

SÉRGIO RICARDO SILVA DOS SANTOS

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: O QUE MUDOU?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa (CEPES), da Escola de Administração de Brasília (EAB/IDP), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Leandro do Nascimento Rodrigues

**BRASÍLIA- DF
2019**

AGRADECIMENTOS

Salmos 91:1-2. Aquele que habita no esconderijo do Altíssimo, à sombra do Onipotente descansará. Direi do SENHOR: Ele é o meu Deus, o meu refúgio, a minha fortaleza, e nele confiarei.

A Deus, autor e consumidor da minha fé, à minha família, em especial minha esposa Marlene Almeida e as minhas filhas Esther Almeida e Sophia Almeida pela compreensão, amor e apoio dedicados em um esforço conjunto, sem o qual não seria possível a conclusão desse trabalho.

As minhas amigas e companheiras Nilma Costa e Roberta Ribeiro, pelo apoio linguístico, incentivo e motivação dedicados a esse trabalho.

Ao professor Bruno D'Abadia, principal incentivador desse trabalho, que despertou em meu coração o interesse por Finanças Públicas e Orçamento Público.

Ao meu Orientador Leandro Rodrigues, mais do que o meu professor, pois ao longo dos últimos dois anos tornou-se um grande amigo, conselheiro que com toda a paciência e dedicação colaborou de forma significativa para a conclusão desse trabalho.

Orçamento impositivo: O que mudou?

SÉRGIO RICARDO SILVA DOS SANTOS

SUMÁRIO: Introdução; 1 Contextualização do Orçamento Público; 2 Orçamento Impositivo; Considerações Finais; Referências Bibliográficas.

RESUMO

O Orçamento impositivo foi criado com o advento da EC 86/2015, promulgada em 17 de março de 2015 com a intenção de obrigar o poder Executivo executar as Emendas Parlamentares, e ratificado pela Emenda Constitucional 100/2019, que trouxe consigo uma grande inovação em relação ao teto de gastos regido pela Emenda Constitucional 95/2016. Com essa mudança, as Emendas de Bancada passaram a integrar o Orçamento Federal. Essa medida trouxe consigo um questionamento primordial concernente ao orçamento: Por que a referida Emenda Constitucional que prioriza a execução obrigatória das Emendas Parlamentares, que representa apenas uma pequena parcela do orçamento, não enfatizou a obrigatoriedade do cumprimento por parte do Executivo das Leis orçamentárias? Esse questionamento nos remete a efetividade da execução das Emendas Parlamentares impositivas, uma vez que o orçamento se refere também às execuções voluntárias que em sua maioria representa uma parte considerável do orçamento. A iniciativa das Emendas Constitucionais supracitadas, mesmo que timidamente, trouxe algumas mudanças nas relações políticas-partidárias existentes, pois a liberação das Emendas Parlamentares deixou de ser, em parte, uma moeda de troca na relação entre o Congresso Nacional e o Executivo, iniciando, o que poderá ser uma Reforma Constitucional Orçamentária.

Palavras-chave: Orçamento Impositivo; Emenda Parlamentares; Emenda Constitucional

INTRODUÇÃO

A despeito da discricionariedade concernente a matéria orçamentária, de acordo com Nagata (2011), identifica-se em alto grau a possibilidade do executivo direcionar a aplicação de recursos públicos. De acordo com o autor, essa possibilidade não significa um campo aberto para a arbitrariedade.

A Constituição Federal de 1988 prevê uma série de mecanismos que possibilitam a fiscalização financeira e orçamentária de acordo com os princípios da legalidade e economicidade. Tais princípios norteiam e limitam a discricionariedade do gestor público no que tange a aplicação de recursos públicos e execução de programas.

Ainda de acordo com o autor, não se pode criticar a existência de maior liberdade do gestor público na condução da atividade financeira, e sim, os abusos que se cometem no exercício dessa faculdade. Nesse sentido, as referidas condutas não encontram respaldo legal em nosso ordenamento jurídico, pois a aplicação de recursos públicos sempre terá como consecução o bem comum e o interesse precípua do coletivo de acordo com a teoria tradicional das Finanças Públicas.

Diante disso, o Planejamento estatal, previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, passaram a ser um importante instrumento de vinculação da Administração Pública à realização da despesa prevista, de acordo com Pinheiro (2011). Ainda segundo o autor, o PPA e a LOA são leis orçamentárias com conteúdo jurídico concernente às ações administrativas. Esses atos administrativos, conhecidos como leis ordinárias, já possuem anexos detalhados com as prioridades e as medidas para alcançá-los.

Então, o que mudou com o advento do Orçamento Impositivo, criado com a promulgação da EC 86/2015 em 17 de março de 2015 com o intuito de obrigar o poder Executivo a executar as Emendas Parlamentares Individuais? A Emenda Constitucional 86/2015 estabelece a vinculação de receitas para gastos com emendas parlamentares individuais no percentual de até 1,2% das receitas correntes líquidas previstas no Projeto de Lei Orçamentária enviado pela União, vinculando obrigatoriamente 50% dessas ações aos serviços públicos de saúde.

O percentual de 1,2% foi estabelecido com a obrigatoriedade de execução financeira e orçamentária, ficando a cargo de uma lei complementar a ser editada a

responsabilidade de determinar a execução equitativa da programação orçamentária. Nesse percentual devem ser considerados os “restos a pagar” até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Nesse sentido, há discricionariedade do parlamentar em deliberar individualmente, dentro da sua cota pessoal, ou seja, de acordo com sua preferência política e/ou partidária sobre qual o destino específico dos investimentos públicos - o que é ainda mais evidente para seus eleitores por meio dos resultados destes investimentos, pois a aplicação desses recursos nem sempre refletem em melhorias nos serviços públicos.

