

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO E GOVERNANÇA PÚBLICA: análise da execução das emendas impositivas no âmbito federal**

**Simone de Souza**  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**  
**simonesouz@icloud.com**

**Rodrigo Silveira Xavier**  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**  
**rodrigox@gmail.com**

**Alessandro Gustavo Souza Arruda**  
**Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**  
**alessandro.arruda@ufms.br**

**RESUMO**

O grande propósito da implantação do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro é garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, por meio do aumento da participação do Poder Legislativo na definição de políticas públicas. No entanto, diminuir ainda mais a pequena margem de manobra do Poder Executivo sobre as despesas discricionárias pode causar graves consequências econômicas ao país. Diante desse cenário, o presente trabalho teve por objetivo verificar qual tem sido a participação do orçamento impositivo no total das despesas orçamentárias da União e como tem sido sua evolução e execução desde sua implantação. Para alcançar este objetivo foi realizada uma pesquisa descritiva por meio de dados encontrados na plataforma SIGA Brasil, do Senado Federal, no período de 2014 a 2019. Os resultados demonstram que o orçamento impositivo tem ocupado uma parcela crescente nas despesas discricionárias do orçamento federal. Apesar da identificação de falhas em sua execução, este regime orçamentário, se bem utilizado pelos parlamentares, pode contribuir para o alcance da boa governança pública à medida que ajuda a incluir, ou melhor, alinhar as demandas da sociedade às entregas que lhe são feitas e para que essas ações sejam transparentes e com prestação de contas.

**Palavras-chave:** Orçamento Impositivo. Governança Pública. Emendas.

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento impositivo surgiu no ordenamento jurídico brasileiro diante dos reduzidos níveis de execução das emendas individuais em relação ao conjunto das programações constantes do orçamento, representando uma forma de aumentar a participação do Legislativo na definição de políticas públicas (GREGGIANI; SILVA, 2015).

Tal medida mostrou-se relevante, pois ao se deslocar o eixo da programação orçamentária para as mãos do Legislativo, há uma maior democratização na realização das despesas e nas definições dos projetos a serem priorizados (SOUZA et al., 2015). Assim, buscou-se garantir aos parlamentares a efetiva entrega dos bens e serviços de suas iniciativas à sociedade, por todos os meios e medidas necessários à execução de suas programações.

Nesse sentido, Greggiani e Silva (2015) destacam que havia um desequilíbrio em benefício do Poder Executivo, com base na premissa da ampla discricionariedade de execução dos orçamentos públicos. Para os autores, o regime do orçamento impositivo representou um grande avanço ao estabelecer o dever de execução da lei orçamentária e o de justificar eventuais impedimentos, o que, *a priori*, poderia ser deduzida do próprio sistema legal.

No entanto, ressalta-se que o orçamento impositivo agrava ainda mais a rigidez do orçamento público brasileiro, haja vista o elevado percentual de despesas obrigatórias já existentes, o que pode dificultar o alcance da meta de resultado primário e da Regra de Ouro, que consiste na vedação da realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa (inciso III, do art. 167 da Constituição Federal).

Além disso, o reduzido espaço das despesas discricionárias pode restringir a eficiência alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas, as quais poderiam causar a elevação de taxas de juros, inibição de investimentos externos e elevação do endividamento.

Portanto, é importante verificar se a impositividade do orçamento público pode realmente contribuir para a boa governança pública, de forma a garantir uma melhor efetividade orçamentária e uma melhor distribuição dos recursos públicos, em razão da sua previsibilidade e maior participação do legislativo na sua elaboração e fiscalização.

Nesse sentido, o propósito deste artigo é debater sobre as seguintes questões: Qual a participação do orçamento impositivo sobre o orçamento discricionário federal, como tem evoluído e como tem sido executado desde sua implantação?

Com base no problema formulado, este trabalho propõe verificar a efetividade do

orçamento impositivo, por meio de sua participação no orçamento da União e de sua execução orçamentária e financeira, a fim de se identificar possíveis características próprias deste regime orçamentário que possam aprimorar a governança pública.

