Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE)
Departamento de Administração (ADM)
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)
Especialização em Gestão Pública Municipal

Gabriel Lima Mendes

EMENDAS IMPOSITIVAS E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: planejamento, execução e efetividade na destinação de recursos à saúde em Santa Maria (RS)[1]

Brasília (DF)
2026

[1] Artigo elaborado como avaliação final na disciplina de "Trabalho de Conclusão de Curso", do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal – (UnB), orientador Prof. Dr. Jomar M. Rodrigues.

Gabriel Lima Mendes

EMENDAS IMPOSITIVAS E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: planejamento, execução e efetividade na destinação de recursos à saúde em Santa Maria (RS)

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração e ao PPGA da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Prof. Dr. Jomar M. Rodrigues

GABRIEL LIMA MENDES

EMENDAS IMPOSITIVAS E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: planejamento, execução e efetividade na destinação de recursos à saúde em Santa Maria (RS)[2]

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jomar M. Rodrigues

PPGA/FACE/UnB

Presidente – Orientador(a)

Prof. Me. Lucas Moura Nutels

PPGA/FACE/UnB

Avaliador

Brasília (DF)

2026

[2] Artigo elaborado como avaliação final na disciplina de "Trabalho de Conclusão de Curso", do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal – (UnB), orientador Prof. Dr. Jomar M. Rodrigues.

EMENDAS IMPOSITIVAS E GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL: planejamento, execução e efetividade na destinação de recursos à saúde em Santa Maria (RS)

RESUMO: O presente artigo analisa as emendas impositivas no âmbito da gestão pública municipal, com foco em sua relação com o planejamento governamental, o fluxo administrativo de execução e a efetividade das políticas públicas de saúde no Município de Santa Maria (RS). A pesquisa parte da compreensão de que o orçamento público não se limita à previsão de receitas e fixação de despesas, constituindo instrumento de planejamento, implementação e controle das ações governamentais. Nesse contexto, as emendas impositivas ampliam a participação do Poder Legislativo na alocação de recursos, mas sua efetividade depende da compatibilidade com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual, os programas finalísticos da Secretaria Municipal de Saúde e os procedimentos administrativos de execução. O problema de pesquisa consiste em verificar em que medida as emendas impositivas municipais destinadas à saúde contribuem para a efetividade da gestão pública local, considerando sua aderência ao planejamento, sua viabilidade técnica e seus mecanismos de accountability. Metodologicamente, adota-se pesquisa qualitativa, de natureza aplicada, com procedimento documental e estudo de caso, a partir da análise de três emendas parlamentares destinadas à saúde no exercício de 2025, com execução prevista para 2026. O estudo demonstra que as emendas analisadas apresentam maior potencial de efetividade quando vinculadas a demandas concretas, dotadas de finalidade pública mensurável e passíveis de acompanhamento por indicadores de resultado, tais como aquisição de equipamentos, manutenção de serviços hospitalares e redução de filas de exames diagnósticos. Conclui-se que as emendas impositivas podem funcionar como instrumento legítimo de aprimoramento da gestão municipal, desde que alinhadas ao planejamento público, à capacidade administrativa e ao controle social.

Palavras-chave: Gestão pública municipal; Planejamento governamental; Saúde pública; Accountability.

THE ROLE OF MANDATORY PARLIAMENTARY AMENDMENTS IN MUNICIPAL PUBLIC BUDGET AND PUBLIC POLICY EFFECTIVENESS

ABSTRACT: This article analyzes mandatory parliamentary amendments within the scope of municipal public management, focusing on their relationship with governmental planning, the administrative flow of execution, and the effectiveness of public health policies in the Municipality of Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brazil. The study is based on the understanding that the public budget is not limited to revenue forecasting and expenditure authorization, but rather constitutes an instrument for planning, implementation, and control of governmental actions. In this context, mandatory parliamentary amendments expand the participation of the Legislative Branch in the allocation of public resources; however, their effectiveness depends on compatibility with the Multi-Year Plan, the Budget Guidelines Law, the Annual Budget Law, the finalistic programs of the Municipal Health Department, and the administrative procedures required for execution. The research problem consists of examining to what extent municipal mandatory amendments allocated to health contribute to the effectiveness of local public management, considering their adherence to planning, their technical feasibility, and their accountability mechanisms. Methodologically, the study adopts a qualitative and applied research approach, using documentary analysis and a case study based on three parliamentary amendments allocated to health in the 2025 fiscal year, with execution planned for 2026. The study demonstrates that the analyzed amendments present greater potential for effectiveness when linked to concrete demands, endowed with measurable public purposes, and subject to monitoring through performance indicators, such as the acquisition of equipment, maintenance of hospital services, and reduction of waiting lists for diagnostic exams. It concludes that mandatory parliamentary amendments may function as a legitimate instrument for improving municipal management, provided that they are aligned with public planning, administrative capacity, and social control.

Keywords: Accountability; Governmental planning; Municipal public management; Public health.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO..... 1

2 **ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO..... 4**

3 **EMENDAS IMPOSITIVAS NA SAÚDE MUNICIPAL: ANÁLISE EMPÍRICA DE TRÊS DESTINAÇÕES EM SANTA MARIA (RS)..... 7**
3.1 Destinação de recursos para qualificação do atendimento emergencial..... 8
3.2 Destinação de recursos para manutenção de serviços hospitalares..... 10
3.3 Destinação de recursos para redução de filas no sistema público de saúde..... 11
3.4 Considerações sobre a destinação das emendas analisadas..... 13

4 EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E CRITÉRIOS DE DESTINAÇÃO DAS EMENDAS..... 15
4.1 Fluxo administrativo, efetividade e accountability na execução das emendas impositivas. 17

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 20

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

A gestão do orçamento público constitui um dos principais instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas no âmbito da Administração Pública brasileira, estruturando-se a partir dos mecanismos previstos na Constituição Federal de 1988, especialmente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos não apenas organizam a aplicação dos recursos públicos, mas também refletem escolhas políticas e institucionais acerca das prioridades governamentais, influenciando diretamente a forma como o Estado atende às demandas sociais.

Nesse sentido, o orçamento público deve ser compreendido como instrumento de planejamento, gestão e controle da ação governamental, e não apenas como peça contábil ou financeira (Giacomoni, 2021).

No âmbito municipal, essa dinâmica assume especial relevância, tendo em vista que os municípios são responsáveis pela execução direta de políticas públicas essenciais, como saúde, educação e assistência social, impactando de forma imediata a qualidade de vida da população. A análise de políticas públicas exige observar não apenas a formulação normativa da decisão pública, mas também sua implementação, seus instrumentos, os atores envolvidos e os resultados concretamente produzidos (Secchi, 2014). Nesse cenário, o orçamento público deixa de ser compreendido apenas como instrumento técnico de gestão financeira, passando a ser analisado como elemento central na promoção do desenvolvimento local e na efetivação dos direitos sociais.