Diante disso, de acordo com Ames (2011), a expressão *pork barrel* é empregada para caracterizar políticas distributivas com ganhos difusos de acordo com Ames et al (2011) que têm com finalidade principal favorecer os eleitores da base eleitoral do parlamentar, repartindo-se os custos por todos os contribuintes.

O Executivo Federal, por sua vez, tem a obrigação por Lei, sob pena de crime de responsabilidade, no caso da inobservância do “orçamento impositivo” de executar o orçamento de acordo com a indicação parlamentar.

Segundo o entendimento de alguns autores como Piscitelli (2006), o orçamento no Brasil é caracterizado como “autorizativo”, pois o Executivo frequentemente tem disposto sobre a programação orçamentária de acordo com as suas preferências. Desse modo, o gestor público tem a prerrogativa de escolher o quê e quando implementar no que tange às políticas públicas, após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dessa forma, para que haja entendimento das mudanças advindas a partir da EC 86/2015, é necessário entender como o Orçamento surgiu. Essas etapas vão desde a criação dos PLOAS, passa por sua aprovação pelo Congresso Nacional, tornando-se Lei Orçamentária Anual (LOA) e, por fim, há a execução, que pode ser por intermédio das transferências e emendas parlamentares.

Como objetivo geral, portanto, este artigo propõe-se analisar o que mudou com o advento do orçamento impositivo concernente às Emendas Parlamentares individuais junto aos Estados e Municípios, bem como o seu impacto na execução dessas emendas. Para tal, serão identificados quais os motivos da não efetivação das

emendas impositivas individuais; quais as causas de ordem técnica e administrativa que impedem a formalização de convênios; qual a efetividade na formalização de convênios com Estados, Municípios e Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos e qual o padrão de proponentes que formalizaram convênios com a União entre os proponentes que tiveram insucesso.

CONTEXTUALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

1. Orçamento Público

Segundo Crepaldi & Crepaldi (2013), o Orçamento Público pode ser definido como um instrumento de Planejamento da ação governamental, por meio do qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo na utilização dos recursos arrecadados como tributos, no intuito de oferecer serviços públicos, especificando gastos priorizados pelos poderes. O orçamento é utilizado para estimar receitas já criadas em lei como receitas (impostos, taxas) que podem sofrer variações. Já as despesas são fixas para limitar os gastos do governo acima do permitido.

Ainda, segundo Crepaldi & Crepaldi (2013), de acordo com a evolução histórica, não existe unanimidade quanto aos tipos de orçamento, mas o processo de planejamento do Orçamento Público passa por várias etapas. Inicialmente a elaboração do orçamento começa com a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), em seguida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e finalmente pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

A constituição Federal Prevê em seu artigo 165:

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

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

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. (BRASIL, 1988)

Para o entendimento dessa questão, é necessário compreendermos quais são os tipos de orçamento, que serão explanados a seguir.

1.1. Tipos de Orçamentos

Segundo Crepaldi & Crepaldi (2013) existem quatro tipos de orçamentos:

1. Orçamento Clássico

De acordo com Crepaldi & Crepaldi (2013) o orçamento clássico surgiu na Inglaterra e tinha como característica a limitação das atividades e ações do governo concernentes às despesas públicas. O controle era rígido neste modelo orçamentário que sofria uma forte influência do liberalismo econômico.

2. Orçamento Moderno

Já o orçamento moderno surge com a evolução no orçamento público logo após a II grande Guerra Mundial. O conceito de Orçamento Público evolui para importantes concepções como a eficiência e a efetividade que tomou corpo logo após a crise no sistema capitalista que não conseguiu resolver os problemas como a superprodução de bens e serviços sem observar a devida contrapartida do consumo.

3. Orçamento Desempenho

O orçamento desempenho representou um grande avanço em relação ao orçamento tradicional. A preocupação primordial com o resultado dos gastos já se caracterizava como uma grande evolução por não atentar apenas para a questão de como gastar os recursos públicos. Essa inovação concernente ao orçamento tradicional trouxe consigo um processo orçamentário inovador o detalhamento dos itens de gasto de cada unidade administrativa.

4. Orçamento Base Zero

O orçamento Base Zero está intrinsecamente ligado ao orçamento da iniciativa privada, após uma experiência vivenciada e desenvolvida por Peter A. Phyrre na Texas Instruments, adaptado para o formato governamental por solicitação do então governador americano da Geórgia Jimmy Carter. Segundo o autor, o orçamento Base Zero pode ser definido como uma técnica utilizada para elaboração do orçamento programa. Esse tipo de orçamento utiliza-se de um processo operacional de planejamento orçamentário bem definido e estruturado. Peter Phyrre, idealizador do

programa, defendia que o estado, como prestador de serviços públicos poderia utilizar-se de toda a sistemática do orçamento base zero. A partir da implementação do programa, os gestores públicos passaram a ser obrigados a informar e justificar detalhadamente a utilização de cada recurso solicitado.

5. Orçamento Programa

O Orçamento Programa, caracteriza-se por ser uma ferramenta de Planejamento de acordo com as metas e os objetivos estabelecidos pelo governo dentro do período determinado para execução dos programas. De acordo com Crepaldi & Crepaldi (2013), o Orçamento Programa, pode ser definido como um Plano de Trabalho expresso por um conjunto de ações pela identificação de recursos necessários à sua execução.