Para se alcançar esse propósito, delimitaram-se os seguintes objetivos específicos: 1) identificar a participação do orçamento impositivo sobre as despesas discricionárias; 2) analisar a evolução do orçamento impositivo ao longo dos anos; 3) caracterizar a execução do orçamento impositivo ao longo dos anos; 4) verificar como tem sido a distribuição dos recursos do orçamento impositivo territorialmente.

A metodologia escolhida para este estudo foi a pesquisa descritiva, por ser a mais apropriada para se estabelecer relações existentes entre as variáveis apresentadas. No entanto, utilizou-se, também, a pesquisa bibliográfica, como etapa prévia ao estudo, para melhor delineamento dos temas abordados, por meio das principais contribuições teóricas existentes.

## 2. ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público pode ser entendido como o planejamento realizado pela Administração Pública para executar, durante determinado período, os programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da previsão das receitas a serem obtidas, bem como dos dispêndios a serem realizados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade (LIMA; CASTRO, 2007).

No sistema orçamentário brasileiro há três instrumentos de planejamento e orçamento, previstos no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, que devem coexistir de forma integrada, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

A LDO, por sua vez, representa o elo entre o planejamento estratégico (PPA) e o planejamento operacional (LOA). Sua relevância reside no fato de ter conseguido diminuir a distância entre o plano estratégico e as leis orçamentárias anuais (GIANCOMINI, 2012).

Já a LOA é o instrumento que expressa a alocação de recursos públicos, sendo operacionalizada por meio de diversas ações. Trata-se do orçamento propriamente dito, que, por meio da previsão de receitas e fixação de despesas, deve representar a concretização ano a

ano das etapas do PPA, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas estabelecidas, seguindo as metas e prioridades da LDO, sendo compatível com ambos.

Destaca-se, ainda, que a iniciativa da apresentação do projeto de lei orçamentária é privativa do chefe do Poder Executivo, que deve consolidar as propostas de cada um de seus órgãos e dos demais Poderes, para, então, encaminhá-la ao Poder Legislativo para apreciação e aprovação, mais precisamente, pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, nos termos do caput do art. 166 da Carta Magna vigente. Na apreciação das matérias orçamentárias, os parlamentares podem realizar análises, discussões e consultas, bem como propor emendas, que são alterações ao projeto de lei, conforme as normas correlatas.

Com base em Giacomoni (2012) o ciclo orçamentário é composto por quatro grandes etapas a serem cumpridas: elaboração/planejamento; discussão/aprovação; execução; controle/avaliação, as quais formam um processo contínuo, dinâmico e flexível, que se renova anualmente por meio de cada projeto de lei orçamentária.

Após as etapas de planejamento e aprovação, merece destaque a etapa que materializará o que foi definido na lei orçamentária pelos legisladores, a execução orçamentária e financeira, na qual cabe aos gestores públicos cumprir a programação determinada. Nesse sentido, as dotações consignadas aos créditos orçamentários representam autorizações de despesas válidas para utilização no período de vigência da referida lei (GIACOMONI, 2012).

Conforme a Lei 8.666/93, em regra, as despesas da Administração Pública, referentes a obras, serviços e compras, serão necessariamente precedidas de licitação, que é o processo pelo qual se seleciona a proposta mais vantajosa para administração em estrita conformidade com os princípios básicos da administração pública e os mandamentos legais correlatos (BRASIL, 1993).

Após a observância do processo licitatório, sendo este o caso, a despesa orçamentária será efetiva por meio do cumprimento de três estágios sequenciais: empenho, liquidação e pagamento.

De acordo com o disposto na Lei nº 4.320/1964, o empenho é o primeiro estágio de execução da despesa orçamentária e consiste no ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. O estágio da liquidação, por sua vez, representa a verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Já o pagamento,

terceiro e último estágio de execução da despesa orçamentária, consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa (BRASIL, 1964).