Com a evolução do modelo orçamentário brasileiro, especialmente a partir da consolidação das emendas parlamentares impositivas, observa-se uma ampliação da participação do Poder Legislativo na definição da alocação de recursos públicos. No plano municipal, esse fenômeno se materializa na possibilidade de os vereadores indicarem a destinação de parte do orçamento, cuja execução passa a apresentar caráter obrigatório, dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Entretanto, a ampliação desse instrumento insere-se em um contexto de tensão entre diferentes dimensões da atuação estatal. De um lado, as emendas impositivas podem ser compreendidas como mecanismo de fortalecimento da representação política e de

aproximação entre o poder público e as demandas da sociedade. De outro, a literatura sobre economia política do orçamento aponta que a alocação de recursos públicos pode ser influenciada por incentivos político-eleitorais, o que pode comprometer a racionalidade do planejamento governamental e a efetividade das políticas públicas.

Diante desse cenário, coloca-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida as emendas impositivas municipais destinadas à área da saúde contribuem para a efetividade da gestão pública local, considerando sua aderência ao planejamento governamental, seu fluxo administrativo de execução e seus mecanismos de accountability?

Para enfrentar essa problemática, o presente estudo tem por objetivo geral analisar a destinação e o percurso administrativo de execução de emendas impositivas municipais voltadas à área da saúde no Município de Santa Maria (RS), considerando o exercício de 2025, com execução prevista para 2026. Como objetivos específicos, busca-se: compreender o papel das emendas impositivas no orçamento público municipal; verificar sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento, especialmente PPA, LDO e LOA; examinar o fluxo administrativo de execução das emendas; e propor critérios de avaliação de efetividade, transparência e controle social.

A escolha dos casos analisados possui natureza qualitativa e não se orienta por preferência partidária ou ideológica. Foram selecionadas três emendas parlamentares destinadas à saúde pública municipal, apresentadas por vereadores vinculados a diferentes partidos, com o objetivo de observar distintas formas de destinação de recursos: aquisição de equipamentos para unidade pública de saúde, apoio a entidade hospitalar vinculada ao atendimento pelo SUS e realização de exames diagnósticos para redução de demanda reprimida. A diversidade dos casos permite examinar como diferentes tipos de emenda se relacionam com o planejamento público, com a estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Saúde e com a possibilidade de mensuração de resultados.

Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza aplicada, com procedimento documental e estudo de caso. A investigação utiliza documentos oficiais do processo orçamentário municipal, emendas impositivas, instrumentos de planejamento, manuais técnicos, dotações orçamentárias e justificativas parlamentares, buscando deslocar a análise do plano meramente jurídico-formal para o campo da Gestão Pública Municipal aplicada.

A abordagem qualitativa justifica-se porque o objetivo não é mensurar estatisticamente todo o universo das emendas impositivas municipais, mas compreender, a partir de casos selecionados, como determinadas destinações de recursos se relacionam com o planejamento governamental, com a capacidade administrativa e com a efetividade das políticas públicas de saúde.

O procedimento documental foi utilizado em razão da natureza do objeto de estudo, que se encontra materializado em documentos oficiais do processo orçamentário municipal, especialmente emendas parlamentares impositivas, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, Plano Plurianual, justificativas legislativas, dotações orçamentárias, manuais técnicos e documentos de tramitação legislativa.

A análise documental permite examinar a finalidade declarada da emenda, o beneficiário indicado, o objeto financiado, a classificação orçamentária, a vinculação com programas públicos e os requisitos administrativos de execução. A pesquisa documental é adequada quando o estudo se desenvolve a partir de materiais institucionais, administrativos ou oficiais que permitem reconstituir e interpretar determinado fenômeno conforme os objetivos da investigação (Gil, 2022).

O estudo de caso foi adotado como estratégia metodológica por permitir a análise aprofundada de fenômeno institucional concreto no âmbito da gestão pública local. Foram selecionadas três emendas impositivas destinadas à saúde pública municipal em Santa Maria (RS), relativas ao exercício de 2025, com execução prevista para 2026. A seleção observou critérios de diversidade quanto ao tipo de destinação: aquisição de equipamentos para unidade pública de saúde; apoio a entidade hospitalar vinculada ao atendimento pelo SUS; e realização de exames diagnósticos para redução de fila de espera.

O estudo de caso mostra-se pertinente quando se pretende examinar fenômenos contemporâneos em profundidade, especialmente quando sua compreensão depende da análise do contexto institucional em que estão inseridos (Yin, 2015).

A análise dos casos foi orientada pelos seguintes critérios: compatibilidade da emenda com o PPA, a LDO e a LOA; vinculação a programas ou ações da Secretaria Municipal de Saúde; natureza da despesa, distinguindo-se custeio e investimento; identificação do beneficiário, diferenciando-se administração direta e organização da sociedade civil; existência de justificativa técnica ou plano de trabalho; possibilidade de acompanhamento

por indicadores de resultado; e mecanismos de accountability, transparência e prestação de contas.

Desse modo, a pesquisa busca compreender as emendas impositivas não apenas como instrumentos formais de alocação parlamentar, mas como mecanismos de gestão orçamentária cuja legitimidade depende da aderência ao planejamento público, da viabilidade administrativa e da produção de resultados concretos à população.

O artigo estrutura-se em três capítulos. No primeiro, analisa-se o orçamento público municipal como instrumento de planejamento, execução e controle das políticas públicas. No segundo, examinam-se três emendas impositivas destinadas à saúde em Santa Maria (RS), observando objeto, beneficiário, finalidade pública e aderência ao planejamento. No terceiro, discute-se o fluxo administrativo de execução, os critérios de efetividade, os indicadores de resultado e os mecanismos de accountability aplicáveis às emendas impositivas.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

A literatura sobre economia política do orçamento aponta que a alocação de recursos públicos pode ser influenciada por incentivos político-eleitorais, de modo que a destinação das emendas parlamentares nem sempre se orienta exclusivamente por critérios técnicos ou por prioridades previamente estabelecidas no planejamento governamental (Almeida, 2021; Graton, 2020).

A compreensão do papel das emendas impositivas no orçamento público municipal exige, inicialmente, a análise da natureza jurídica da lei orçamentária, bem como das funções institucionais atribuídas aos Poderes Legislativo e Executivo no processo de planejamento e execução das políticas públicas.

Com efeito, o orçamento público contemporâneo não se reduz a um mecanismo de previsão de receitas e fixação de despesas, mas se insere em um sistema integrado de planejamento, execução e controle, cuja compreensão exige leitura articulada entre os instrumentos constitucionais do PPA, da LDO e da LOA (Giacomoni, 2021; Conti, 2022).

No plano normativo municipal, a LDO de Santa Maria para 2026 reforça essa integração ao estabelecer que as metas e prioridades da Administração Municipal estão vinculadas aos programas finalísticos e de gestão e devem estar em consonância com o Plano Plurianual. Além disso, a própria legislação orçamentária municipal prevê que a Lei Orçamentária Anual deve evidenciar as políticas e programas de governo, observando os princípios da unidade, universalidade, anualidade, exclusividade, publicidade e legalidade. Essa estrutura demonstra que a análise das emendas impositivas não pode ocorrer de forma isolada, devendo considerar sua aderência aos instrumentos de planejamento e às ações governamentais previamente definidas.

