3

# Perspectivas institucionais para democracia participativa: participação popular no ciclo orçamentário e as emendas impositivas em Minas Gerais

## *Institutional perspectives for participatory democracy: popular participation in the public budget cycle and the impositive amendments in Minas Gerais*

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.39-3

Rodrigo Wagner Santos Ribeiro Filho[1]

Fabiana de Menezes Soares[2]

Danton Fillipe Grossi Gangana[3]

**Resumo:** O presente trabalho objetiva debater o processo de participação popular na tramitação das leis orçamentárias no Estado de Minas Gerais, por compreender a importância da abertura de espaços que proporcionem o dialogismo e permitam que os dissensos da sociedade sejam

1 Mestrando e graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assessor parlamentar na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Contato: rodrigo.wsrf@hotmail.com. Lattes: lattes.cnpq.br/2329443394289839.

2 Doutora e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenadora do Observatório para Qualidade da Lei e do LegisLab – Laboratório de Legislação e Políticas Públicas, UFMG. Contato: fabimz@icloud.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5436421144266385.

3 Mestre em Filosofia do Direito e graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: danton_grossi@hotmail.com; dantongrossi@ufmg.br. Lattes: lattes.cnpq.br/3889659546172032.

evidenciados e traduzidos nos diplomas legais. Além disso, também objetiva-se traçar paralelos com a nova realidade das emendas parlamentares impositivas, para projetar possíveis caminhos de transformar as contribuições da sociedade em parcelas impositivas do orçamento público.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Participação. Democracia. Leis Orçamentárias.

***Abstract:*** *The present paper aims to debate the process of popular participation in the processing of Budget Laws in the state of Minas Gerais, as it understands the importance of opening spaces that provide dialogism and allows dissent opinions from society to be evinced and converted into legal statutes. In addition, it also aims to draw parallels with the new reality of imposing parliamentary amendments, in order to estimate possible ways of transforming society's contributions into imposing portions of the public budget.*

***Keywords:*** *Public Budget. Participation. Democracy. Budget Laws.*

## 1 – Introdução

A participação dos cidadãos na elaboração das leis orçamentárias tem sido uma construção permanente na sociedade brasileira desde a Constituição da República Federativa de 1988. Essa forma de participação tem sido desenvolvida principalmente em nível municipal e também conta com experiência na União e nos estados, muito embora as práticas participativas ainda sejam pouco conhecidas pela maioria da população, assim como não são objetos tão presentes na pesquisa acadêmica. Grande parte dos estudos realizados no Brasil sobre a participação popular no orçamento público se refere ao Orçamento Participativo Municipal, tendo seu período de maior desenvolvimento no final da década de 1990 e início dos anos 2000.

O orçamento público pode ser considerado a espinha dorsal do planejamento do Estado brasileiro, nas três esferas federativas, assim como um dos principais instrumentos de política pública. Isso porque as três principais peças orçamentárias,

como será visto adiante, são fundamentais tanto na organização e no planejamento quanto na execução e na efetividade de todas as ações que os órgãos e entes estatais pretendem realizar. Apesar de se tratar de assunto complexo e pouco compreensível para a maioria da população, entender o orçamento público brasileiro é fundamental para o desenvolvimento de uma democracia sólida e republicana, sendo assunto que transpassa todos os âmbitos da administração pública e, consequentemente, incide diretamente em diversos aspectos da vida dos cidadãos.

No aspecto legal, a Constituição da República Federativa de 1988 é o principal diploma que estabelece as diretrizes e normas para o ciclo orçamentário da União, dos estados e dos municípios. Além da CRFB, podemos citar a Lei 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, e a Lei Complementar 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como duas das principais leis federais sobre o assunto.

A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, positivou uma série de dispositivos que têm como objetivo fomentar a transparência do Estado e abrir espaço para a participação da sociedade civil em diferentes âmbitos decisórios. Não por acaso que o art. 37 consagra a publicidade como um dos princípios da administração pública, assim como prevê a gestão participativa na condução de políticas públicas, em seu parágrafo 3º. Contudo, é a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, que clarifica a necessidade da participação popular no orçamento público, como é possível observar:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos** (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Esses diplomas legais traduziram os anseios de parte significativa da sociedade civil, que demandava por mais espaços de participação na condução dos assuntos do Estado. O potente desejo democrático que é consubstanciado na Constituição de 1988 não é, contudo, nela encerrado, requerendo cada vez mais o alargamento das vias democráticas e implicando mais participação e mais efetividade nas intervenções da população. Exemplo claro disso são as experiências de orçamento participativo municipal, que foram iniciadas em Porto Alegre, em 1989, e que se espalharam em diversos outros municípios com sucesso, incluindo-se outras grandes capitais, tais como Belo Horizonte e Curitiba.

O movimento da participação popular nos orçamentos públicos municipais foi a primeira grande experiência prática da democratização do orçamento. Isso propiciou uma série de avanços importantes, como a valorização da questão dos diferentes territórios dentro de um município, a descentralização da administração pública, a formação e a capacitação dos cidadãos em temas complexos da administração, a convivência e a cooperação entre os funcionários (técnicos) das prefeituras e a sociedade civil, entre outros aspectos.

Assim, uma convergência de fatores contribuiu para a institucionalização da participação popular no ciclo orçamentário, tanto em nível local como em nível estadual e federal. Tal movimento passou por seu auge no início dos anos 2000, tendo perdido o destaque na discussão política nacional desde então e, infelizmente, reduzido o ritmo de novas conquistas da sociedade. Contudo, muitas práticas ainda persistem, e a luta deve ser por garantir a efetividade dos métodos participativos que estão em vigor, para que não se tornem meras formalidades vazias.