Ressalta-se, ainda, que, para fins de encerramento do correspondente exercício financeiro, caso até o dia 31 de dezembro existam despesas empenhadas, mas não pagas, elas são consideradas Restos a Pagar (BRASIL, 1964). As quais se distinguem em Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados, cuja diferença é que a despesa referente àquelas foi liquidada e a destas não.

Assim sendo, uma vez finalizado e homologado o processo licitatório, a partir da contratação do credor, há a emissão do empenho. Em seguida, após o fornecimento do material, a prestação do serviço ou a execução da obra e verificado o direito do credor, a despesa é liquidada. E, por fim, quando é feita a entrega dos recursos ao credor, a despesa é considerada paga. Caso, a entrega do objeto contrato não seja feita no respectivo exercício financeiro, mas a despesa tenha sido empenhada, esta pode ser inscrita em Restos a Pagar, para liquidação e pagamento no exercício subsequente.

Por fim, finalizando o ciclo orçamentário há a etapa de Controle e Avaliação, que, na verdade, deve ser realizada ao longo de todo o processo orçamentário. Trata-se, em síntese, da fiscalização realizada pelos órgãos de controle, pela sociedade e pela própria Administração Pública (GIACOMONI, 2012). Destaca-se, nesta etapa, o importante papel do Poder Legislativo, que, por meio do Tribunal de Contas, exerce o controle externo das contas públicas.

Este detalhado processo para a concretização do orçamento público justifica-se por ser este um instrumento representativo da vontade popular, que não pode ignorar os anseios sociais, mas sim refletir um plano de ação governamental (HARADA, 2008), por isso faz-se necessária sua devida execução, conforme definido nas leis orçamentárias, o que lhe permitirá, por conseguinte, um seguro acompanhamento, com a devida prestação de contas.

## 2.1 ORÇAMENTO IMPOSITIVO FEDERAL

Conforme visto no tópico anterior, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual definem onde serão alocados os recursos públicos para posterior despesa, bem como estimam a receita que será arrecadada.

No entanto, algumas despesas são realizadas de maneira discricionária por parte do Poder Executivo, gerando conflitos e permitindo que questões eminentemente políticas

atrapalhem o Estado brasileiro em garantir direitos fundamentais. Em outros termos, a discricionariedade tem sido utilizada como “moeda de troca” para a aquisição de apoio político (ALVES; BIANCHI, 2019). A discussão passa então a ser sobre qual é a natureza jurídica do orçamento público brasileiro: autorizativo ou impositivo?

Com base em Giacomoni (2012), historicamente, o orçamento público brasileiro sempre teve caráter apenas autorizativo, não impositivo. Em outras palavras, o simples fato de uma despesa constar na LOA não obrigava a realização da mesma e, portanto, não gerava nenhum direito subjetivo.

Souza et al. (2015) reforçam tal entendimento ao afirmarem que, apesar da inegável rigidez da execução orçamentária, o modelo de orçamento adotado no Brasil é o autorizativo, o que significa dizer que o Poder Executivo possui discricionariedade para manobrar o orçamento sem necessariamente ter de executá-lo exatamente como foi aprovado.

Sobre esse modelo autorizativo, Lima (2003) entende que há um protagonismo quase absoluto do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo um papel secundário de tão somente autorizar aquilo que foi programado pelo Executivo.

Conti (2013) afirma que não se pode aceitar que a lei orçamentária tenha apenas um aspecto formal, com dispositivos meramente autorizativos, tornando-a um instrumento inócuo para o planejamento e para a gestão governamental, uma vez aprovada, a execução da lei orçamentária deve pautar-se pela busca do fiel cumprimento de seus dispositivos, de modo que se façam apenas os ajustes necessários para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, tendo em vista o interesse da coletividade.

Contudo, em que pese a discussão e a falta de consenso sobre o assunto, a natureza autorizativa, inerente ao orçamento público brasileiro, vem sendo alterada gradativamente nos últimos anos: já na LDO de 2014 havia previsão de obrigatoriedade em pontos excepcionais, como a execução de emendas parlamentares individuais, cujo montante correspondente representava 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior.