Desse modo, o Orçamento Programa é um instrumento fundamental para viabilizar as ações de governo bem como os seus projetos de acordo com a diretrizes já previamente estabelecidas.

2 Espécies de Orçamentos

De acordo com a Constituição Federal de 1988, em seus artigos 165 a 169, o sistema orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

2.1 PPA

Segundo a Constituição Federal de 1988, a lei que instituir o Plano Plurianual (PPA), estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos, e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes. De acordo com o Portal da Transparência do Ministério do da Transparência e Controladoria-Geral da União, o PPA corresponde às políticas e metas previstas para um período de 4 anos, assim como os mecanismos para que esses objetivos e metas sejam alcançados. Vale salientar que a LDO e a LOA devem estar alinhadas às políticas e metas presentes no PPA, que são elaboradas anualmente.

2.2 LOA

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), segundo a CEF de 88, no art. 166 § 6º, estima as receitas que o Poder Executivo tem como expectativa arrecadar durante o ano de referência fixando os gastos de acordo com essas expectativas de arrecadação. A elaboração da referida lei é de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo que depois de elaborada é enviada ao Congresso Nacional para que os parlamentares possam analisar propondo alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual direcionando a aplicação dos recursos públicos por intermédio das emendas parlamentares. Essas modificações estão sujeitas a restrições de acordo com art. 166, § 3; da CF. As emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.

2.3 LDO

Por fim, a LDO de acordo com a CF 88, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá também sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais e de fomento.

Todas as referidas leis são propostas pelo poder executivo ficando a cargo do legislativo (Congresso Nacional) a sua aprovação. É importante frisar que segundo art. 166 § 4º da CF/88, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Execução do Orçamento (Despesa)

De acordo com Giacomoni (2016), a execução das despesas tem como marco inicial as autorizações previstas no orçamento. Segundo o autor, a forma como a instituição pública se comporta no que tange a execução financeira é fruto da execução da programação vinculada ao orçamento.

A Lei 4320/64 prevê em seu artigo 1º:

Artigo 1º - Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controles dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no Artigo 5º, inciso XV, letra b, da constituição Federal

Da Lei de Orçamento - Disposições Gerais

Artigo 2º - A Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. § 1º - Integrarão a Lei de Orçamento: I - Sumário geral da receita pôr fontes e da despesa por funções de Governo; I - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo 1; I - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. § 2º - Acompanharão a Lei de Orçamento: I - Quadros demonstrativos da receita e planos de aplicação dos fundos especiais; I - Quadros demonstrativos da despesa, na forma dos Anexos 6 e 9; e I - Quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Artigo 3º - A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei; § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Exercício Financeiro

Segundo o artigo 34 da referida Lei, o exercício financeiro no setor público coincidirá com o ano civil, ou seja, compreendendo o período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. A Lei ainda prevê em seu artigo 35 a seguinte norma:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nêle arrecadadas;

II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

De acordo com Giacomoni (2016), mesmo com a não previsão na norma legal da extensão do exercício, isso ocorre com o procedimento de manter em aberto a data de 31 de dezembro para a realização dos lançamentos e registros que ficaram para trás de acordo com o Decreto Federal 1.802 que estabeleceu as regras para inscrição dos restos a pagar. Ainda, segundo o autor, a Constituição Federal de 1988 prevê que caberá à Lei complementar dispor sobre o exercício financeiro.

Execução da Despesa

Ainda segundo Giacomoni (2016), a legislação local, com base nos limites previstos na lei orçamentária, aprovará os quadros com discriminação detalhada com a classificação da despesa e ou receita. A aprovação do decreto executivo com quadros demonstrativos dos gastos governamentais se fazia necessário a partir do momento em que a despesa passou a ser discriminada na lei orçamentária. O autor explica que com o intuito de facilitar à administração pública o ajustamento da previsão

como as necessidades administrativas, as tabelas demonstrativas deverão ser objetos de decretos administrativos.

De acordo com o autor, a execução da despesa passa por vários estágios e etapas como: registro dos créditos e dotações, programação do desembolso e licitação, empenho, liquidação e pagamento.

Execução da Receita

Já a execução da receita, segundo Giacomoni (2016), tem em seu processo uma característica mais simples e menos detalhada em comparação com a execução da despesa. Devido a sua natureza mais simples, o processo de execução da receita é caracterizado pela centralização/descentralização, provisão/fixação e regime de caixa/competência.

A execução da receita, devido às características citadas, é realizada de forma centralizada, exceto as receitas arrecadadas oriundas de fundos e de entidade autônomas administrativa e financeiramente. Segundo o autor, a responsabilidade pela execução da maior parte da receita pública é do Ministério da Fazenda e ou de Finanças. A receita tem como diferencial, em relação a despesa, o caráter normativo. Enquanto a receita é meramente uma estimativa, a despesa é fixada na Lei orçamentária. Outra diferença significativa, segundo o autor é o fato de que a receita possui regime contábil misto de caixa. Isso significa que são contabilizadas apenas as receitas que foram arrecadadas no exercício.

A execução da receita está dividida em: Lançamento, arrecadação e recolhimento.

2.3.1 Transferências Constitucionais

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 212 estabeleceu que é de responsabilidade dos entes públicos a arrecadação e o recolhimento de impostos. Com isso, cada ente público direciona a aplicação dos referidos recursos.