Tradicionalmente, a lei orçamentária foi compreendida como uma norma de natureza meramente formal, caracterizada como ato político autorizativo, por meio do qual o Poder Legislativo concedia ao Executivo a possibilidade de realizar despesas públicas, sem, contudo, impor obrigação de execução. Nesse sentido, o orçamento era concebido como uma "lei de meios", cuja eficácia dependia da discricionariedade do gestor público.

Entretanto, a evolução do constitucionalismo financeiro brasileiro conduziu à superação dessa concepção restritiva. Conforme leciona José Afonso da Silva, o orçamento público deve ser compreendido como instrumento jurídico dotado de densidade normativa, inserido no contexto do planejamento estatal e vinculado à realização das finalidades públicas estabelecidas na Constituição (Silva, 2023). Assim, a lei orçamentária passa a desempenhar papel central na concretização das políticas públicas, deixando de ser mera autorização para se tornar elemento estruturante da atuação estatal.

As emendas impositivas municipais no Brasil decorrem da expansão do modelo de impositividade orçamentária inaugurado no plano federal pela Emenda Constitucional nº 86/2015, que alterou o art. 166 da Constituição Federal e tornou obrigatória a execução de emendas individuais ao orçamento (Brasil, 2015)

No âmbito subnacional, a implementação das emendas impositivas municipais não decorreu de previsão originária expressa na Constituição Federal específica para os municípios, mas sim da reprodução, nas Leis Orgânicas Municipais, do modelo constitucional desenvolvido no plano federal. (Brasil, 1988)

No que se refere à execução do orçamento, a doutrina clássica do direito administrativo estabelece que tal atribuição compete ao Poder Executivo, enquanto função

típica de governo e administração. Segundo Hely Lopes Meirelles, cabe ao Executivo a gestão da máquina pública e a materialização das políticas públicas previstas em lei, sendo-lhe atribuída a responsabilidade pela execução das despesas públicas e pela implementação do planejamento governamental (Meirelles, 2023).

Tal lógica também se projeta no âmbito local, em que a organização administrativa municipal e a execução das políticas públicas se vinculam às competências previstas na Lei Orgânica do Município de Santa Maria (Santa Maria, 1990).

Todavia, a atuação do gestor público no processo de execução orçamentária não se dá de forma absolutamente livre. Ao contrário, encontra-se submetida a limites jurídicos que decorrem da própria estrutura do regime jurídico-administrativo. Nesse sentido, a discricionariedade administrativa deve ser compreendida como um poder-dever, e não como uma faculdade arbitrária de escolha.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, a discricionariedade consiste na margem de liberdade conferida ao administrador para a escolha da melhor solução no caso concreto, sempre vinculada à finalidade da norma e à busca do interesse público. Dessa forma, não se admite que o gestor se afaste dos objetivos estabelecidos na lei, sob pena de configuração de desvio de finalidade (Bandeira de Mello, 2023).

Essa limitação torna-se ainda mais evidente quando se analisa a execução de recursos provenientes de emendas parlamentares impositivas, nas quais a destinação da despesa já se encontra previamente definida. Nesses casos, a atuação do Executivo deixa de ser discricionária quanto à escolha da finalidade, passando a ser vinculada à concretização do objeto indicado, dentro dos parâmetros legais e administrativos aplicáveis.

Por fim, toda a atuação administrativa encontra seu limite máximo no princípio do interesse público, que constitui fundamento do regime jurídico da Administração Pública. Conforme destaca Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a atuação estatal deve sempre observar a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade desse interesse, não podendo o gestor dele dispor livremente ou utilizá-lo para finalidades diversas daquelas previstas na norma (Di Pietro, 2023).

Nesse contexto, a análise da destinação de recursos públicos por meio de emendas impositivas deve necessariamente considerar se tais recursos estão sendo aplicados de forma

a atender ao interesse público de maneira efetiva, em consonância com o planejamento governamental e com os objetivos das políticas públicas.

Essa preocupação torna-se ainda mais relevante no âmbito municipal, em que a experiência prática das emendas impositivas tem demonstrado que sua efetividade depende diretamente do grau de alinhamento com o interesse coletivo e com as prioridades administrativas locais (Villela, 2023)

3. EMENDAS IMPOSITIVAS NA SAÚDE MUNICIPAL: ANÁLISE EMPÍRICA DE TRÊS DESTINAÇÕES EM SANTA MARIA (RS)

A institucionalização das emendas parlamentares impositivas representa uma alteração significativa na dinâmica das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no processo orçamentário, conferindo maior protagonismo ao Legislativo na definição da alocação de recursos públicos. Tal mecanismo, ao mesmo tempo em que fortalece a representação política, exige análise crítica quanto à forma como os recursos são efetivamente destinados, sobretudo sob a perspectiva da finalidade pública e da eficiência administrativa.

Nesse contexto, a análise empírica de emendas impositivas no município de Santa Maria (RS), relativas ao exercício de 2025, com execução prevista para 2026, permite identificar padrões de destinação de recursos e avaliar sua compatibilidade com o interesse público e com o planejamento governamental.

Essa alteração da dinâmica institucional entre os Poderes não é meramente operacional, mas repercute sobre a própria distribuição de influência no processo orçamentário, na medida em que reduz a margem de conformação do Executivo sobre parte da despesa pública e amplia o protagonismo do Legislativo na definição das prioridades alocativas (Santos, 2020) .

Cumpre destacar que a seleção dos casos empíricos analisados neste estudo não se orienta por qualquer recorte ideológico, mas sim por critérios de diversidade institucional e representatividade política. Nesse sentido, optou-se por examinar emendas parlamentares oriundas de vereadores vinculados a diferentes espectros políticos, com o objetivo de

demonstrar que a análise proposta não se restringe a determinada orientação partidária ou posicionamento ideológico.

Ao contrário, busca-se evidenciar que a adequada destinação de recursos públicos por meio de emendas impositivas constitui uma prática que pode ser observada em distintos contextos políticos, desde que orientada pelo interesse público e pelo alinhamento ao planejamento governamental. Tal abordagem visa universalizar o debate, afastando leituras reducionistas e permitindo a construção de uma análise baseada em critérios técnicos e na observação concreta de boas práticas na gestão pública municipal.

Para organizar a análise empírica, as emendas selecionadas foram classificadas segundo beneficiário, objeto, natureza da despesa, finalidade pública e possibilidade de mensuração de resultado. Essa sistematização permite avaliar as emendas não apenas pela intenção parlamentar declarada, mas por sua capacidade de se converter em entrega concreta à população.