Em 2015, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais ganhou *status* constitucional, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015, que inseriu significativas alterações nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal. Em essência, repetiram-se os comandos estabelecidos pela LDO de 2014, inclusive as regras que previam que metade das emendas individuais aprovadas deve ser destinada à saúde e que o contingenciamento das emendas individuais pode ocorrer até a proporção da limitação incidente sobre as despesas discricionárias.

Como destacado por Vieira (2017), a transição para o orçamento impositivo foi intensificada a partir desta alteração constitucional, que veio em resposta aos baixos níveis de execução das emendas individuais em relação ao conjunto das programações constantes do orçamento, a fim de proporcionar maior participação do Legislativo na definição das políticas públicas.

A LDO de 2016 ampliou a obrigatoriedade de execução para as emendas de bancada estadual. Assim como nas emendas individuais, o montante obrigatório das emendas de bancadas estaduais foi então fixado em percentual da RCL do ano anterior, mas em patamar inferior, 0,6%.

É importante registrar que, no fim de 2016, a Emenda Constitucional do teto de gastos alterou o cálculo do gasto mínimo com emendas individuais. Assim, a partir de 2018 (e até o fim da vigência do teto), o valor de execução obrigatória passou a ser o do ano anterior corrigido pela variação da inflação (IPCA) acumulado em doze meses até junho do exercício anterior ao do orçamento, ou seja, a mesma regra de correção do teto de gastos primários (IFI, 2020).

Em junho de 2019, a Emenda Constitucional nº 100/2019 (EC 100/19) constitucionalizou as emendas de bancada, ao aplicar a estas o mesmo regime de execução das emendas individuais, no montante de até 1% (um por cento) da RCL realizada no exercício anterior. A garantia de execução, no entanto, foi diminuída para 0,8% da RCL em 2020 e 2021, passando a ser corrigida conforme a regra do teto de gastos a partir de 2022.

No entanto, a inovação mais relevante da Emenda Constitucional nº 100/2019 foi constitucionalizar o dever geral de execução do orçamento (IFI, 2020). A Emenda incluiu o §10 ao art. 165 da CF/88, que trata das leis orçamentárias, segundo o qual: “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” (BRASIL, 2019).

Destaca-se a relevância deste parágrafo, pois, pela primeira vez, a questão da impositividade do orçamento passou a ter *status* constitucional, sem se restringir apenas às emendas parlamentares. Tal alteração foi regulamentada pela Lei 13.983/2020.

Por sua vez, a Emenda Constitucional nº 102 disciplinou a aplicação desse dever de execução orçamentária (§ 10 do art. 165), assim nos termos da LDO, este se aplica exclusivamente às despesas primárias discricionárias, está subordinado a possíveis contingenciamentos, e deixa de ser obrigatório nos casos de impedimentos de ordem técnica.

Destaca-se, ainda, que a LDO de 2020 passou a identificar com marcadores também as emendas de comissão e do relator-geral do orçamento, como já ocorria para as emendas individuais e de bancada estadual, no entanto, tal dispositivo foi vetado pelo Executivo. É importante ressaltar que a existência de marcadores específicos para as emendas parlamentares nas leis orçamentárias permite um acompanhamento mais preciso de sua execução, pois é possível identificar como cada parlamentar investiu o orçamento que lhe cabia, sendo um componente fundamental para os eleitores verificarem as ações e prioridades de seus candidatos, bem como para se cobrar melhorias.

A Lei nº 13.957 tentou reincluir na LDO os marcadores das emendas de comissão e de relator-geral, indo além: (i) deu prazo de noventa dias ao Executivo para o empenho das emendas do relator-geral; e (ii) estendeu o regime de execução das emendas individuais às de comissão e do relator-geral (IFI, 2020). Esses dispositivos, no entanto, também foram vetados pelo Presidente da República, para minimizar o agravamento da perda de flexibilidade do orçamento.