Com enfoque na participação em nível estadual, o presente artigo procederá, no primeiro momento, ao estudo de caso do ciclo orçamentário e da execução financeira do Estado de Minas Gerais referentes ao ano de 2019 (leis aprovadas em 2018). Para isso, será preciso contextualizar brevemente o histórico das práticas participativas no âmbito da Assembleia Legislativa

de Minas Gerais, assim como alguns conceitos fundamentais para compreensão das peças orçamentárias aqui tratadas.

Não obstante, em um segundo momento, tratar-se-á da recente inovação legislativa conhecida como emendas parlamentares impositivas, instituída inicialmente para o parlamento federal e reproduzida nas casas legislativas estaduais. Ressalva-se, também, que a implementação da impositividade das emendas parlamentares no orçamento público teve início em 2019, não sendo possível compreender ainda suas consequências em longo prazo.

A inovação deste trabalho se dá principalmente na tentativa de traçar apontamentos iniciais relativos aos impactos das emendas parlamentares impositivas sobre a efetividade da participação popular no ciclo orçamentário. Nesse sentido, a hipótese motivadora da pesquisa parte da compreensão prévia de certos problemas na execução orçamentária das proposições oriundas da participação popular. Identificando as origens desses problemas, o que se observa é a possibilidade bastante real de agravamento das dificuldades já existentes, uma vez que a impositividade foi aplicada apenas às emendas de iniciativa dos deputados estaduais (individuais ou coletivas), com a manutenção do caráter discricionário para as emendas construídas democraticamente pela população nos espaços de participação institucional.

## 2 – Participação popular na Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A discussão acerca da participação popular no processo legislativo, em Minas Gerais, remonta a segunda metade da década de 1990. Em 1996, foi aprovado o primeiro projeto que objetivava dar espaço para a população influenciar diretamente a tramitação das leis orçamentárias, mas a prática ainda era muito incipiente, resultando em pouco ou nenhum avanço significativo:

> [...] a aprovação não garantiu a eficácia do processo de elaboração participativa do orçamento. Em 1999,

> no primeiro ano do governo de Itamar Franco foram realizadas audiências públicas em todas as regiões de planejamento do Estado. Contudo, Fleury (2009) aponta que como as propostas definidas, incluídas no orçamento estadual não foram executadas plenamente e a assembleia acabou por suspender o processo nos anos seguintes (CARNEIRO, 2015, p. 31).

O jornalista Jorge Pôssa relata essa primeira iniciativa, no bojo da promessa de campanha do então governador Itamar Franco, que tinha como projeto a implementação do orçamento participativo em Minas Gerais. Naquele momento, a necessidade de regionalização e difusão das práticas participativas na construção do orçamento já surgiam como instrumentos fundamentais para sua implementação: "no total, 2.962 delegados de 704 municípios estiveram presentes nas 18 reuniões realizadas nos quatro cantos do Estado, debatendo e estabelecendo prioridades para as regiões, num verdadeiro mutirão de cidadania. Nas assembleias, foram apresentadas 316 propostas" (PÔSSA, 1999, p. 10).

Contudo, apesar do clima de crescente otimismo sobre a participação cidadã, as controvérsias durante o processo, com acusações de que seria apenas um golpe de *marketing* do governo (PÔSSA, 1999), além da baixa efetividade na execução orçamentária, significaram a frustração de um projeto perene de participação. Como veremos adiante, esse ainda é um dos principais gargalos para a efetivação concreta de um orçamento participativo eficiente.

Foi apenas com a criação da Comissão de Participação Popular (CPP) na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por meio da Resolução 5.212, de 9 de maio de 2003, que a participação popular no ciclo orçamentário ganhou robustez. O Estado de Minas Gerais, conhecido por seu pioneirismo em diversas iniciativas institucionais, foi também pioneiro nas práticas participativas. A Comissão de Participação Popular, importante não apenas no ciclo orçamentário, tinha e tem como objetivo fomentar a transparência e a democracia no âmbito do processo legislativo. Ainda sobre a importância da comissão:

> Essa Comissão tem-se mostrado a principal inovação institucional direcionada à incorporação e ao atendimento das demandas da população pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Trata-se da inauguração de uma institucionalidade participativa, de caráter híbrido, com poderes de agenda na esfera pública e de controle societário da ação governamental (MAGALHÃES, 2009).

A comissão foi criada nos mesmos moldes da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, iniciada em 2001, que cumpre função semelhante no âmbito federal. Entre as atribuições da CPP, destaca-se a possibilidade de que a sociedade civil, por intermédio de organizações (OSC), sugira Proposta de Ação Legislativa (PLE). Essas propostas podem versar sobre os mais variados temas, desde que sejam de competência do parlamento estadual. O inciso I, art. 2º, da Deliberação 2.333/2003 estabelece, entre as competências da CPP: "receber proposta de ação legislativa de entidade associativa da sociedade civil, deliberar sobre ela e dar-lhe encaminhamento, nos termos desta deliberação".

Após o recebimento da Proposta de Ação Legislativa, a Comissão de Participação Popular pode aprovar a proposição, transformando-a em um projeto de lei que seguirá a tramitação prevista no Regimento da ALMG. Caso seja aprovada pelo Plenário da Casa Legislativa e sancionada pelo governador, a PLE de origem popular se torna lei estadual. Esse procedimento demonstra a importância da CPP e da abertura participativa que ela institui, garantindo a possibilidade da sociedade civil conseguir apresentar ideias e vê-las sendo convertidas em leis de fato.