Caso	Autor	Beneficiário	Objeto	Tipo de destinação	Critério de efetividade
Emenda 1	Givago Ribeiro	Pronto Atendimento Municipal	Autoclaves, cardioversor e mobiliário	Investimento/equipamentos	Equipamentos adquiridos, instalados e utilizados
Emenda 2	Werner Rempel	Associação Franciscana/Hospital Casa de Saúde	Insumos hospitalares	Custeio/entidade hospitalar	Aplicação dos insumos e continuidade do atendimento SUS
Emenda 3	Luiz Roberto Meneghetti	Secretaria Municipal de Saúde	Exames diagnósticos	Serviços/exames	Número de exames realizados e redução da fila

(Tabela 1 – comparativo entre emendas impositivas analisadas)

3.1 Destinação de recursos para qualificação do atendimento emergencial

No plano municipal, a experiência das emendas impositivas evidencia que sua legitimidade e efetividade dependem não apenas da prerrogativa formal do parlamentar, mas da qualidade da destinação do recurso, da amplitude dos beneficiários e da compatibilidade da escolha com necessidades concretas da população (Villela, 2023).

A primeira emenda analisada, Vereador Givago Ribeiro (PSDB), destina recursos ao Pronto Atendimento Municipal, com o objetivo de aquisição de equipamentos hospitalares e mobiliários, visando a melhoria das condições de atendimento à população.

Conforme consta na justificativa da emenda (Ribeiro, 2025):

> *A destinação da emenda ao Pronto Atendimento é necessária para qualificar os serviços prestados à população por meio da aquisição de autoclaves, cardioversor e mobiliário. As autoclaves garantirão a esterilização adequada dos materiais utilizados nos atendimentos, aumentando a segurança dos procedimentos. O cardioversor é fundamental para intervenções de emergência contribuindo diretamente para salvar vidas. Já o mobiliário permitirá melhores condições de trabalho à equipe e maior conforto aos usuários.*



(Figura 1 – Emenda Impositiva nº 260/2025 – Vereador Givago B. Ribeiro - valor de R$ 101.504,85)

A análise dessa destinação evidencia um alinhamento direto com a finalidade pública, uma vez que os recursos são aplicados em estrutura essencial de saúde, com impacto imediato na qualidade dos serviços prestados. Trata-se de uma destinação que atende a critérios relevantes do ponto de vista da gestão pública, tais como capilaridade social, melhoria da infraestrutura estatal e incremento da capacidade operacional do serviço.

Sob a perspectiva da gestão pública, a emenda possui caráter estrutural, pois se destina à aquisição de equipamentos e mobiliários destinados ao funcionamento de unidade pública de saúde. A finalidade indicada apresenta potencial de alcance coletivo, uma vez que os bens incorporados ao serviço público tendem a beneficiar usuários indistintos do Pronto Atendimento Municipal, além de contribuir para melhores condições de trabalho das equipes de saúde. A efetividade, nesse caso, pode ser verificada por indicadores como aquisição dos equipamentos, instalação, registro patrimonial, utilização na rotina assistencial e eventual ampliação da capacidade de atendimento.

Além disso, a natureza dos itens adquiridos — equipamentos médicos e mobiliários — demonstra preocupação com aspectos estruturais do atendimento, e não apenas com ações pontuais ou de baixa durabilidade. Tal característica reforça a aderência da emenda ao

planejamento governamental, especialmente no que se refere à modernização e qualificação da rede pública de saúde, programa sempre visado pela administração pública do Poder Executivo, com obrigação de investimentos decorrente de lei, que atende o art. 198, § 2º, da Constituição Federal.

3.2 Destinação de recursos para manutenção de serviços hospitalares

A segunda emenda analisada, Vereador Werner Rempel (PcdoB), destina recursos à Associação Franciscana de Assistência à Saúde, responsável pela gestão do Hospital Casa de Saúde, com o objetivo de aquisição de insumos hospitalares.

A justificativa da emenda destaca (Rempel, 2025):

> *O Hospital Casa de Saúde é um hospital 100% SUS. O não apoio a esta instituição, em função dos abusivos preços dos medicamentos, absolutamente necessários a manutenção da saúde dos internados, é decisivo para o equilíbrio do atendimento à saúde em Santa Maria.*



(Figura 2 – Emenda Impositiva nº 71/2025 – Vereador Werner Rempel, valor de R$ 280.000,00)

Nesse caso, observa-se que a destinação dos recursos busca garantir a continuidade de um serviço essencial vinculado ao Sistema Único de Saúde, o que evidencia forte conexão com o interesse público. A aquisição de insumos hospitalares está diretamente relacionada à manutenção da capacidade de atendimento da instituição, especialmente em contextos de elevação de custos operacionais.

Todavia, diferentemente do caso anterior, essa destinação envolve repasse a entidade específica, o que exige análise mais cuidadosa sob o ponto de vista da gestão pública. Embora a finalidade seja legítima, é necessário que a escolha da entidade beneficiária observe

critérios de transparência, regularidade jurídica e efetiva capacidade de atendimento à coletividade, a fim de evitar distorções na alocação de recursos.

Por envolver entidade privada sem fins lucrativos vinculada à prestação de serviços de saúde, a execução da emenda exige maior densidade de controle administrativo. Nesses casos, a análise não deve se limitar à relevância social da entidade beneficiária, devendo abranger sua regularidade jurídica, sua capacidade operacional, a compatibilidade do objeto com a política pública municipal, a existência de plano de trabalho e a posterior prestação de contas. Assim, a legitimidade da destinação depende da combinação entre finalidade pública, transparência e rastreabilidade da aplicação dos recursos.

A accountability envolve a obrigação de agentes e instituições explicarem e justificarem suas condutas perante instâncias de controle, permitindo avaliação, acompanhamento e eventual responsabilização (Bovens, 2007).

Essa cautela é necessária porque a literatura já apontou que a execução orçamentária pode ser capturada por práticas de barganha política, sobretudo quando a destinação de recursos se afasta de critérios amplos de interesse público e passa a atender finalidades mais restritas ou seletivas (Graton, 2020).

Ainda assim, considerando que se trata de instituição vinculada ao atendimento público de saúde, com atuação consolidada, a emenda apresenta elementos que indicam aderência ao interesse público, desde que observados os mecanismos de controle e fiscalização.

Por fim, a destinação mostra-se compatível com o art. 198, § 2º, da Constituição Federal, na medida em que se vincula a ações e serviços públicos de saúde e busca atender finalidade coletiva, impessoal e socialmente relevante.

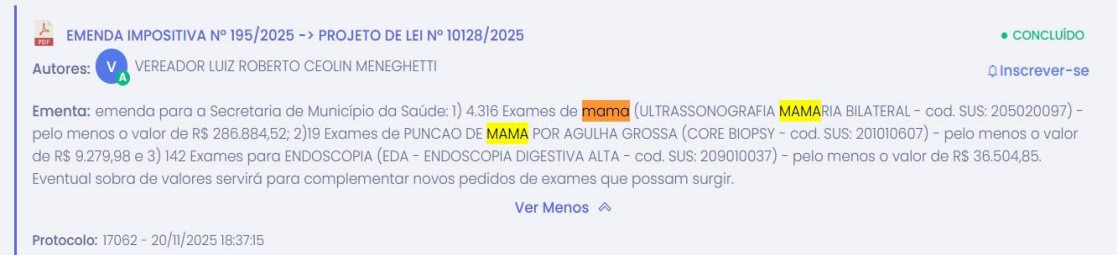
3.3 Destinação de recursos para redução de filas no sistema público de saúde

A literatura recente tem demonstrado que as emendas parlamentares podem desempenhar papel relevante no financiamento de ações e serviços de saúde, especialmente quando direcionadas à ampliação do acesso e à redução de gargalos assistenciais, como ocorre nas hipóteses de filas reprimidas e insuficiência de oferta diagnóstica (Ulinski et al., 2024).

