

ORÇAMENTO MUNICIPAL EM FOCO: UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO E DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS PARA EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS EM PELOTAS/RS NO EXERCÍCIO DE 2025

GABRIEL BRUNO DINIZ¹; EMILLY DA GAMA MACHADO²; JOCILDA RODRIGUES GONÇALVES³; RUDY MACHADO KARSBURG⁴; VITÓRIA AMORIM BLAAS⁵; PATRICIA SCHNEIDER SEVERO⁶.

¹*Universidade Federal de Pelotas – gdbdocumentos@gmail.com*

²*Universidade Federal de Pelotas – emillymhss@gmail.com*

³*Universidade Federal de Pelotas – jocildarg@gmail.com*

⁴*Universidade Federal de Pelotas – rudymachadokarsburg@gmail.com*

⁵*Universidade Federal de Pelotas – viblaas@gmail.com*

⁶*Universidade Federal de Pelotas – patricia.severo@ufpel.edu.br*

1. INTRODUÇÃO

As Emendas Parlamentares Impositivas Individuais (EPII) são mecanismos que permitem aos parlamentares direcionarem parte do orçamento público para iniciativas específicas, com previsão constitucional estabelecida pela Emenda Constitucional nº 86/2015. A partir dessa emenda, tornou-se obrigatória a execução de até 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) da União para as emendas individuais, desde que observados critérios técnicos e legais. Posteriormente, se dá com a Emenda Constitucional nº 100/2019 a ampliação dessa obrigatoriedade às emendas de bancada estadual, fortalecendo o papel do Poder Legislativo na formulação e na execução orçamentária.

Os estados e os municípios incorporaram e devem regulamentar esse instrumento em suas legislações locais. O município de Pelotas, em sua Lei Orgânica, artigo 108-A, incluído pela Emenda nº 94/2021, assegura aos vereadores o direito de apresentar emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA), limitadas a até 2% da Receita Corrente Líquida (RCL), com obrigatoriedade de destinar metade dos recursos para ações e para serviços públicos de saúde (PELOTAS, 2021). É prática no município que 25% dos recursos sejam destinados às emendas individuais, 25% às emendas de comissão e 50% às emendas de bancada. Essa proporção visa contemplar de forma equilibrada os diferentes tipos de atuação legislativa e foi definida conforme acordos internos da Câmara Municipal de Pelotas.

Segundo a LOA (2024), elaborada pela Prefeitura Municipal de Pelotas para o exercício financeiro de 2025, o valor reservado para emendas parlamentares impositivas totaliza R\$ 43 milhões, dos quais R\$10.750.000,00 foram destinados exclusivamente às emendas impositivas individuais, com distribuição igualitária entre os parlamentares da legislatura vigente.

É importante destacar que uma liminar proferida pela Vara da Fazenda Pública de Pelotas no dia 21/05/2025 tornou sem efeito a emenda nº 100 da Lei Orgânica do município, a qual impõe à Prefeitura a execução de emendas impositivas do Legislativo já no primeiro semestre de cada ano. A decisão, fundamentada em indícios de possível desvio de finalidade na destinação das emendas no mesmo ano, resultou na não obrigatoriedade de execução de EPII pelo executivo (PELOTAS, 2025).

Sendo assim, este estudo insere-se na área da Gestão Pública, com o objetivo de analisar como é feita a distribuição e a destinação do valor referente às

emendas parlamentares impositivas individuais no município de Pelotas/RS, com recorte temporal no exercício orçamentário de 2025.

2. METODOLOGIA

Este trabalho adota uma abordagem qualitativa e descritiva, com o objetivo de analisar a aplicação das emendas parlamentares impositivas no município de Pelotas/RS, considerando seus aspectos legais, políticos e práticos. A pesquisa é de caráter exploratório e busca o aprofundamento na compreensão dos mecanismos de planejamento orçamentário e da destinação dos recursos públicos por meio das emendas individuais.

A coleta de dados foi realizada, primeiramente, por meio de uma visita técnica à Secretaria da Fazenda, na sequência, foi realizada análise documental, envolvendo três principais fontes, sendo: anexos da Lei Orçamentária Anual de 2025 do município de Pelotas, dados enviados pela Ouvidoria Geral do Município, a partir de solicitação via e-mail, e dados públicos extraídos dos portais oficiais da Câmara Municipal de Pelotas e da Prefeitura.