Segundo o Instituto Fiscal Independente - IFI (2020), essas tentativas de alterações buscavam dar sequência ao processo de fortalecimento do caráter impositivo do orçamento, no sentido de viabilizar um avanço do Poder Legislativo sobre fatia maior do orçamento.

Por fim, destaca-se que, de acordo com Alves e Bianchi (2019), o orçamento impositivo não é imune a críticas, haja vista o péssimo hábito do brasileiro não planejar, o que resulta em orçamentos ruins e, uma vez aprovados, não haveria como mudá-los. No entanto, segundo os referidos autores, esta crítica não se sustenta, pois com a impositividade, essa cultura (se é que realmente existe) tende a mudar, forçando o proponente da matéria elaborar projetos melhores.

Além disso, Souza et al. (2015) ressaltam o potencial do modelo impositivo no fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança pública, especialmente por ampliar a transparência e favorecer a *accountability* através da ampliação da participação democrática, pela ampliação do protagonismo do Legislativo no ciclo orçamentário brasileiro.

É nesse sentido que este trabalho se engendra, a partir do próximo capítulo, ao buscar conjugar elementos do orçamento impositivo com a boa governança pública, especialmente, por se tratar de um instrumento de materialização/efetivação de políticas públicas.

## 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que

atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas, sendo sua origem associada ao momento em que as organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários (principal) e passaram à administração de terceiros (agente), a quem foi delegada autoridade e poder para administrar recursos pertencentes àqueles (BRASIL, 2014).

No entanto, em muitos casos há divergência de interesses entre agente e principal, o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, leva a um potencial conflito de interesse entre eles, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios, conhecido como conflito de agência (BRASIL, 2014).

Assim, a governança surge com o objetivo primário de alinhar as expectativas dos gestores (agentes) às dos proprietários (principal), de modo a estabelecer as ações que venham dirigir, monitorar ou controlar as organizações para o alcance dos resultados pretendidos (TEIXERA; GOMES, 2018).

A governança é aplicável a diversas formas organizacionais, inclusive às organizações públicas. Nesse caso, segundo Castelo et al. (2010), a sociedade é o “principal”, pois demanda percepções de “finalidade” e valor e tem o poder primário. Os “agentes” são aqueles a quem foi delegada competência para executá-las, ou seja, autoridades, dirigentes, executivos e colaboradores do setor público. Assim, regras de governança podem ser vistas como resultado do processo de “contratação” entre eleitores e agentes políticos (CASTELO et al., 2010).

Nesse sentido, Bevir (2011), ao estudar a genealogia da governança, com o intuito de esclarecer o conflito de agência existente entre os cidadãos e os gestores públicos/políticos, argumenta que os cidadãos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses de curto prazo, privilegiando as políticas de bem-estar que os beneficiam como indivíduos. De maneira semelhante, os políticos, sendo atores racionais, tentam maximizar seus interesses eleitorais de curto prazo, promovendo políticas que obterão os votos dos cidadãos racionais, em vez de perseguir a responsabilidade fiscal.

Assim, a participação dos cidadãos se dá principalmente pela participação nas eleições para escolha dos representantes do povo no âmbito dos entes federados. Outras possibilidades ocorrem pela participação nas organizações da sociedade civil (orçamentos participativos, conselhos de programas e políticas públicas), que contribuem para o estreitamento da relação entre o Estado e a sociedade (OLIVEIRA; PISA, 2015).

Segundo o Banco Mundial, em seu relatório “*Governance and development*”, divulgado em 1992, governança é "a maneira pela qual o poder é exercido na administração

dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1). De acordo com a instituição, a governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente (WORLD BANK, 2008).

Teixeira e Gomes (2018), após realizarem um estudo sobre o termo “governança pública”, perceberam que alguns princípios transitam e dialogam em torno do seu conceito, como, por exemplo, a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes, que legitimem as escolhas públicas e direcionem a atuação do gestor; e, as instituições e os processos de execução da política pública que ajam conforme interesse público.