A terceira emenda analisada, Vereador Luiz Roberto Meneghetti (NOVO), destina recursos à realização de exames diagnósticos, com o objetivo específico de reduzir filas de espera no sistema público de saúde.

Conforme consta na justificativa (Meneghetti, 2025):

> *A presente emenda impositiva tem por finalidade zerar a fila de espera para a realização de 4.316 ultrassonografias mamárias bilaterais (código SUS 205020097) e 19 exames de punção de mama por agulha grossa (código SUS 201010607), garantindo diagnóstico precoce e acompanhamento adequado de mulheres que dependem exclusivamente do Sistema Único de Saúde e 142 exames para endoscopia. A destinação dos recursos permitirá a contratação complementar de serviços especializados, ampliando a oferta assistencial e reduzindo drasticamente o tempo de espera, com impacto direto na qualidade de vida, na proteção da saúde e na prevenção de agravos. Trata-se de medida alinhada às diretrizes do SUS, às políticas nacionais de atenção à saúde da mulher e ao interesse público municipal, atendendo de forma efetiva uma necessidade urgente da população. OBS: A indicação do número preciso de exames se dá em razão do número de pacientes que se encontram aguardando em fila de espera. Caso esse número venha a aumentar há uma sobra de recurso para novos exames. Por fim, ressalta-se que essa emenda não foi solicitada pela Secretaria. Trata-se de decisão particular deste Parlamentar.*



(Figura 3 – Emenda Impositiva nº 195/2025 – Vereador Luiz Roberto C. Meneghetti, valor de R$ 338.009,70)

Este caso apresenta um dos exemplos mais claros de destinação orientada por demanda concreta da população. A identificação prévia do número de exames necessários e da fila existente demonstra utilização de critérios objetivos na alocação dos recursos, o que contribui para a eficiência da política pública, obedecendo os princípios da efetividade e impessoalidade, visando atingir, também, o maior número da população, sem distinção.

Diferentemente de destinações genéricas, essa emenda permite maior mensuração da efetividade, pois parte de demanda quantificada e de objeto verificável. A existência de número definido de exames possibilita acompanhar a execução por meio de indicadores como quantidade de procedimentos contratados, exames efetivamente realizados, redução da

fila, tempo médio de espera e eventual saldo de demanda após a execução. A avaliação da ação pública deve considerar a capacidade de demonstrar resultados concretos, permitindo que a Administração responda não apenas pela regularidade formal da despesa, mas também pelo desempenho efetivamente alcançado (Behn, 2001).

Trata-se, portanto, de caso em que a emenda impositiva se aproxima de uma lógica de gestão orientada por evidências, pois vincula recurso público a problema administrativo previamente identificado.

Além disso, a destinação voltada à realização de exames diagnósticos possui impacto direto e mensurável na efetividade da política pública de saúde, especialmente no que se refere à prevenção e ao diagnóstico precoce de doenças. Trata-se, portanto, de uma aplicação que não apenas atende ao interesse público, mas também se alinha a diretrizes estruturantes do Sistema Único de Saúde.

3.4 Considerações sobre a destinação das emendas analisadas

A análise dos casos apresentados permite identificar que a destinação de emendas impositivas voltadas a políticas públicas estruturadas, especialmente nas áreas de saúde, tende a produzir maior impacto coletivo e maior efetividade na aplicação dos recursos públicos. No âmbito da LOA de 2025, instituída pela Lei Municipal nº 10.128/2025, cada vereador dispunha de R$ 983.009,70 em emendas impositivas, sendo que, no mínimo, metade desse valor deveria ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Observa-se que, nos três casos analisados, há elementos comuns que indicam maior aderência ao interesse público, tais como: a destinação para serviços essenciais; elevado número de beneficiários; impacto direto na qualidade do serviço público; e vinculação a demandas concretas da população.

Por outro lado, a análise também evidencia a necessidade de cautela na destinação de recursos para entidades específicas, exigindo rigor na observância de critérios jurídicos e administrativos, especialmente no que se refere à transparência, à legalidade e à finalidade pública.

Por fim, cumpre destacar que a efetividade das emendas impositivas não depende exclusivamente de sua aprovação formal, mas, sobretudo, de sua compatibilidade com o

planejamento orçamentário e com a estrutura administrativa existente.

A indicação de despesas dissociadas dos programas previstos no Plano Plurianual ou na Lei Orçamentária Anual pode gerar impedimentos de natureza técnica, inviabilizando sua execução e comprometendo a própria finalidade do instrumento, o que não ocorreu nos três casos acima estudados.

A comparação entre os três casos permite identificar diferentes formas de contribuição das emendas impositivas à gestão municipal da saúde. A primeira emenda atua sobre a estrutura física e tecnológica do serviço público; a segunda busca assegurar o custeio de insumos em entidade hospitalar vinculada ao atendimento pelo SUS; e a terceira incide sobre a redução de demanda reprimida em exames diagnósticos. Em comum, as três destinações apresentam relação com necessidades públicas concretas e com ações essenciais de saúde.

Contudo, a efetividade dessas emendas não pode ser presumida apenas a partir da justificativa parlamentar. É necessário acompanhar sua execução administrativa, verificando se houve empenho, liquidação, pagamento, aquisição ou contratação, entrega do bem ou serviço e possibilidade de controle social.

Assim, a análise empírica demonstra que a finalidade pública da emenda deve ser complementada por mecanismos de planejamento, execução e avaliação de resultados. Em sentido oposto aos casos analisados, a utilização de emendas como mecanismo de tensionamento político, quando desvinculada de critérios técnicos e de responsabilidade fiscal, revela-se prejudicial à gestão pública e à adequada compreensão, por parte da sociedade, do funcionamento do processo orçamentário.

Desse modo, a consolidação de uma cultura institucional pautada pela responsabilidade na destinação de recursos e pelo respeito ao planejamento governamental mostra-se essencial para garantir a legitimidade das emendas impositivas e sua efetiva contribuição para o desenvolvimento local.

Por fim, os casos analisados corroboram a percepção de que não se pode presumir, de forma abstrata, a ineficiência alocativa das emendas parlamentares, uma vez que seu impacto depende do desenho institucional e da forma concreta de destinação dos recursos, especialmente no âmbito municipal (Almeida, 2021; Villela, 2023).

4. EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E CRITÉRIOS DE DESTINAÇÃO DAS EMENDAS

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa vale-se da análise documental e do estudo de caso como estratégias adequadas à compreensão de fenômenos institucionais concretos no âmbito da gestão pública local (Zanella, 2006; Contandriopoulos et al., 1999). A análise da efetividade das políticas públicas decorrentes da destinação de recursos por meio de emendas impositivas exige a compreensão do orçamento público não apenas como instrumento técnico de gestão financeira, mas como verdadeiro mecanismo de planejamento estatal. Nesse sentido, a evolução da natureza jurídica do orçamento demonstra a superação da concepção tradicional de mera autorização de despesas, passando a assumir papel estruturante na concretização das políticas públicas.