### *2.1. A participação no orçamento*

No âmbito da Comissão de Participação Popular, uma forma particular de participação é a possibilidade de sugestões populares (PLEs) na legislação orçamentária do Estado. Conforme prevê a Deliberação 2.333, de 2003, que regulamentou a Resolução 5.212, de 2003, compete à Comissão de Participação Popular (CPP) realizar processo participativo, junto à sociedade, no curso da tramitação das leis orçamentárias:

> Art. 11 – A Comissão de Participação Popular, no prazo de trinta dias do recebimento pela Assembleia Legislativa dos projetos de lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional, poderá realizar audiência para informação e debates públicos sobre o conteúdo dos projetos.
>
> Parágrafo único – A proposta resultante da audiência será encaminhada à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, quando couber, sob a forma de emenda fundamentada à proposição, ficando dispensada a apresentação dos documentos exigidos no art. 3º desta deliberação (MINAS GERAIS, 2003).

A tramitação prevista na deliberação, portanto, define que, após o recebimento dos projetos de leis orçamentárias na Assembleia Legislativa, a Comissão de Participação Popular poderá promover eventos públicos de discussão, com audiências e debates públicos, ambos previstos no Regimento da ALMG. Esses eventos podem ter como resultado sugestões populares de emendas aos projetos de leis orçamentárias. As sugestões serão enviadas pela CPP para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO). Na FFO, o relator designado para os projetos de leis orçamentárias poderá acatar ou não as PLEs em seu relatório final, e caberá, por fim, ao Plenário da Casa Legislativa, composto pela totalidade dos 77 deputados, aprovar ou não as emendas populares às leis orçamentárias.

Assim, abriu-se um importante espaço de escuta e debate da população mineira, que passa a poder se relacionar com o processo de criação do orçamento público, tendo direito de interferir ativamente nesse importante momento de definição dos rumos da política pública estadual.

### *2.2. Breves apontamentos sobre as leis orçamentárias*



O art. 165 da Constituição da República prevê três leis orçamentárias principais, que são o Plano Plurianual, a Lei de

Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, cada uma versando sobre aspectos próprios do orçamento público e do ciclo orçamentário. Esses dispositivos jurídicos são necessários nos diferentes níveis da federação, incluindo-se os estados.

O Plano Plurianual, uma lei programática que contém todas as políticas públicas previstas para serem realizadas (como obras, programas governamentais e outras ações do poder público), dispõe sobre as ações que serão executadas pelo governo do Estado nos próximos quatro anos. Detalhe interessante é que, em Minas Gerais, conforme o art. 153 da Constituição Estadual, o Plano Plurianual é denominado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento mais técnico, que estabelece as normas sob as quais a Lei Orçamentária Anual (LOA) será feita. Isto é, a LDO assume, atualmente, caráter procedimental, definindo as diretrizes para elaboração da LOA.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual é a peça orçamentária por excelência, na qual estarão contidos os dados contábeis previstos para o próximo ano fiscal, como a previsão de receita, a alocação dos gastos, a folha de pagamento de servidores, as possíveis operações de créditos, entre outros. A LOA é a norma que autoriza os gastos futuros do governo, com as previsões orçamentárias para cada órgão, autarquia e ação do poder público. Caso não haja previsão orçamentária para determinada ação ou política pública na LOA, ela dificilmente será executada.

Por outro lado, a LOA se liga ao planejamento de longo prazo previsto no PPAG, alocando para o próximo ano os recursos que serão utilizados na ação já prevista no Plano Plurianual. É por isso que o processo de participação popular previsto na ALMG e em outras casas legislativas dá prioridade para o PPAG, uma vez que ele é a legislação estruturante do financiamento das políticas públicas.

## 3 – Metodologia empírica

O presente trabalho foi pautado na análise de alguns documentos oficiais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais durante os últimos 15 anos, sendo de especial importância as deliberações e resoluções da Mesa, assim como os materiais educativos e informativos produzidos pela Casa, além do próprio Regimento Interno.

Procedeu-se ao uso da metodologia de pesquisa do tipo jurídico-propositivo (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020), por se tratar de uma análise das normas legais e infralegais existentes em Minas Gerais. O percurso traçado se inicia com uma breve análise do processo de criação e consolidação de tais normas, com foco na avaliação da efetividade dessas normas e, por fim, procurou-se entender saídas possíveis para os problemas identificados pela pesquisa. Como afirmam as autoras, esse tipo metodológico:

> [...] destina-se ao questionamento de uma norma, de um conceito ou de um instituto jurídico, com o objetivo de propor mudanças ou reformas legislativas concretas. Ocorre que, sendo as pesquisas jurídicas um campo especial das Ciências Sociais Aplicadas, toda e qualquer investigação deverá ter finalidade propositiva, por sua própria natureza de ciência aplicada. Assim, entende-se que todos os demais tipos são, também, propositivos, o que invalida a existência de um tipo especial com essa finalidade precípua (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020).

Não obstante, foi feito detido estudo sobre o caso do ciclo orçamentário de 2018/2019, com análise do processo de tramitação das leis orçamentárias de 2019, assim como do PPAG 2016-2019. Nesse sentido, também foi feita a análise dos resultados da execução orçamentária das emendas populares, fazendo-se uma contraposição com as emendas impositivas.

Para ampliar as discussões do trabalho, foi essencial a leitura da documentação das audiências públicas e demais momentos de participação popular, utilizando notas taquigráficas, notícias jornalísticas e, se necessário, a entrevista dos atores envolvidos.

## 4 – Estudo de caso: participação popular no ciclo orçamentário de 2019

Após a criação da Comissão de Participação Popular e da regulamentação de sua competência de discussão participativa no ciclo orçamentário, a Assembleia Legislativa passou a promover o processo de discussão participativa do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) anualmente. As discussões se referem ao início de um novo ciclo orçamentário de quatro anos ou às revisões anuais do PPAG, que são enviadas pelo governo do Estado para a Assembleia Legislativa com o projeto do orçamento do ano posterior.