Oliveira e Pisa (2015) argumentam que a evolução da noção de governança no setor público refere-se à capacidade do Estado de implementar as políticas necessárias para o alcance dos objetivos comuns e pressupõe o aperfeiçoamento dos meios de interlocução com a sociedade, ao passo que sejam promovidas ações que garantam a maior atuação do cidadão e responsabilização dos agentes públicos.

Nesse sentido, destacam-se os grandes avanços trazidos pela atual constituição brasileira, conhecida como Constituição Cidadã por conceder aos brasileiros direitos inéditos, entre eles o de exercer o controle sobre a administração pública, de exigir ética, integridade (*compliance*), transparência (*disclosure*) e prestação de contas (*accountability*), bem como de participar diretamente na escolha das políticas públicas a serem implantadas (OLIVEIRA E PISA, 2015).

Para o TCU (BRASIL, 2014), atender as demandas sociais é fundamental para fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade, a qual deve ocorrer por meio de ações pautadas pela busca da maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis).

Deste modo, a boa governança no setor público requer, principalmente, uma gestão estratégica, que atenda de forma efetiva e tempestiva as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas (legitimidade); sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças (resultados) que modifiquem aspectos da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Portanto, é pertinente que se analise aspectos de governança no orçamento público brasileiro, tendo em vista seus graves problemas de efetividade. É nesse viés, que se baseou a instituição do orçamento impositivo, como foi visto no capítulo anterior, contudo, questiona-se se a referida medida foi realmente suficiente para o aumento da efetividade, equidade, transparência e prestação de contas do orçamento público federal, o que será abordado nos próximos capítulos.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De acordo com a classificação metodológica descrita por Godoy (1995), o presente estudo possui uma abordagem qualitativa, pois não requer a utilização de métodos e técnicas estatísticas, mas sim permite a compreensão do objeto de estudo por meio da percepção e vivência do pesquisador acerca dos dados coletados.

Para tanto, realizou-se, primeiramente, um levantamento bibliográfico sobre os temas relacionados a orçamento impositivo e a governança pública, em publicações especializadas em meio físico e/ou eletrônicas. Após, foi efetuada uma pesquisa de caráter descritivo, com a finalidade de apresentar as características do fenômeno estudado, estabelecendo relações entre variáveis, para se alcançar os objetivos elencados na introdução deste trabalho (GIL, 2008).

Deste modo, o estudo se baseou na análise de dados do orçamento público federal, com ênfase na programação e na execução orçamentária do orçamento impositivo, no período de 2014 a 2019, visto que foi a partir da LDO de 2014 que as emendas individuais passaram a ser impositivas. Para se alcançar este objetivo, a base de dados escolhida foi o SIGA Brasil.

O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, disponibilizado pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira-SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos.

A análise de dados ocorreu em julho de 2020 e objetivou descrever a participação, a evolução, a execução e a distribuição territorial do orçamento impositivo, ao longo dos anos de sua existência, a fim de se compreender se realmente este regime orçamentário tem ou não o potencial de contribuir para o fortalecimento da governança pública, melhorando a efetividade do orçamento federal.

Para avaliar a participação do orçamento impositivo fez-se uma análise vertical, que consiste em indicar, por meio de coeficientes de participações, a relação de cada item ao seu conjunto. Assim, considerando-se o conjunto das despesas discricionárias, verificou-se o

coeficiente de participação das emendas parlamentares impositivas em referência àquelas.

Para avaliar a evolução do orçamento impositivo fez-se a análise horizontal dos dados, que consiste na comparação entre componentes de um conjunto em períodos sucessivos. Deste modo, com base no valor do primeiro período é possível avaliar seu crescimento ou sua diminuição nos períodos seguintes.

De forma a examinar a governança, buscou-se avaliar a execução do orçamento impositivo, por meio de percentuais de empenhos e pagamentos. Além disso, complementou-se os dados com a identificação dos percentuais das despesas autorizadas por categoria econômica, o que veio a contribuir para as inferências realizadas.