A partilha dos tributos arrecadados pela União com estados, o Distrito Federal e os municípios prevista na Carta Magna, caracteriza-se como “transferências constitucionais” tendo como exemplos o Fundo de Participação dos Municípios e Fundo de Participação dos Estados, oriundos de parcelas arrecadadas do Imposto de Renda e do Imposto sobre a Produção Industrial. Vale salientar também, dentre os

tributos arrecadados pela União e partilhados entre os entes federados, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, o Imposto sobre a Produção Industrial Proporcional às Exportações, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico sobre Combustíveis e o Imposto sobre Operações Relativas ao Metal Ouro como Ativo Financeiro.

Também é importante destacar como norma legal que caracteriza a transferência obrigatória, a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), que trata sobre a arrecadação de impostos dos Estados e do Distrito Federal de recursos provenientes das operações relativas à circulação de mercadorias, e da prestação de serviços de transporte e de comunicação de recursos por conta da desoneração do ICMS incidente nas exportações, e as retenções e transferências para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação que estabelece a parcela de tributos 20% arrecadados.

De acordo com a Emenda Constitucional 95/2016 existem duas exceções concernente ao limite individualizado e compensação:

1- Compensação 2017/2019: faculta o Executivo compensar o excesso para os demais poderes, MPU E DPU:

Art. 102, § 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo. § 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

2- Compensação Intra Poder: a LDO pode dispor sobre empréstimos entre órgãos, respeitando o somatório dos limites:

Art. 102, § 9º Respeitando o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em casa inciso.

2.3.2 As Transferências Legais

As transferências legais têm como característica principal o fato de serem disciplinadas por leis específicas. As referidas Leis determinam a forma de habilitação, transferência e aplicação dos recursos bem como deverá ser feita a prestação de

contas. No caso do repasse de recursos não vinculados, a Administração Pública tem a liberdade para definir a despesa correspondente ao recurso repassado pelo Executivo. Já no caso de recursos repassados vinculados a um fim específico, a transferência legal possui um aspecto finalístico específico, ou seja, os recursos repassados têm como objetivo uma despesa específica.

As **transferências Legais** específicas se dividem em três formas: Transferências Diretas ao Cidadão, Transferências Automáticas e Transferências Fundo a Fundo.

2.3.3 As **Transferências Diretas ao Cidadão**

As transferências diretas ao cidadão consistem em programas com o objetivo de transferir determinado recursos financeiros direto a população dentro um público alvo específico. A seleção do Público alvo, bem como o cadastro e controle no sistema específico do Governo Federal, é de inteira responsabilidade dos Municípios. Dentre os programas dessa natureza, o Bolsa Família se destaca como exemplo desse tipo de programa. (GOMES, 2013)

2.3.4 Transferências Automáticas

Já as **Transferências Automáticas**, segundo Gomes (2013) têm como característica o repasse financeiro sem o estabelecimento de um convênio, contrato, por intermédio de depósito em conta corrente específica, ou seja, a transferência de recursos ocorre por meio da descentralização de programas relacionados a educação como Programa Nacional de Alimentação Escolar (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa de Educação de Jovens e Adultos e Programa Brasil Alfabetizado.

2.3.5 Transferências Fundo a Fundo

Por fim, as **Transferências Fundo a Fundo** que estão relacionadas à descentralização de recursos por intermédio de legislação específica, são caracterizadas por recursos transferidos do Fundo Nacional de Saúde (FNS), bem como do Fundo Nacional de Assistência Social para o Fundos municipais e estaduais e do Distrito Federal de Saúde e de assistência social respectivamente, sem a necessidade da celebração de um convênio. (GOMES, 2013)

2.3.6 Transferência Voluntárias

As Transferências Voluntárias são caracterizadas por repasses de recursos correntes e de capital da União a estados, Distrito Federal, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos por intermédio de cooperação, auxílio e assistência financeira que não sejam oriundos de determinação constitucional ou legal.

Os instrumentos utilizados para viabilizar as transferências voluntárias são: **Convênios**, **Contratos de Repasses** e **Termo de Parceria** que são regidas de acordo com a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Essa forma de transferência supracitada poderá ocorrer por demanda **espontânea** e ou **induzida**. Neste caso, tendo como beneficiados Estados, Municípios e Distrito Federal, incluído também as Entidade Privadas Sem Fins Lucrativos. Essas transferências ocorrerão por intermédio de propostas enviadas do Executivo com a previsão do recurso para execução da proposta. (GOMES, 2013)

2.4 Convênios

O **Convênio**, segundo Gomes (2013) é uma forma de transferência de recursos pelo qual é estabelecido um acordo firmado entre órgãos públicos com o objetivo de transferir recursos financeiros de dotações orçamentárias registrados nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. É importante salientar que para consecução do convênio, os participantes, desta relação são estabelecidos como concedente, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e o conveniente, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta e entidades privadas sem fins lucrativos que tenha como característica principal o interesse mútuo das partes de executar determinado programa de governo.

2.5 Contrato de Repasse

Já o **Contrato de Repasse** é o instrumento utilizado para a transferência de recursos da União para estados, Distrito Federal e municípios por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais como Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco do Brasil, destinados à execução de programas governamentais como por exemplo o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) 1 e 2.

2.6 Termo de Parceria

O **Termo de Parceria** caracteriza-se por ser um instrumento jurídico para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP para o fomento e a execução de atividades de interesse público. Vale ressaltar que a PI Nº 127/2008 estabeleceu a figura do Chamamento Público como instrumento jurídico como forma de fomentar a implementação de uma política pública específica.