Por essa razão, a avaliação das emendas impositivas não pode partir da premissa automática de que sua participação no orçamento compromete, por si só, a racionalidade alocativa, sendo necessário examinar concretamente sua finalidade, sua abrangência e seus resultados (Almeida, 2021).

Como destaca a doutrina constitucional, o orçamento público deixou de ser compreendido como simples peça formal, assumindo função essencial na organização da atuação estatal e na definição das prioridades governamentais (Silva, 2023). Tal compreensão revela que a destinação dos recursos públicos deve estar necessariamente vinculada aos objetivos previamente estabelecidos no planejamento governamental, especialmente no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o orçamento moderno deve ser compreendido como instrumento integrado de planejamento e gestão, articulando as funções de previsão, execução e controle das ações governamentais, de modo a assegurar maior racionalidade na aplicação dos recursos públicos (Giacomoni, 2021). Essa perspectiva reforça a necessidade de que a alocação de recursos por meio de emendas impositivas observe critérios objetivos de eficiência e de interesse público, evitando distorções no planejamento estatal.

A execução orçamentária, por sua vez, constitui atribuição típica do Poder Executivo, a quem compete a materialização das políticas públicas definidas no âmbito do processo

legislativo. Contudo, essa atuação não se dá de forma absolutamente livre, estando condicionada aos limites impostos pelo ordenamento jurídico e pela própria finalidade da norma orçamentária (Meirelles, 2023). Dessa forma, ainda que as emendas impositivas ampliem a participação do Poder Legislativo na definição da destinação dos recursos, a sua execução permanece submetida ao controle da legalidade e da finalidade administrativa.

Nesse ponto, ganha especial relevância a noção de discricionariedade administrativa como poder-dever, e não como faculdade arbitrária do gestor público. Conforme leciona a doutrina administrativa, a atuação estatal deve sempre estar orientada pela finalidade pública estabelecida na norma, sendo vedado o desvio de finalidade ou a utilização dos recursos públicos para fins diversos daqueles legalmente previstos (Bandeira de Mello, 2023).

A atuação administrativa deve sempre se orientar pelo atendimento do interesse público, sendo ilegítima qualquer conduta que se afaste da finalidade legal. (Bandeira de Mello, 2023).

Retomando a análise, observa-se que a aderência das emendas impositivas ao planejamento governamental está diretamente relacionada à sua efetividade e à sua capacidade de produzir resultados concretos de interesse público. Nesse sentido, a destinação de recursos para políticas públicas estruturadas, especialmente nas áreas essenciais como saúde, tende a apresentar maior impacto social e maior legitimidade do ponto de vista jurídico e administrativo.

Por outro lado, a utilização desse instrumento para finalidades restritas, com baixa abrangência social ou potencial viés político-eleitoral, pode comprometer a racionalidade do orçamento público e afastar-se dos objetivos do planejamento governamental. Nessas hipóteses, a destinação dos recursos pode refletir práticas de barganha política e desequilíbrios na relação entre os Poderes, ainda que formalmente amparada pela legalidade da emenda (Graton, 2020; Santos, 2020).

Tal conclusão encontra fundamento nos princípios estruturantes do direito administrativo, especialmente na supremacia e na indisponibilidade do interesse público, que condicionam toda a atuação estatal (Di Pietro, 2023). Esses princípios impõem ao gestor público o dever de assegurar que a aplicação dos recursos públicos esteja sempre orientada ao bem comum, vedando sua utilização para fins particulares ou de interesse restrito. Portanto, a supremacia do interesse público e a sua indisponibilidade constituem os pilares

do regime jurídico-administrativo. (Di Pietro, 2023).

Além disso, a análise do sistema orçamentário revela que a Lei Orçamentária Anual não pode ser compreendida de forma isolada, devendo ser interpretada em conjunto com os demais instrumentos de planejamento, especialmente o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tal integração evidencia que a execução das despesas públicas deve estar alinhada a um planejamento de médio e longo prazo, sob pena de fragmentação da política pública (Conti, 2022).

Nessa perspectiva, a utilização das emendas impositivas deve observar não apenas a legalidade formal, mas também sua compatibilidade com o planejamento governamental e sua capacidade de promover efetivamente o desenvolvimento local. Quando bem utilizadas, essas emendas podem contribuir para a melhoria dos serviços públicos e para a ampliação do acesso da população a políticas públicas essenciais. Contudo, quando dissociadas desses critérios, podem representar fator de distorção na alocação dos recursos públicos.

Tal constatação é especialmente sensível no âmbito municipal, em que o uso responsável das emendas impositivas pode funcionar como mecanismo complementar de aprimoramento da gestão pública, desde que vinculado a critérios de interesse coletivo e de efetividade administrativa (Villela, 2023).

Por fim, a Lei Orçamentária Anual, enquanto instrumento de concretização das políticas públicas, deve ser compreendida como mecanismo por meio do qual o Estado materializa suas ações e prioridades, não se limitando a uma função meramente contábil, mas assumindo papel central na efetivação dos direitos sociais (Oliveira, 2021). Dessa forma, a análise das emendas impositivas deve ser realizada à luz dessa função, avaliando-se sua capacidade de produzir resultados concretos e de atender às necessidades reais da população, tais quais se evidenciam nos três exemplos de emendas parlamentares estudadas no capítulo anterior.

4.1 Fluxo administrativo, efetividade e accountability na execução das emendas impositivas

A efetividade das emendas impositivas municipais não pode ser aferida apenas a partir da intenção política declarada pelo parlamentar ou da aprovação formal da emenda na Lei Orçamentária Anual. Sob a perspectiva da Gestão Pública Municipal, é necessário examinar

o percurso administrativo pelo qual a indicação parlamentar se transforma, ou não, em entrega concreta à população.

Assim, a emenda impositiva deve ser analisada como parte de um ciclo de gestão que envolve planejamento, classificação orçamentária, análise técnica, execução financeira, contratação ou repasse, entrega do objeto e prestação de contas.

Essa compreensão aproxima a análise das emendas impositivas da literatura de políticas públicas, segundo a qual a decisão formal constitui apenas uma etapa do ciclo da ação pública, sendo indispensável examinar também a implementação, os instrumentos mobilizados, os atores envolvidos e os resultados alcançados (Secchi, 2014).

No caso das emendas destinadas à saúde, esse percurso é especialmente relevante, pois a execução depende da compatibilidade entre a indicação parlamentar, os instrumentos de planejamento orçamentário, os programas da Secretaria Municipal de Saúde, a natureza da despesa, a capacidade operacional do órgão executor e as normas administrativas aplicáveis. A obrigatoriedade de execução da emenda não elimina a necessidade de exame técnico, pois a Administração Pública continua vinculada à legalidade, à finalidade pública, à eficiência e à adequada aplicação dos recursos.