A análise foi fundamentada teoricamente nos estudos de CORRALO E OLIVEIRA (2023), que discutem os limites e as possibilidades do orçamento impositivo em nível municipal e CIROLINI *et al.* (2023), que investigam a aplicação e os impactos práticos das emendas.

A partir dessa triangulação metodológica entre os dados documentais, a resposta institucional e o suporte bibliográfico, foi possível construir um panorama sobre a aplicação das EPII em Pelotas, de forma a identificar padrões de alocação, áreas prioritárias e possíveis implicações na gestão pública local.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Em 2025, foi aprovado na Câmara Municipal de Pelotas, o valor de R\$10.750.000,00, destinado às EPII. A principal análise desta pesquisa se dá pelos dados disponibilizados pela Secretaria de Governo, via ouvidoria do município, sobre as emendas impositivas executadas em 2025, onde foram encontradas 69 Emendas Parlamentares Impositivas Individuais e 14 Emendas de Bancada, até o dia 18/07/2025.

A planilha apresenta a divisão por colunas, divididas em: Destino; Gestão; Código da Secretaria, Nome da Secretaria; Nome da Pessoa; Número da Emenda; Código da Emenda; Descrição da Emenda; Decreto; Número do Empenho; Número da Solicitação; Nome do Fornecedor; Valor Liquidado; Valor Pago. Não contém data de execução e nem trata dos motivos sobre a não execução da EPII.

As Secretarias que receberam emendas foram: Secretaria Municipal de Cultura (SMC); Secretaria Municipal de Educação (SME); Secretaria da Saúde; Secretaria Municipal de Segurança Pública (SMSP); Secretaria Municipal de Turismo (SETUR); Secretaria Municipal de Serviços Urbanos e Infraestrutura (SMSUI); Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito (SMTT); Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG).

Destas, as escolhidas para receber a execução foram: SMC (Território Criativo); SME (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Educação Especial); SETUR (Divulgação e Promoção de Pelotas. No que tange aos números, temos a maior destinação para a Secretaria Municipal de Cultura (R\$

684.760,00), seguida pela Secretaria Municipal de Turismo (R\$ 35.000,00) e, por fim, a Secretaria Municipal de Educação (R\$ 13.150,00).

Dentro das EPII executadas, os programas foram: Território Criativo (SMC); Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Educação Especial (SME); Divulgação e Promoção de Pelotas (SETUR). Das 69 Emendas Parlamentares Impositivas Individuais identificadas, apenas 35 foram liquidadas e efetivamente executadas, representando 50,72% de execução orçamentária. Este dado evidencia que o instrumento constitucional, apesar de previsto legalmente, não foi plenamente operacionalizado pelo legislativo municipal.

Uma prática já apontada como frequente é de que as EPII se tornam instrumentos de barganha em agendas eleitorais (CIROLINI *et al.*, 2023). Portanto, há necessidade de se compreender que embora possuam potencial de descentralizar recursos e de atender demandas locais, seu uso nem sempre estará estritamente vinculado a prioridades estruturais do município. Além disso, verificou-se a falta de alinhamento entre as indicações parlamentares e o planejamento orçamentário do Executivo, o qual dispõe de autonomia para execução de despesas previstas em seu plano de governo.

Outro ponto relevante para a análise de execução das EPII é a liminar judicial que suspendeu temporariamente o pagamento de emendas parlamentares, tornando sem efeito a Emenda nº 100 à Lei Orgânica Municipal. Como previsto na EC nº 86/2015, as EPII devem ser executadas dentro do exercício financeiro, mas sem prazo pré-definido, garantindo maior flexibilidade ao Executivo para alinhar a execução às prioridades e à disponibilidade financeira do município. Conforme destacam CIROLINI *et al.* (2023), a execução precipitada de emendas pode comprometer a eficiência das políticas públicas e favorecer a pulverização de recursos em ações pontuais, com baixo impacto social.

Estudos apontam que embora as EPII contribuam para ampliar o papel do Legislativo no processo orçamentário, elas também podem provocar distorções na execução das políticas públicas. Além disso, a ausência de critérios técnicos objetivos e a falta de compatibilidade com os instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dificultam a efetividade das políticas públicas e favorecem a priorização de interesses particulares em detrimento da necessidade coletiva (CORRALO; OLIVEIRA, 2023).