Passaremos a avaliar a participação popular nas leis orçamentárias aprovadas no ano de 2018, referentes ao ano fiscal de 2019, e a execução orçamentária que resultou das propostas populares.

Em 2018, durante a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019, que ocorre todos os anos, a Comissão de Participação Popular promoveu diversos encontros com a população, debatendo o assunto e incentivando a participação. Os encontros ocorreram em diversas cidades do Estado, o que garantiu a interiorização da participação e possibilitou que mais pessoas pudessem ser ouvidas no processo. Foram formados 17 grupos de trabalho para aprofundar as discussões sobre os eixos temáticos do Projeto Plurianual de Ação Governamental. Ao final, foram 316 sugestões populares apresentadas, elaboradas por dezenas de organizações da sociedade civil e pelas mais de 400 pessoas que estiveram presentes nas diversas etapas de discussão.[4]

As 316 sugestões foram aglutinadas em 77 PLEs, que, por sua vez, foram traduzidas em 69 emendas ao PPAG e 56 emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA), por fim levadas ao Plenário da ALMG para a apreciação pela totalidade dos parlamentares

4 Dados referentes ao processo participativo da ALMG. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/ppag_2016_2019/ppag_revisao_2019/index.html?albPos=1.

da Casa. No total, 53 emendas à Lei Orçamentária Anual foram aprovadas, com suas respectivas emendas ao PPAG para adequação.[5] Esses números representam significativa participação da sociedade no último ciclo orçamentário, demonstrando que os atuais mecanismos de democratização do processo funcionam em alguma medida. Contudo, quando comparados com as emendas apresentadas pelos deputados estaduais, ainda há enorme discrepância em termos quantitativos, principalmente se observados os números da Lei Orçamentária Anual (LOA). Foram mais de mil emendas impositivas ao orçamento feitas pelos deputados, referentes a 0,7% da receita corrente líquida do ano de 2019, o que significa cerca de R$ 800 milhões.

Para o exercício de 2019, o orçamento do Estado de Minas Gerais foi de R$ 100 bilhões.[6] Desse montante, a Comissão de Participação Popular pleiteou ao governo estadual, de acordo com os dados da Assembleia Legislativa, R$ 20 milhões destinados à execução das emendas populares. Cabe ressaltar que esse valor não é impositivo, isto é, cabe aos órgãos competentes do Poder Executivo a decisão discricionária de pagá-lo ou não, fato que ainda será mais bem explicado neste artigo.

### *4.1. Problemas de transparência na avaliação da execução das emendas*

De acordo com o levantamento realizado pela consultoria da ALMG em novembro de 2019, a execução financeira das emendas populares foi de apenas 0,15% do total previsto em 2018 e de 0,19% em 2019. Já a Secretaria de Estado de Planejamento informa que, até outubro de 2019, havia sido pago R$ 1 milhão

5 Todas as emendas feitas à Lei Orçamentária Anual precisam ser compatibilizadas com o Plano Plurianual de Ação Governamental, o que gera a necessidade de emendas de adequação do PPAG à nova redação da LOA.



6 Dados constantes na Lei Orçamentária Anual de 2019. Disponível em https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/index.html?lei=loa&revisao=2019.

referente às emendas participativas, o que representa aproximadamente 5% dos R$ 19 milhões previstos.[7]

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais mantém um portal sobre a participação popular no PPAG, com produção de relatórios de monitoramento e acompanhamento das emendas populares ao orçamento. Contudo, no que diz respeito ao escopo deste trabalho, os dados fornecidos pela ALMG abarcam apenas o período entre os meses de janeiro e agosto de 2019, o que significa que as informações apresentadas pela consultoria da Casa Legislativa podem estar defasadas.

Diante da imprecisão das informações consolidadas disponibilizadas pelos órgãos estatais, foi necessário proceder à realização de um levantamento próprio para a avaliação completa do ciclo orçamentário de 2019. Tal pesquisa se efetivou no Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, com foco na execução orçamentária das emendas advindas da Comissão de Participação Popular.

Segundo o levantamento feito para este artigo, as 54 emendas originadas na Comissão de Participação Popular totalizam R$ 16.843.000,00 (dezesseis milhões e oitocentos e quarenta e três mil reais).[8] São emendas que alocam recursos tanto em políticas públicas de maior abrangência, passando pelo combate à violência contra a mulher, ações de segurança alimentar e de combate à seca, como no financiamento de ações localizadas. Tudo isso é fruto do processo de descentralização na etapa participativa promovida pela ALMG, o que resulta em projetos específicos, como eventos culturais e esportivos, feiras e exposições municipais e/ou regionais, etc.

7 Declaração do presidente da Comissão de Participação Popular sobre o pagamento das emendas, disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/11/05_audiencia_ppag_entrega_propostas.html.
Informação fornecida pelo secretário de Estado de Planejamento, disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/10/24_ppag_abertura_belo_horizonte.html.

8 Políticas Públicas. Disponível em: https://politicaspublicas.almg.gov.br/loa/loa_emendas.html.

Ao proceder à análise da execução orçamentária dos valores indicados pelas emendas de participação popular, é necessário realizar o cruzamento de diversos dados, de fontes distintas. Pelo Portal de Políticas Públicas da ALMG, é possível descobrir quais as ações e os programas foram contemplados pelas emendas de participação popular, assim como o valor total previsto para aquela ação e o que foi efetivamente pago (executado) pelo Estado. Em algumas situações, tal informação é suficiente para averiguar se houve ou não o pagamento das emendas, como é o caso das Emendas 1.586 e 1.635, que são as únicas dotações orçamentárias previstas na Ação 4.650 (Enfrentamento da violência contra a mulher), como pode ser observado nas Figuras I e II, retiradas do Portal de Políticas Públicas.