O fluxo administrativo pode ser compreendido em etapas sucessivas. Inicialmente, a emenda é elaborada pelo gabinete parlamentar e protocolada no sistema legislativo, vinculada ao Projeto de Lei Orçamentária Anual. Após a tramitação legislativa, discussão e aprovação pelo Plenário, a emenda passa a integrar a LOA. Publicada a lei orçamentária, inicia-se a fase de análise técnica pelo Poder Executivo, especialmente pela secretaria municipal responsável pela política pública contemplada. Nessa etapa, examina-se a compatibilidade do objeto com o PPA, a LDO, a LOA, o programa orçamentário, a ação finalística, a natureza da despesa e a documentação apresentada pelo beneficiário.

Quando a emenda se destina à aplicação direta pela Administração Pública, a execução pode exigir procedimento licitatório, contratação, emissão de empenho, liquidação, pagamento, recebimento do bem ou serviço e incorporação ao patrimônio ou à rotina administrativa. Quando a destinação envolve organização da sociedade civil ou entidade privada sem fins lucrativos, a execução exige plano de trabalho, habilitação jurídica e fiscal, formalização do instrumento adequado, aplicação do recurso conforme o objeto aprovado e posterior prestação de contas. Em ambos os casos, a execução da emenda depende de

capacidade administrativa e de conformidade técnica.

A existência de impedimentos de ordem técnica demonstra que a emenda impositiva não pode ser compreendida como autorização automática e incondicionada de despesa. A incompatibilidade do objeto com o programa da secretaria, a ausência de documentação, o valor insuficiente, a inadequação da natureza da despesa, a ausência de plano de trabalho ou a impossibilidade de execução dentro do exercício financeiro podem comprometer a realização da programação. Por isso, a qualidade da emenda deve ser avaliada desde sua formulação, considerando a aderência ao planejamento e a viabilidade administrativa.

A efetividade das emendas analisadas pode ser verificada por indicadores concretos. No caso da emenda destinada ao Pronto Atendimento Municipal, os indicadores possíveis são: aquisição dos equipamentos, instalação, registro patrimonial, utilização na rotina assistencial e melhoria das condições de atendimento.

Sob a perspectiva da administração pública gerencial, a avaliação da ação estatal deve deslocar parte da atenção do controle meramente formal para a análise de desempenho, eficiência e resultados, sem afastar a observância da legalidade administrativa (Bresser-Pereira, 1998).

Na emenda destinada ao Hospital Casa de Saúde, os indicadores envolvem: regularidade do repasse, aquisição dos insumos, aplicação no atendimento hospitalar, prestação de contas e contribuição para a continuidade dos serviços SUS. Na emenda destinada à realização de exames diagnósticos, os indicadores podem abranger: número de exames contratados, número de exames realizados, redução da fila de espera, tempo médio de atendimento e impacto na prevenção e diagnóstico precoce.

A utilização de indicadores permite aproximar a execução orçamentária de uma lógica de responsabilização por resultados, na qual a Administração Pública deve demonstrar não apenas que executou formalmente a despesa, mas que produziu efeitos socialmente relevantes (Behn, 2001).

A accountability constitui elemento central nesse processo. A transparência da emenda não deve se limitar à divulgação do parlamentar autor, do valor e do beneficiário. A accountability pode ser compreendida como uma relação institucional na qual agentes públicos ou instituições devem explicar, justificar e tornar avaliável sua atuação perante órgãos de controle, representantes políticos e sociedade (Bovens, 2007).

É necessário que a sociedade possa acompanhar a execução completa do recurso, desde a aprovação legislativa até a entrega do resultado público. Isso inclui acesso à dotação utilizada, ao empenho, à liquidação, ao pagamento, ao contrato, ao termo de fomento, à prestação de contas e aos resultados alcançados. Assim, a accountability conecta representação política, gestão administrativa e controle social.

No campo das finanças públicas, a accountability democrática relaciona-se diretamente à transparência, ao controle e à responsabilização sobre a forma como os recursos públicos são arrecadados, distribuídos e aplicados (Abrucio; Loureiro, 2005).

A literatura de políticas públicas contribui para essa análise ao demonstrar que a decisão formal é apenas uma etapa do ciclo da ação pública. A formulação da política ou da despesa não garante sua implementação, sendo necessário observar os atores envolvidos, os instrumentos utilizados, os obstáculos institucionais e os resultados produzidos. Aplicada às emendas impositivas, essa compreensão permite avaliar se a destinação parlamentar efetivamente contribui para resolver problema público ou se permanece apenas como alocação formal de recurso.

Dessa forma, as emendas impositivas destinadas à saúde podem representar instrumento legítimo de aprimoramento da gestão municipal quando observam quatro requisitos principais: aderência ao planejamento governamental; viabilidade técnica de execução; finalidade pública mensurável; e possibilidade de controle social. Quando esses elementos estão presentes, a emenda tende a qualificar a política pública e ampliar a capacidade de resposta do Município. Quando ausentes, aumenta-se o risco de fragmentação orçamentária, baixa efetividade e desvio da racionalidade do planejamento público.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo analisar a destinação e a execução das emendas impositivas no âmbito do orçamento público municipal, tomando como recorte empírico o município de Santa Maria (RS), a partir das emendas propostas no exercício de 2025, com execução prevista para 2026 (emendas dos Vereadores Givago Ribeiro – PSDB – Werner Rempel – PcdoB e Luiz Roberto Meneghetti – NOVO – uma de cada, respectivamente).

Para tanto, buscou-se articular o referencial teórico do direito constitucional e administrativo com a análise concreta de casos, de modo a verificar em que medida tais

instrumentos se alinham ao planejamento governamental e à efetividade das políticas públicas.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho, demonstrou-se que o orçamento público, à luz do constitucionalismo contemporâneo, não pode mais ser compreendido como mera peça autorizativa de despesas, assumindo papel central no planejamento estatal e na concretização de direitos sociais. Nesse contexto, a integração entre o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual revela a existência de um sistema estruturado, voltado à racionalização da alocação de recursos públicos e à promoção do desenvolvimento local.

A partir dessa base teórica, analisou-se a inserção das emendas impositivas no processo orçamentário, destacando-se o seu papel na ampliação da participação do Poder Legislativo na definição da destinação dos recursos públicos. Verificou-se que tal mecanismo, ao mesmo tempo em que fortalece a representação política, também exige cautela quanto à sua utilização, especialmente diante dos riscos associados à influência de incentivos político-eleitorais na alocação dos recursos.

Embora o presente estudo não tenha identificado, nos casos selecionados, destinações caracterizadas por finalidade restrita ou predominantemente político-eleitoral, tal possibilidade permanece relevante como objeto de investigações futuras.

No plano empírico, a análise das emendas selecionadas permitiu identificar que a destinação de recursos para políticas públicas estruturadas, especialmente na área da saúde, tende a produzir resultados concretos e mensuráveis na melhoria dos serviços públicos, evidenciando maior aderência ao interesse público e ao planejamento governamental. Nesses casos, observou-se a presença de elementos como elevada capilaridade social, atendimento a demandas concretas da população e impacto direto na qualidade dos serviços prestados.