4. CONCLUSÕES

A investigação sobre a distribuição e a destinação do valor destinado às EPII no município de Pelotas/RS, com recorte temporal no exercício orçamentário de 2025 permitiu rastrear R\$ 732.910,00 em valores efetivamente executados, que representa apenas 6,82% do total previsto. Portanto, o objetivo foi parcialmente atendido, uma vez que não foi possível, nos dados oficiais disponíveis, identificar a destinação e a execução de 34 das 69 EPII analisadas, que possuem 5 meses de validade até o fim do exercício de 2025.

A execução orçamentária das EPII em 2025 apresentou concentração na Cultura (93,43%), com menor alocação em Turismo (4,78%) e Educação (1,79%). Com este cenário, soma-se a liminar judicial, que permite ao Executivo maior flexibilidade no cronograma de execução ao longo do exercício. Porém, não se pode afirmar que este fato contribuiu para o baixo percentual de liquidação até o momento analisado.

Sugere-se a continuidade de estudos sobre o tema, que explorem os critérios para não execução, ampliem o debate sobre o uso das EPII para fortalecimento das políticas públicas e para atuação parlamentar responsável. Abre-se espaço para pesquisas sobre os demais tipos de emendas impositivas, de bancada e comissão, permitindo avaliar em que medida contribuem para o planejamento e execução orçamentária local. Além disso, recomenda-se a análise comparativa com exercícios financeiros anteriores, a fim de verificar tendências na destinação de recursos, identificar mudanças no perfil das demandas atendidas e avaliar o real alcance da política do orçamento impositivo no contexto dos municípios brasileiros.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 29 de outubro de 2019.** Altera a Constituição Federal para dispor sobre a execução obrigatória das emendas de bancada estadual e a modificação do orçamento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 out. 2019. Acessado em 21 jul. 2025. Online. Disponível em: <https://tinyurl.com/unrc29f7>.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 27 de fevereiro de 2015.** Altera a Constituição Federal para dispor sobre a execução obrigatória das emendas individuais ao orçamento da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 2015. Acessado em 21 jul. 2025. Online. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ab58vns>.
- BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. Manual sobre emendas parlamentares: para entidades da sociedade civil, estados e municípios.** Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2023. Acessado em 21 jul. 2025. Online. Disponível em: <https://tinyurl.com/523sanb4>.
- CIROLINI, Bruna Ziebell; SANTOS, Lucas Almeida dos; CAMARGO, Bruna Faccin; GUSE, Jaqueline Carla.** Orçamento impositivo: um olhar reflexivo acerca de sua aplicação no âmbito municipal. **Revista da Universidade Franciscana – UFN**, v. 4, n. 2, 2023.
- CORRALO, Giovani da Silva; OLIVEIRA, Lucas Monteiro Alves de.** O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 9, n. 1, p. 92–109, jan./jul. 2023. e-ISSN 2526-0138.
- PELOTAS. Município de. Câmara Municipal de Pelotas.** Acessado em 21 ju.. 2025. Online. Disponível em: <https://www.pelotas.rs.leg.br/>
- PELOTAS. Município de. Lei Orçamentária Anual.** Acessado em 24 jul. 2025. Online. Disponível em: <https://tinyurl.com/ma8f84u2>.
- PELOTAS. Município de. Lei Orgânica do Município de Pelotas.** Art. 108-A. Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 8, de 7 de julho de 2021. Acessado em 21 jul. 2025. Online. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr44by5x>.
- PELOTAS. Município de. Prefeitura Municipal de Pelotas.** Acessado em 21 jul. 2025. Online. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/>
- PELOTAS. Prefeitura Municipal de. Emendas Parlamentares.** Acessado em 24 jul. 2025. Online. Disponível em: <https://tinyurl.com/khtp67t3>.
- PELOTAS. Prefeitura Municipal. TJ-RS considera inconstitucional a imposição à Prefeitura do empenho de emendas ainda no primeiro semestre de cada ano.** Pelotas, 25 maio 2025. Acessado em 2 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://tinyurl.com/5b8fvf6p>.