Pode-se notar, portanto, que os R$ 700.000,00 previstos para a Ação 4.650 são advindos das indicações da Comissão de Participação Popular. Da mesma forma, é possível verificar que, desse montante, apenas 6%, isto é, pouco mais de R$ 42.000,00 foram efetivamente pagos pelos cofres públicos. Importante notar que se trata de uma ação de extrema relevância para a sociedade, em um momento no qual o feminicídio e as denúncias de violência doméstica contra mulheres crescem aceleradamente no Brasil e em Minas Gerais.[9]

Porém, em outros casos, apenas as informações disponíveis no portal não são suficientes para esclarecer a execução orçamentária real das emendas populares. É a situação, por exemplo, da Emenda 1.589, referente à Ação 4.364 (Estímulo à produção, à circulação e ao intercâmbio cultural, no âmbito do Programa 140 – Fomento e incentivo à cultura).

Nesse caso, como pode ser visto no Anexo II, foram aprovadas 43 emendas, sendo 42 emendas individuais de deputados estaduais e uma oriunda da Comissão de Participação Popular. O Portal de Políticas Públicas não especifica a quais emendas os valores



9 Fato atestado pelos dados da Polícia Civil de Minas Gerais. Disponível em: https://www. https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/09/11/interna_gerais,1084222/assassinatos-caem-mas-feminicidios-crescem-minas-lidera-matanca.shtml>.

executados correspondem. Então, é necessário utilizar outra plataforma, o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.[10] Como a informação do Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais já explicita qual o objeto da emenda popular, é preciso, então, verificar no Portal da Transparência se o valor pago foi destinado aos objetos dessas emendas. A visualização detalhada da Ação 4.364 no portal pode ser vista nas figuras a seguir:

**Figura 1 – Ação 4.364**

| Ação | Metas | Programada para o ano | Realizada no período | % |
|---|---|---|---|---|
| 4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER | Financeira (R$) | 701.000,00 | 42.293,27 | 6,0% |
| | Física (AÇÃO) | 4 | 1 | 25,0% |

Fonte: Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Figura 2: Ação 4.364 detalhada**

Autoria: Comissão de Participação Popular

Tipo: Alteração de ação Número do Inciso: 90

Programa: 22 - POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Ação: 4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER

Emendas orçamentárias relacionadas

| Emendas | Autoria | Acréscimo | Valor (R$) | Dedução | Inciso |
|---|---|---|---|---|---|
| 1586 | Comissão de Participação Popular | UO: 1651 - SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA :: Ação 4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER :: Objeto do gasto: manutenção de 3 unidades móveis de atendimento à mulher - Ônibus Lilás -, ao custo de R$200.000,00, cada, em Araçuaí, Belo Horizonte e Ponte Nova.. | R$ 600.000,00 | UO: 1991 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA :: Ação 9999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA | 1558 |
| 1635 | Comissão de Participação Popular | UO: 1651 - SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA :: Ação 4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER | R$ 100.000,00 | UO: 1991 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA :: Ação 9999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA | 1559 |

Fonte: Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

10 Portal da Transparência de Minas Gerais. Disponível em: http://www.transparencia.mg.gov.br/.

Não se identificou qualquer um dos objetos constantes na Emenda 1.589 da Comissão de Participação Popular entre os contemplados pelos valores pagos no ano de 2019 por essa ação. Da mesma forma, o levantamento da consultoria da ALMG com dados até agosto de 2019 também informava a não execução das ações advindas da participação popular.

Contudo, cabem aqui algumas ponderações. Em primeiro lugar, a análise feita abrange apenas o ano fiscal de 2019 e é possível que valores previstos para esse ano sejam pagos apenas em 2020. Em segundo lugar, após a aprovação das emendas ao orçamento, é possível que os autores (no caso de deputados) façam o remanejamento das indicações, podendo destiná-las para outras finalidades, diversas das inicialmente previstas nas ações estudadas. Em terceiro lugar, também pode acontecer de os beneficiários (entidades e órgãos estatais) não conseguirem cumprir as burocracias legais estabelecidas para o recebimento dos valores, o que pode acarretar perda dos recursos e, portanto, a impossibilidade de execução orçamentária nesses casos.

Mas, apesar de tais observações, considerando se tratar de aplicação do orçamento público, é essencial ser possível trabalhar apenas com os dados públicos fornecidos pelo Estado, através dos mecanismos de transparência disponíveis. Por isso, inicialmente, contou-se com as informações dadas pelo Poder Executivo e pela consultoria da ALMG. Diante da imprecisão dos dados, procuramos ativamente as informações e, mesmo assim, deparamo-nos com todos os empecilhos e imprecisões narrados até aqui.

Após realizar a pesquisa nos dois portais citados (o de Políticas Públicas e o da Transparência), chegou-se à infeliz conclusão de que não é possível obter informações precisas sobre a execução das emendas da Comissão de Participação Popular. Só é possível aferir os valores cujo objeto estava explícito na emenda. Nos casos em que há a ampliação do orçamento total previsto inicialmente pelo governo, a única conclusão possível é que nenhuma ação foi paga integralmente, o que pode significar que o governo priorizou apenas os valores que estavam deter-

minados pelo projeto de lei orçamentária anual enviado, não atendendo a vontade popular de aumentar esse montante. Mas, mesmo se consideradas todas as contingências, é possível dizer que, a não ser que exista grave falha na transparência dos dados orçamentários do Estado de Minas Gerais, a taxa de execução das emendas da Comissão de Participação Popular é extremamente baixa.