Como norma referencial do Termo de Fomento, destacam-se a Lei Federal nº 13.019 de 31 de julho de 2014, que estabeleceu o regime jurídico das parcerias voluntárias, que envolvam ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público. A referida lei estabeleceu as diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento e o Decreto Federal nº 8.726/2016 que regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.

2.7 Emendas Parlamentares

De acordo com a Constituição Federal, a emenda parlamentar é uma ferramenta orçamentária por meio da qual os Deputados Federais e Senadores podem elaborar propostas ao orçamento. Isso significa em suma que os membros do Congresso Nacional têm a prerrogativa de inserir no orçamento novos programas e ações com o intuito de atender as solicitações e demandas advindas do seu reduto eleitoral.

Segundo a Carta Magna, o executivo é o responsável pela elaboração do orçamento, ficando a cargo dos parlamentares a decisão do direcionamento dos recursos por intermédio das emendas.

As Emendas Parlamentares obedecem a quatro tipos de intervenção feitas no orçamento: individuais que são de autoria de cada senador ou deputado podendo atingir, de acordo com a Resolução 1/06 do Congresso Nacional, até 25 emendas individuais. Já as comissões permanentes do Senado e da Câmara podem apresentar

entre quatro e até oito emendas. No caso do Senado, apenas nove das comissões, incluindo a Mesa Diretora, podem apresentar até oito emendas. As Comissões de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) podem apresentar até seis emendas. As de bancada que são emendas coletivas de autoria das bancadas estaduais ou regionais podem apresentar entre 18, até no máximo 23 emendas de acordo com o número de parlamentares por bancada.

Já as emendas provenientes do relator são elaboradas por um parlamentar, que neste caso, poderá ser um deputado ou senador que por sua vez tem a responsabilidade de elaborar o parecer final sobre o Orçamento denominado de relatório geral. Vale salientar que existem ainda as chamadas emendas concernentes às receitas e às despesas orçamentárias. As emendas relacionadas a receitas têm como objetivo alterar a estimativa de arrecadação. As emendas atinentes às despesas são denominadas como de remanejamento, apropriação e de cancelamento.

É importante frisar que as emendas ao orçamento estão subordinadas as normas legais rígidas tanto no que tange ao seu conteúdo quanto aos seus objetivos, uma vez que foram estabelecidas primordialmente pela Carta Magna, e em seguida, mais recentemente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF- Lei Complementar 101/00) e consequentemente pela Lei 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Um exemplo disso é que a emenda ao orçamento que propõe acréscimo ou inclusão de dotações só poderá ser aprovada se estiver de acordo com os preceitos legais previstos no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Após apreciação dos parlamentares que fazem parte da CMO (Comissão Mista de Orçamento), as alterações sugeridas nas emendas poderão ser incluídas no texto final do Orçamento aprovado pelo Congresso. Após aprovação, o orçamento é devolvido para o Executivo com o objetivo de ser sancionado pelo presidente da República.

Uma vez aprovado o orçamento pelo Presidente da República e sancionada a lei, a proposta de orçamento torna-se a LOA que estima as receitas e autoriza as despesas do Governo de acordo com a previsão de arrecadação coadunando com as

metas de resultado primário previsto na LDO. É importante salientar que a necessidade de contenção dos gastos públicos e das despesas estimadas, poderão resultar em contingenciamento denominado de “corte no orçamento”. Isso implica limitar os gastos para as despesas previstas e aprovadas pelo Congresso.

Por outro lado, caso seja constatado pelo executivo durante o exercício financeiro, a necessidade da realização de novas despesas acima do limite não previstas anteriormente na LOA, o Executivo deverá encaminhar uma solicitação de crédito adicional ao Congresso Nacional por meio de um projeto de lei.

Existe ainda a Resolução nº 01/2001 que prevê a edição anual de um parecer preliminar. O parecer preliminar é votado na Comissão Mista de Orçamento após o Projeto de Lei Orçamentária dar entrada (PLOA) da entrada na referida comissão.

2 ORÇAMENTO IMPOSITIVO

O orçamento impositivo surgiu de uma “oportunidade e conveniência”, segundo Piscitelli (2007) Consultor da Câmara dos Deputados, visto que a exposição pública sobre a barganha política do famoso “toma lá, dá cá” ficou explícito na sucessão de escândalos envolvendo a execução orçamentária de recursos provenientes das emendas parlamentares individuais. A partir daí, as atenções se voltaram para as propostas há anos em tramitação que versavam sobre o referido tema.

A EC 86/2015, promulgada em 17 de março de 2015, trouxe consigo uma grande mudança e inovação no que tange a execução do orçamento, oriundo principalmente das emendas parlamentares individuais, mais especificamente, que alterou os parágrafos e incisos dos artigos 165 e 166, concernentes à vinculação de recursos, alterando conseqüentemente o artigo 198 da Constituição Federal o qual estabelece 15% de vinculação nos recursos da União para os programas e ações de saúde. Ainda segundo Piscitelli (2007) o orçamento impositivo não é o que se tem de executar a qualquer pretexto, e sim o suficiente para o que foi definido para ser executado.

Além disso, a obrigatoriedade do cumprimento e a execução do orçamento impositivo, apenas das programações oriundas de emendas, segundo Mendes (2015), Estudo Técnico conjunto nº 1, Congresso Nacional, “autoriza a conclusão quanto às demais programações” que possui caráter apenas autorizativo, ratificando a

discricionariedade do Executivo concernente a execução das demais programações orçamentárias alcançando apenas as despesas orçamentárias.