Por outro lado, o estudo também evidenciou que a utilização das emendas impositivas dissociada desses critérios pode comprometer a racionalidade do orçamento público, sobretudo quando os recursos são destinados a finalidades restritas, com baixa abrangência social ou potencial direcionamento a interesses específicos. Nessas hipóteses, ainda que formalmente legítima, a destinação dos recursos pode afastar-se da finalidade pública, configurando distorções no planejamento estatal e fragilizando a efetividade das políticas públicas.

Dessa forma, conclui-se que as emendas impositivas municipais constituem instrumento relevante no processo orçamentário, cuja efetividade depende diretamente da forma como são utilizadas. Quando orientadas pelo interesse público, alinhadas ao planejamento governamental e voltadas à resolução de demandas concretas da população, tais emendas podem contribuir significativamente para o desenvolvimento local e para a melhoria dos serviços públicos. Entretanto, quando dissociadas desses parâmetros, podem representar fator de fragmentação do orçamento e de comprometimento da legitimidade da atuação estatal.

Destaca-se, por fim, a importância do fortalecimento dos mecanismos de transparência, controle e fiscalização na execução das emendas impositivas, de modo a assegurar que a destinação dos recursos públicos ocorra em consonância com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e, sobretudo, com a finalidade pública. Nesse sentido, a consolidação de práticas institucionais voltadas à responsabilidade na alocação de recursos mostra-se fundamental para garantir que o orçamento público cumpra sua função primordial de instrumento de promoção do bem-estar social.

Por último, o presente estudo busca contribuir não apenas para o debate acadêmico, mas também para a prática institucional no âmbito municipal, servindo como instrumento de reflexão para parlamentares, gestores públicos, assessores técnicos e assessorias legislativas quanto à relevância das emendas impositivas como ferramenta legítima de transformação social.

Ao demonstrar, a partir da articulação entre referencial teórico e análise empírica, que a alocação de recursos alinhada ao planejamento governamental e orientada por demandas coletivas tende a produzir maior impacto social, o trabalho reforça a necessidade de compreensão desse instrumento sob uma perspectiva técnico-institucional, e não meramente político-eleitoral.

A principal contribuição do estudo consiste em demonstrar que a efetividade das emendas impositivas não depende apenas de sua obrigatoriedade legal, mas de sua capacidade de atravessar adequadamente o ciclo administrativo da gestão pública. Assim, uma emenda somente se mostra efetiva quando, além de aprovada na LOA, apresenta compatibilidade com o planejamento municipal, viabilidade técnica, execução financeira regular, entrega concreta do bem ou serviço e possibilidade de acompanhamento social.

Essa conclusão reforça a necessidade de compreender as emendas impositivas dentro do ciclo de implementação das políticas públicas, associando decisão orçamentária, execução administrativa, avaliação de resultados e mecanismos de accountability (Secchi, 2014; Behn, 2001; Bovens, 2007).

Nos casos analisados, verificou-se que as emendas destinadas à saúde apresentam maior potencial de efetividade quando vinculadas a problemas públicos identificáveis e mensuráveis, como qualificação de unidade de atendimento, manutenção de serviços hospitalares e redução de filas de exames. Esses elementos permitem deslocar a análise das emendas impositivas de um debate exclusivamente jurídico ou político para uma perspectiva de gestão pública orientada por resultados.

As emendas impositivas, portanto, revelam-se como mecanismo potencialmente relevante para a qualificação das políticas públicas locais, desde que inseridas em uma lógica de racionalidade orçamentária e compromisso com o interesse público. Ademais, considerando a ainda limitada produção científica sobre o tema no contexto municipal, especialmente sob abordagem empírica, o estudo indica a existência de um campo relevante para investigações futuras, capazes de aprofundar a análise dos critérios de alocação, dos resultados concretos das políticas financiadas e dos impactos institucionais decorrentes da ampliação do protagonismo legislativo no processo orçamentário.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountabilit**y. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (org.). Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 75-102.

ALMEIDA, Daniel P. B. **O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 34, 2021.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

BEHN, Robert D. **Rethinking democratic accountability**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.

BOVENS, Mark. **Analysing and assessing accountability**: a conceptual framework. European Law Journal, Oxford, v. 13, n. 4, p. 447-468, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86 (2015)**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 1º maio 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA MARIA. **Emenda impositiva n. 000260/2025**. Autor: Givago Bitencourt Ribeiro. Objeto: destinação de recursos ao Pronto Atendimento Municipal para aquisição de autoclaves para a Central de Material e Esterilização, cardioversor e mobiliários, visando qualificar os serviços prestados à população, no valor de R$ 101.504,85. Santa Maria: Câmara Municipal de Vereadores, 2025. Disponível em: https://cmsantamaria.cittatec.com.br/portal-legislativo/proposicoes/detalhe/190229. Acesso em: 20 abr. 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA MARIA. **Emenda impositiva n. 000195/2025**. Autor: Luiz Roberto Ceolin Meneghetti. Objeto: destinação de recursos à Secretaria de Município da Saúde para realização de exames diagnósticos, incluindo ultrassonografias mamárias bilaterais, punções de mama por agulha grossa e endoscopias digestivas altas, com a finalidade de reduzir fila de espera e ampliar o acesso a serviços essenciais do SUS, no valor de R$ 338.009,70. Santa Maria: Câmara Municipal de

Vereadores, 2025. Disponível em: https://cmsantamaria.cittatec.com.br/portal-legislativo/proposicoes/detalhe/190097. Acesso em: 20 abr. 2026.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTA MARIA. **Emenda impositiva n. 000071/2025**. Autor: Werner Rempel. Objeto: destinação de recursos à Associação Franciscana de Assistência à Saúde/Hospital Casa de Saúde para aquisição de insumos de higienização hospitalar, no valor de R$ 280.000,00, vinculada às ações de saúde de média e alta complexidade. Santa Maria: Câmara Municipal de Vereadores, 2025. Disponível em: https://cmsantamaria.cittatec.com.br/portal-legislativo/proposicoes/detalhe/189853. Acesso em: 20 abr. 2026.

CONTI, José Maurício. **Orçamento público e direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre et al. **Saber preparar uma pesquisa**. São Paulo: Hucitec, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GRATON, L. H. T. **Práticas de barganha política por meio da execução do orçamento público**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 5, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 44. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SANTA MARIA (RS). **Lei nº 7.024, de 06 de agosto de 2025**. Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2026. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do Município de Santa Maria para o exercício de 2026 e dá outras providências. Santa Maria, RS: Prefeitura Municipal de Santa Maria, 2025.

SANTA MARIA (RS). **Lei Orgânica do Município de Santa Maria**. Santa Maria, RS: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/lei-organica-santa-maria-rs. Acesso em: 10 mar. 2026.

SANTOS, N. C. B. **Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 31, 2020.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

ULINSKI, K. G. B. et al. **Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, 2024.

VILLELA, L. C. V. N. **Emendas impositivas municipais**: uma análise no município de Três Corações/MG. Revista Eletrônica de Administração e Turismo, v. 17, n. 1, 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia da pesquisa**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.