Até mesmo a fiscalização e monitoramento do pagamento desses valores são complexos, uma vez que os dados da transparência não informam a origem legislativa da verba, apenas a ação orçamentária a ela correspondente. Isto é, é possível saber o total gasto em determinada ação ou em determinado programa, mas, em alguns casos, a emenda participativa acrescentou valores a uma ação que já tinha um montante específico, sendo necessário analisar a quantia prevista inicialmente no projeto enviado pelo governo, para depois verificar se a execução está se dando sobre essa quantia inicial ou sobre os valores atualizados pelas emendas participativas.

### *4.2. Problemas de execução: análise objetiva da execução das emendas*

Como destacado no tópico anterior, existe um sério gargalo na transparência dos dados públicos sobre a execução orçamentária em geral. Isso é mais bem observado quando se realiza um recorte objetivo para a pesquisa acadêmica. Apesar de algumas informações serem obtidas com a simples consulta em *sites* e plataformas disponíveis para todos os cidadãos, há verdadeira impossibilidade de se compreender com precisão e clareza algumas características e alguns detalhes da aplicação dos recursos públicos.

Segundo informações da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, fornecidas após solicitação formal para a Casa Legislativa, até outubro de 2019 a execução orçamentária, isto é, os valores efetivamente pagos pelo governo de Minas Gerais, era realmente de apenas 0,19% do total, apenas na ação referente

à manutenção da Casa de Direitos Humanos de Minas Gerais. Essa informação era de conhecimento público devido à reportagem referenciada neste artigo, que noticiou os valores executados das emendas de participação popular, após um pedido da Comissão de Participação Popular à consultoria da ALMG. Contudo, no último bimestre da 2019, (novembro e dezembro), houve um salto na execução, atingindo-se a marca de 21,80%, isto é, R$ 4.359.098,70 do total de R$ 20 milhões alocados para a rubrica orçamentária das emendas populares.

Com isso, foi possível concluir que o total das emendas efetivamente pagas pelo Poder Executivo foi muito baixo, não atingindo nem um terço do total destinado inicialmente. Além disso, chama atenção que, das 68 ações orçamentárias para as quais foram alocados recursos oriundos das emendas de participação popular, apenas cinco ações orçamentárias foram executadas integralmente, isto é, em apenas cinco foram pagos 100% dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual. Em outras cinco ações, a execução orçamentária foi expressiva, sendo mais de 90% do total previsto em cada uma delas.

Porém, o dado alarmante, que aponta para a comprovação da hipótese de que há um grave problema de efetividade na execução orçamentária das emendas populares na LOA é que, das 68 ações contempladas, 51 não receberam qualquer recurso público, tendo 0% de execução financeira para a realização das atividades previstas. Essas ações contemplam os mais diversos temas da vida social, como agricultura familiar, fomento à cultura, meio ambiente, entre outros tópicos considerados prioritários pela população mineira, que expressou sua vontade em um processo legal e regulamentado, chancelado posteriormente com a aprovação das PLEs pelos deputados mineiros.

Pode-se concluir, portanto, analisando-se todo o ano fiscal de 2019 (de janeiro a dezembro), que as taxas de execução das emendas participativas no orçamento estão muito aquém das expectativas da sociedade e se tornam um problema não apenas de orçamento público, mas também da lógica democrática, o

que compromete a credibilidade dos mecanismos de participação previstos na legislação estadual.

A importância desse diagnóstico se dá também pela constatação de que essa é uma realidade antiga no sistema participativo popular do orçamento público em Minas Gerias. Os dois problemas centrais aqui apresentados, quais sejam a transparência sobre a execução orçamentária e a efetividade de tal execução, perpetuam-se no tempo.

Não obstante, são negativas as perspectivas de mudanças efetivas que possam mitigar tais questões. O novo PAG 2020-2023 foi aprovado no final de 2019 com dezenas de novas emendas participativas, advindas dos mesmos processos de participação popular explicitados neste artigo. Mesmo já sendo possível avaliar a baixa efetividade dessas práticas, nenhum movimento institucional foi realizado para criação de mecanismos que obriguem a execução orçamentária dessas emendas.

Há, contudo, esforço de algumas frentes para mudar tal cenário. A Comissão de Participação Popular e outros parlamentares utilizaram, durante o ano de 2019, diversos mecanismos para pressionar o governo, como o Requerimento de Comissão 2.873, de 2019, que levou a CPP a realizar uma visita à Secretaria de Estado de Planejamento para verificar a possibilidade de execução das emendas participativas de 2019 ao PPAG. Da mesma forma, durante o Assembleia Fiscaliza, evento institucional da ALMG destinado à fiscalização das ações do Poder Executivo, houve nova cobrança ao secretariado para que ocorresse a execução orçamentária das emendas.[11] O resultado aqui apresentado, contudo, demonstra a limitação de tais ações.

Ao analisar os mecanismos atuais de cobrança e pressão do Parlamento, é possível concluir que não há efetividade na entrega da execução orçamentária das emendas provenientes

11 Notícia veiculada no *site* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/08/28_release_visita_Seplag_participacao_popular.html.

da discussão participativa do PPAG. Importante salientar que o poder público investe recursos financeiros e de pessoal para realizar o ciclo de debates do PPAG. O objetivo desses momentos não é apenas engajar a população, mas também promover ação de participação democrática com resultados, o que não tem acontecido satisfatoriamente, pelos dados preliminares já apresentados. Recursos públicos estão sendo investidos em um processo que, apesar de ser extremamente valioso do ponto de vista democrático, não entrega o resultado prometido. Além disso, as pessoas envolvidas nesses momentos participativos podem experienciar forte decepção e descrença em relação às práticas institucionais, ao perceberem que sua participação não resultou naquilo que deveria ter resultado, o que pode gerar o afastamento dos cidadãos inicialmente engajados dos espaços institucionais de participação, além de piorar a imagem pública dos órgãos estatais.