Isso decorre da aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional 86/2015, criando o instituto do Orçamento impositivo, motivado pelo descontentamento parlamentar pelos baixos níveis de execução orçamentária, segundo Mendes (2015), sem observar, no entanto, a necessidade de criar um mecanismo vinculado a uma norma que de fato obrigasse o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias. Ainda segundo Mendes (2015), esse fato se deu da resistência política do Poder Executivo da obrigatoriedade de execução de toda a peça orçamentária o que já estava previsto no teor da PEC Nº 2, DE 2000 do Senado Federal que precedeu a PEC 565-A da Câmara dos Deputados, a qual obrigava a execução de toda a programação orçamentária. Ao invés disso aprovou-se uma emenda constitucional que obriga o Poder Executivo a executar somente as emendas parlamentares, protegendo apenas as programações oriundas de emendas individuais as quais representam apenas uma pequena parte do orçamento, propiciando barganhas entre parlamentares, estados e municípios, objetivando apenas ganhos e interesses eleitorais dos próprios parlamentares e prefeitos de pequenos municípios que sobretudo dependem desses repasses para receber recursos (FIGUEIREDO, 2008).

A Emenda Constitucional 86/2015 buscou estabelecer a vinculação de receitas para gastos com emendas parlamentares individuais no percentual de até 1,2% das receitas correntes líquidas previstas no Projeto de Lei Orçamentária enviado pela União, vinculando obrigatoriamente 50% dessas ações aos serviços públicos de saúde.

O percentual de 1,2% foi estabelecido com a obrigatoriedade de execução financeira e orçamentária, ficando a cargo de uma lei complementar a ser editada a responsabilidade de determinar a execução equitativa da programação orçamentária. Nesse percentual devem ser considerados os “restos a pagar” até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

A grande discussão que ainda perdura entre duas correntes de pensamento sobre o orçamento é que a primeira aliada a um pensamento do executivo que o orçamento é meramente “autorizativo” (FIGUEIREDO, 2008), o que propicia ao gestor a discricionariedade quanto à execução dos programas. A segunda linha de pensamento em que o orçamento público por ser originário de norma jurídica tem em

si mesmo o pressuposto de “obrigatoriedade” no que tange a execução (PISCITELLI, 2007).

Dessa forma, observa-se que o orçamento impositivo concernente às programações advindas de emenda parlamentar individual estão ligadas a execução da Lei Orçamentária, possuindo desta forma caráter obrigatório no que tange a execução por parte do Gestor Público. Por outro lado, essa “obrigação” cai por terra se considerado a possibilidade de impedimento técnico. Nesse sentido a Portaria Interministerial nº 424/2016, assinala nos artigos 19 e 20 que, na análise da proposta e plano de trabalho, deve-se verificar as situações relacionadas abaixo, o que caracteriza o impedimento de ordem técnica para execução das emendas:

Art. 19. O plano de trabalho, que será avaliado pelo concedente, conterà, no mínimo:

I - justificativa para a celebração do instrumento;

II - descrição completa do objeto a ser executado;

III - descrição das metas a serem atingidas;

IV - definição das etapas ou fases da execução;

V - compatibilidade de custos com o objeto a ser executado;

VI - cronograma de execução do objeto e cronograma de desembolso; e
VII - plano de aplicação dos recursos a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso.

Art. 20. O plano de trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ou entidade repassador de recursos.

§ 1º Será comunicada ao proponente qualquer irregularidade ou imprecisão constatadas no plano de trabalho, que deverá ser sanada no prazo estabelecido pelo concedente.

§ 2º A ausência da manifestação do proponente no prazo estipulado implicará na desistência no prosseguimento do processo.

§ 3º Os ajustes realizados durante a execução do objeto integrarão o plano de trabalho, desde que submetidos e aprovados previamente pela autoridade competente.

As emendas parlamentares que são alocadas pelos Deputados e Senadores a estados e municípios, muitas vezes não se traduzem em formalização de convênios devido, em sua maioria, à falta de capacidade técnica dos estados e principalmente dos municípios, sobretudo pequenos, para o cumprimento das exigências previstas nas portarias que versam sobre as diversas formas de convênios. A obrigatoriedade da execução das emendas individuais não está vinculada a obrigatoriedade de formalização de convênios. Diante disso é importante ressaltar que:

“(…) O orçamento impositivo, em síntese, traz a ideia de que a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, é obrigatória, e não apenas facultativa. A execução orçamentária torna-se, portanto, um dever do gestor. Essa

responsabilidade é afastada, evidentemente, quando forem comprovados impedimentos técnicos ou legais. (PISCITELLI, 2015, p. 5)”

Cabe frisar que a execução orçamentária deixa de ser obrigatória a partir do momento em que ocorre um impedimento de ordem técnica que impeça a realização do empenho da despesa conforme destacado (TCU, ACÓRDÃO Nº 831, 2018):

“(…) O art. 58 da Lei 4320/1964 define o empenho como sendo o ‘ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição’. Trata-se do primeiro estágio da despesa orçamentária e consiste, tecnicamente, na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

Ocorre que, o mero empenho da despesa, por si só, não implica a obrigatoriedade da execução financeira, haja vista que pode ser necessário implemento de condição para tal. Apenas para exemplificar, antes de firmar um convênio ou instrumento congênere, o gestor público deve realizar o empenho do valor correspondente ao ajuste a ser firmado com vistas a assegurar que terá recursos suficientes para adimplir com a parte que lhe cabe.