Além de toda a problemática já elencada no presente trabalho, há ainda um fator que pode deteriorar ainda mais as condições para a efetividade das emendas populares no orçamento, com o advento das chamadas emendas impositivas, como será visto adiante.

## 5 – A impositividade no orçamento de Minas Gerais

Em 2018, foi aprovada a Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais 96, que, seguindo modificação similar feita no âmbito federal, transformou parte das emendas parlamentares ao orçamento em impositivas, vinculando o Poder Executivo ao cumprimento das emendas feitas à LOA.

Nesse sentido, é importante explicar brevemente o que são as chamadas emendas parlamentares. É de competência do Poder Executivo a elaboração (iniciativa) das leis orçamentárias; contudo, o Poder Legislativo deve aprová-las, mas não sem antes debatê-las e, se assim entender, modificá-las. É nesse momento que surgem as emendas, que são prerrogativas dos parlamentares em todos os projetos de lei. Qualquer parlamentar pode

sugerir emendas a um projeto que esteja tramitando na Casa, seja ele de autoria do governador, seja de outros deputados. No caso das leis orçamentárias e, em particular da LOA, essas modificações no projeto de lei significam controlar o destino dos recursos públicos, uma vez que é na Lei Orçamentária Anual que se especifica como e onde o governo irá gastar os valores financeiros.

Até o ano de 2018, os parlamentares poderiam alterar a LOA e definir diversas destinações para os recursos estaduais; contudo, o Poder Executivo não era obrigado a seguir as prescrições previstas na Lei, sendo possível realocar a parcela da verba discricionária conforme a vontade do governador. Assim, era comum ver o governo se utilizar das emendas parlamentares ao orçamento como moeda de troca para estabelecer sua base na Assembleia, uma vez que dependia do poder decisório e discricionário do governador liberar ou não os recursos previstos na LOA fruto das emendas parlamentares.

Contudo, após a supracitada Emenda Constitucional 96, uma parcela do orçamento anual passou a ser vinculada, transformando uma quantia das emendas parlamentares em impositivas, isto é, a destinação dada pelos deputados para os recursos públicos deve ser, obrigatoriamente, executada (paga) no ano fiscal referente à LOA emendada. Isso significa, portanto, que as emendas dos parlamentares feitas à LOA passaram a vincular a execução orçamentária, obrigando o governador a pagar um valor específico (1% da receita do Estado, dividido igualmente pelos 77 deputados), sem a possibilidade de negociação.

Porém, essa impositividade não se aplica às propostas de ação legislativas advindas da Comissão de Participação Popular, o que explica, em parte, o fato de que, contra as 56 emendas de iniciativa popular, houve 1.585 emendas feitas por deputados na LOA.

No Brasil, em todos os níveis da federação, a parcela discricionária do orçamento, ou seja, a parte que o governo pode escolher como e onde usar, é extremamente limitada, estando

mais de 90% do orçamento anual comprometidos com gastos obrigatórios. Com o advento das emendas parlamentares impositivas, a percentagem vinculada do orçamento aumentou, diminuindo ainda mais os recursos disponíveis para investimentos e gastos não obrigatórios. Esse cenário piora ainda mais em tempos de crise como o atual, no qual o Estado tem dificuldade até para cumprir seus compromissos obrigatórios.

Isso significar dizer que a tendência é que o Estado pague apenas o que for estritamente necessário – obrigatório, deixando de lado tudo aquilo que for discricionário. Nessa toada, ficam extremamente prejudicadas as propostas orçamentárias feitas pela sociedade civil através das PLEs, uma vez que foram excluídas da modificação constitucional que instituiu a impositividade das emendas parlamentares.

Em setembro de 2019, uma nova emenda à Constituição, a Emenda 100, criou critério de impositividade para as emendas parlamentares. Dessa vez, os deputados tornaram impositivas as emendas de blocos e de bancadas, correspondentes a 0,0041% da receita corrente líquida. Isto é, soma-se ao 1% impositivo já previsto na Emenda 96 esse novo montante.

A nova emenda, ao transformar as emendas de bancadas em impositivas, aumentou a parcela do orçamento público que está engessada, impossibilitando o Poder Executivo de remanejá-la. Apesar de 0,0041% da receita corrente líquida parecer um valor irrisório, no ano de 2020 essa percentagem correspondeu a cerca de R$ 1 milhão por deputado, totalizando aproximadamente R$ 80 milhões (considerando-se os 77 deputados).

Comparativamente, o valor destinado às emendas participativas foi de menos de R$ 20 milhões em 2019. Isto é, as emendas oriundas das PLEs correspondem a ¼ (um quarto) dos valores destinados apenas às emendas de bancada, sem considerar o restante das emendas impositivas, que totalizam quase R$ 1 bilhão de reais.

Mais uma vez, o que a Emenda 100 demonstra é a disposição do parlamento em garantir a execução de parte das emendas parlamentares ao orçamento. Contudo, as emendas provenientes das discussões participativas não figuram entre essas prioridades, ao mesmo tempo que uma parcela cada vez maior do orçamento está vinculada a emendas impositivas, dificultando ainda mais a execução de valores discricionários, como é o caso das emendas participativas.