Por sua vez, o voto do relator, Min. José Múcio, corroborando com o parecer expedido pelo MPTCU, registra que:

(…) pelo teor dos dispositivos da EC 86/2015 e das demais regras constitucionais e legais de Direito Financeiro e Orçamentário, e conforme bem esclarecido no parecer do MP/TCU, as verbas oriundas de emendas parlamentares individuais, conquanto tenham relativa obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira de suas programações, não se constituem em transferências efetivamente obrigatórias previstas em lei ou na Constituição, tais como as relativas aos fundos de participação dos Estados e Municípios e outras afins. A verbas das EPIs, na medida em que dependem de diversos condicionantes (inexistência de impedimentos técnicos e de contingenciamento), não geram para o seu destinatário direito líquido e certo ao recebimento dos recursos respectivos.”

Por conseguinte, é importante destacar que o referido impedimento deverá ser formalmente comunicado ao Poder Legislativo no prazo de 120 dias da promulgação da lei orçamentária pelos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Ministério Público ou Defensoria Pública. Caso a o referido impedimento técnico seja insanável, o Poder Legislativo tem o prazo de até 30 dias para indicar ao Executivo o remanejamento da programação orçamentária.

Vale salientar que a vinculação de 1,2% poderá ser contingenciada pelo poder executivo respaldada pelo artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, caso haja a possibilidade do descumprimento da meta de superávit primário estabelecido no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Segundo a Constituição Federal no art. 165, a responsabilidade do controle financeiro cabe ao Executivo levando-se em consideração o planejamento e a gestão. A elaboração das emendas cabe aos parlamentares que são eleitos para representar suas localidades e atender as necessidades de intervenção seja nas áreas de saúde,

educação ou infraestrutura. Com isso tem-se como objetivo primordial da execução do orçamento impositivo, a redução da burocracia, bem como a institucionalização do desembolso de acordo com a programação.

Por outro lado, os recursos oriundos das transferências voluntárias são repassados aos municípios por meio de convênios e contrato de repasses. O convênio, por sua vez, que é a forma mais comum de repasse voluntário, é um instrumento jurídico celebrado entre o concedente, União, e o conveniente, estados e municípios para transferência de recursos com o intuito de executar uma política pública de interesse recíproco. Já o contrato de repasse, semelhante ao convênio, diferencia-se apenas por existir nessa relação, um agente financeiro oficial da união (Caixa Econômica Federal) para intermediação na transferência de recursos. As transferências voluntárias se caracterizam por serem de caráter discricionário por parte da concedente, não havendo a obrigatoriedade na entrega de recursos corrente ou de capital a outro ente da Federação. Por ser de caráter discricionário, a entrega dos recursos a título de cooperação mútua, se dará apenas de repasses que não decorram de determinação constitucional, legal ou destinados ao SUS. É o que dispõe o art. 25 da LRF:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.)

Abaixo, para exemplificar, está um quadro demonstrativo da execução do orçamento em 2018 de acordo com os convênios assinados por órgão :



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Execução Orçamentária Geral (inclusive emendas)

Consolidação de Convênios Assinados em 2018 por Órgão Concedente

ÓRGÃO CONCEDENTE DO CONVÊNIO	REPASSE DA UNIÃO (**)	REPASSE DE EMENDAS	CONTRAPARTIDA PROPONENTE	VALOR GLOBAL	EMPENHADO	PAGO (INCLUI RP)
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO O REGIONAL	1.612.074.611	1.752.102.062	147.772.780	3.511.949.453	3.041.855.304	70.395.563

MINISTERIO DA SAUDE	1.039.752.671	1.515.628.009	17.990.539	2.573.371.219	1.567.038.433	404.446.090
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUARIA E ABASTECIMENTO	418.744.528	604.559.429	82.786.366	1.106.090.322	1.019.289.247	133.879.972
MINISTERIO DA DEFESA	611.809.136	344.836.166	4.630.749	961.276.051	548.485.312	160.450.338
MINISTERIO DO TURISMO	533.321.383	243.951.255	21.365.354	798.637.992	772.248.897	13.643.282
MINISTERIO DA CIDADANIA	327.461.802	407.867.084	25.806.237	761.135.123	731.187.167	61.187.602
MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	199.284.345	211.939.196	13.229.424	424.452.964	411.297.359	2.718.356
MINISTERIO DA EDUCACAO	316.948.313	29.513.713	2.395.762	348.857.788	160.178.966	112.509.861
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO AGRARIO	69.295.157	10.256.271	755.473	80.306.901	51.040.387	12.295.569
MINIST. DA CIENCIA, TECNOL., INOV. E COMUNICACOES	32.381.498	8.260.000	1.513.780	42.155.278	32.183.797	21.119.529
MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS	17.243.864	19.454.492	840.147	37.538.503	38.359.007	24.977.962
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	20.907.801	2.584.784	286.590	23.779.175	23.114.806	0

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/consultas-e-relatorios-de-execucao>, acesso em 05/10/2018.

O quadro acima demonstra uma diferença considerável entre o valor empenhando e o valor pago concernente ao orçamento geral inclusive de emendas individuais, bem como e os recursos repassados aos Ministérios pela União. De acordo com o quadro acima, apenas 0,023% do valor total indicado junto ao Ministério de Desenvolvimento Regional foi pago. Isso demonstra a baixa execução tanto das emendas individuais como do próprio orçamento repassado pela união.