## 6 – Conclusões

Com o desenvolvimento da pesquisa, duas questões surgiram como fundamentais no assunto tratado, uma a respeito da dimensão da transparência e a outra sobre a efetividade da participação popular no ciclo orçamentário de Minas Gerais. Interessante notar que, ao iniciar a pesquisa, apenas o aspecto da efetividade fazia parte da hipótese inicial. As questões sobre divulgação dos dados se apresentaram enquanto impeditivos para a própria pesquisa, tornando-se também objeto desta.

O primeiro ponto, portanto, refere-se à transparência e à disponibilização de dados sobre o monitoramento da execução das emendas populares ao orçamento. Há muita imprecisão nas formas atuais de divulgação dos dados financeiros e orçamentários. São temas complexos, envolvendo termos específicos do Direito Financeiro e das finanças públicas como um todo (empenho, unidade orçamentária, despesa realizada, entre outros) que, muitas vezes, são desconhecidos pela maioria dos cidadãos.

Por se tratar de uma prática legalmente prevista, na qual o Estado investe recursos financeiros e estruturais, a participação popular no ciclo orçamentário precisa ser também repensada sob a ótica do monitoramento e do acompanhamento das proposições aprovadas. É necessário que haja um caminho fácil e didático para que os cidadãos possam verificar se as ações propostas através das PLEs estão sendo devidamente executadas pelo poder público, com informação dos valores efetivamente

gastos e os beneficiários contemplados. Atualmente, a fragmentação de informações e a forma como os dados são divulgados configuram, por vezes, verdadeiros impedimentos à transparência do orçamento público.

Em segundo lugar, tem-se a questão que motivou, inicialmente, a realização da presente pesquisa. É a efetividade, isto é, qual o efeito prático das emendas oriundas da Comissão de Participação Popular na execução financeira do Estado. Como foi demonstrado, pode-se dizer que é ínfima a taxa de execução dessas emendas. O governo estadual não efetua os pagamentos referentes às ações propostas pelo povo, através do processo democrático da revisão do PPAG promovido pela Assembleia Legislativa.

Ao pensar em soluções para esse segundo problema, talvez o caminho mais lógico para a garantia da execução orçamentária das emendas ao orçamento oriundas das PLEs seria uma nova PEC estadual, dessa vez transformando essas emendas em impositivas, nos moldes das PECs 96 e 100. Contudo, existem muitos fatores que depõem contra essa possibilidade, além de elementos como a responsabilidade fiscal, o controle de despesas, a discricionariedade do orçamento público, as vinculações orçamentárias, entre outros. Atualmente, a discussão sobre a participação das casas legislativas na vinculação de gastos obrigatórios tem sido palco para muita polêmica. Com as mudanças constitucionais que transformaram parte das emendas parlamentares em impositivas no âmbito federal, replicadas nos estados da federação, cada vez mais debate-se como garantir ao Poder Executivo a capacidade de realizar investimentos e políticas públicas além dos gastos obrigatórios, se grande parte do orçamento está engessado. Portanto, apesar de a possibilidade de transformar as emendas participativas em impositivas não implicar grande impacto financeiro, pelo pequeno montante que representam, talvez não seja o momento mais pertinente para adoção de tal caminho.



Assim, diante da importante conquista na abertura democrática da Comissão de Participação Popular e da possibilidade de

propostas legislativas nas leis orçamentárias, é preciso pensar em novos caminhos de participação popular nas etapas finais do ciclo orçamentário, isto é, abrir espaço de voz e, de alguma forma, de decisão, nos órgãos executores. As casas legislativas são, por excelência, espaços mais porosos, com a capacidade de absorver melhor as demandas populares. Porém, é necessário desconstruir o distanciamento entre o Poder Executivo e a sociedade civil.

O objetivo do presente artigo era realizar um diagnóstico sobre a situação da participação popular no orçamento, assim como identificar possíveis problemas. Portanto, foram levantadas apenas de forma preliminar e ainda bastante incipiente algumas possibilidades de solução dessas questões. Por todo o exposto, é possível apontar que a abertura de espaços nos quais a população possa interferir ativamente na alocação de recursos e na execução orçamentária dentro dos órgãos do Poder Executivo pode ser um caminho viável para democratizar, de fato, o orçamento público. Assim, evita-se a polêmica e complexa discussão sobre a vinculação orçamentária e abre-se espaço para se pensar a necessária democratização do Poder Executivo, muitas vezes vista apenas em sua dimensão técnica.

## 7 – Referências

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 maio 2021.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs: relatório de pesquisa Minas Gerais. Brasília: Ipea, 2015.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 5. ed. Belo Horizonte: Almedina, 2020.

MAGALHÃES, Maria Regina Alvares. A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre a sociedade civil e o parlamento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO (2007 : Belo Horizonte, MG). **Legística:** Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 1-15.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: http://www. almg.gov.br. Acesso em: 9 maio 2020.

MINAS GERAIS. **Deliberação 2.333, de 2003.** Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/complet?tipo=DLB&num=2333&comp=&ano=2003. Acesso em: 9 maio 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Resolução nº 5.212.** Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5212&comp=&ano=2003. Acesso em: 9 maio 2020.

PÔSSA, Jorge. Orçamento participativo: a construção da cidadania. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte:, n. 26, p. 4-14, abr./dez. 1999.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares; MENICUCCI, Rivânia Mara Alves. **Cartilha para proposição de emendas ao Projeto de Lei de Orçamento Anual**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Gerência-Geral de Consultoria Temática, Gerência de Finanças e Orçamento, 2018. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/comissao_participacao_popular.html. Acesso em: 9 maio 2020.



Recebido em 23/3/2021
Aprovado em 30/4/2021