Recentemente, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou a PEC 100/2019 concernente ao Orçamento Impositivo para emendas de bancada. A execução da referida emenda seguirá o mesmo rito das emendas individuais que já são impositivas. Com a aprovação da referida PEC, a execução do orçamento oriundo de emendas de bancada, passa a ser obrigatório, correspondendo a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

A aprovação de **Emenda Constitucional 100/2019** trouxe consigo uma grande inovação em relação ao teto de gastos regido pela Emenda Constitucional 95/2016, determinando a trava de correção pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) Índice de Preços ao Consumidor, a partir do terceiro ano após a Emenda Constitucional. Com essa mudança, as Emendas de Bancada passaram a integrar o Orçamento Federal conforme previsto na Emenda Constitucional 100/2019:

Art. 1, § 10º A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

As Emendas Impositivas de Bancada estão amparadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que é passível de alterações todos os anos.

Outro importante fator a ser destacado é que as Emendas de Bancada também estarão sujeitas ao contingenciamento do orçamento para o cumprimento da meta de resultado fiscal, como já acontece com as Emendas Individuais.

No que tange aos impedimentos de ordem técnica atinente a falta de projetos, bem como o cronograma para análise e verificação dos impedimentos, os órgãos de execução deverão observar o que está previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Outro ponto importante da referida emenda é que caso as Emendas de Bancadas sejam destinadas para o investimento que ultrapasse mais de um exercício financeiro em que a obra já esteja em execução, o objeto em questão deverá continuar recebendo recurso da mesma bancada estadual até a sua conclusão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 trouxe a democratização no processo legislativo no que tange ao orçamento público. De acordo com Dallari (2011), a carta magna conferiu ao legislativo a posição primordial em relação às prioridades que condicionarão a elaboração do Projeto da Lei Orçamentária Anual por meio de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Cabe ressaltar que a iniciativa dessa lei é do Executivo que deve observar o que está precipuamente estabelecido no Plano Plurianual (PPA). A definição de orçamento impositivo, então, perpassa pela compreensão de que o Gestor Público é obrigado a executar a despesa prevista inicialmente pelos parlamentares da Câmara e do Senado Federal, ou seja, o Legislativo. Isso significa que a referida despesa só poderá deixar de ser executada por impedimento técnico.

Segundo Dallari (2011), a Lei Orçamentária Anual (LOA) decorre de um processo de planejamento com o intuito de estabelecer as prioridades de investimento do governo concernente às políticas públicas, fazendo com que as dotações orçamentárias sejam impositivas, tornando-se obrigatória a execução dos projetos atinentes a essas políticas em função dos quais foram estabelecidas as referidas dotações.

Desse modo, ainda segundo o autor, essas dotações deixam de ser simples autorizações de despesas para se tornar despesas de caráter vinculante, o que implica que a não execução pode caracterizar em responsabilidade por parte do gestor público.

Com o advento das Emendas Constitucionais 086/2015 e 100/2019, passou-se a exigência de que as emendas parlamentares individuais e de bancada não sejam contingenciadas de maneira arbitrária pelo executivo de acordo com a conveniência do gestor público.

No que tange aos impedimentos, concernente ao orçamento impositivo das emendas individuais, cabe destacar que durante a execução, a sua ocorrência deverá ser informada devidamente registrada no módulo de Orçamento Impositivo do Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento SIOP.

O que vale dizer que as Emendas Constitucionais 086/2015 e 100/2019 não alteraram o status do orçamento público, antes, trouxeram a exigência de que as emendas parlamentares individuais e de bancada não sejam contingenciadas de forma arbitrária e/ou de acordo com os critérios de conveniência do gestor ou agente público, o que ratifica o pressuposto constitucional das legalidades das despesas públicas.

Em síntese, a iniciativa das Emendas Constitucionais supracitadas, mesmo que timidamente, trouxe consigo algumas mudanças nas relações políticas-partidárias existentes, pois a liberação das Emendas Parlamentares deixou de ser, em parte, uma moeda de troca na relação entre o Congresso Nacional e o Executivo, iniciando, o que poderá ser uma Reforma Constitucional Orçamentária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, 1988 *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 466 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão Nº 831/2018 – TCU – Plenário. Relator: CARVALHO, André Luís de. Publicado no DO de 30-04-2018 p. 172. Disponível em <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/370620184.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>. Acessado em 02-10-2018

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC nº 565-A/2006*. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332451>>. Acesso em 23 novembro de 2018.

CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta nº 1, de 2015. Considerações acerca dos vetos ao PLDO 2015 (Mensagem Presidencial nº 1/2015). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/ldo2015/NTC_pldo2015.pdf>. Acesso em 28 dez. 2018.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. *Orçamento público: planejamento, elaboração e controle*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento Impositivo*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pág. 1003.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub & LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Fernando Limongi. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16ª ed. Ampliada, revista e atualizada. S. Paulo: Atlas, 2016.

GOMES, Luciano de Souza. Repasse de recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? Brasília: Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013. 5p. **Série** : (Orçamento Público em Discussão ; n. 8). Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496341>, acesso em 02/10/2018.

MENDES, Graciano Rocha. *O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015*. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf, acesso em 02/10/2018.

NAGATA, Bruno Mitsuo. A limitação da discricionariedade em matéria orçamentária pelos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Orgs.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 357-384.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade. Estudo Outubro, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1549> . Acesso em 05/10/2018.

_____ e outros. *Contabilidade Pública*. 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2015.

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Famintos por Pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, Timothy; ZUCCO, César. (Eds.). *O Congresso por ele mesmo: auto percepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2011.