Por fim, para se avaliar a distribuição do orçamento impositivo territorialmente, combinaram-se os dados referentes aos valores autorizados das emendas impositivas, para 2019, com os dados populacionais das unidades da federação, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do mesmo ano.

Antes da exposição dos resultados da análise dos dados, é preciso ressaltar alguns fatores que podem ter limitado o estudo em questão. Apesar da recente mudança na legislação sobre a matéria (EC nº. 100/2019), optou-se por não incluir dados sobre 2020, em razão do exercício financeiro não ter terminado e pela atipicidade da execução orçamentária em um ano de enfrentamento de uma pandemia. Outro ponto a ser levado em consideração foi que o Siga Brasil não disponibiliza dados sobre as emendas de bancadas impositivas de 2016, nem de seus respectivos pagamentos, visto que esta informação não está disponível no SIAFI em nível detalhado.

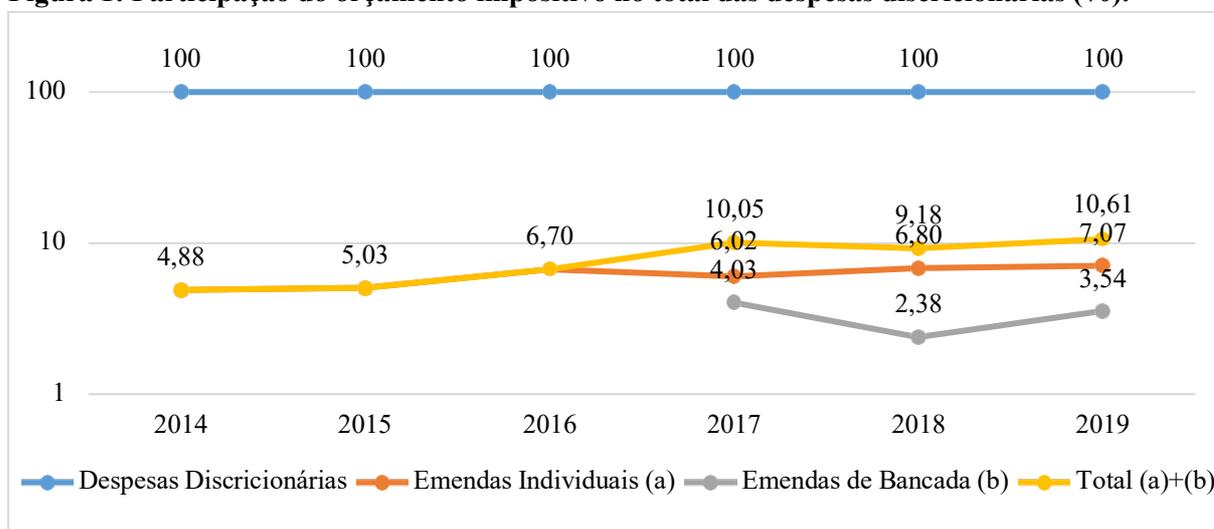
#### **4. RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS**

A análise de dados feita neste capítulo inicia-se pelo exame do impacto do orçamento impositivo nas despesas discricionárias. Tal exame mostra-se relevante devido ao fato de que, apesar de haver um limite constitucional para as referidas despesas, seus valores podem, ao longo do tempo, dependendo das condições econômicas e financeiras, se revelar excessivos ou insuficientes, ao se considerar o lado das despesas.

Nesse sentido, é importante esclarecer que o orçamento impositivo tem natureza de despesa discricionária, no entanto, submete-se a um regime especial vinculante e determinante de execução, definido na Constituição Federal. Não se confunde, portanto, com as despesas obrigatórias, que são aquelas que o governo tem o dever de fazer, por determinação constitucional ou legal, como pagamento de salários e aposentadorias, encargos da dívida

pública e transferências a estados e municípios.

**Figura 1: Participação do orçamento impositivo no total das despesas discricionárias (%).**



Fonte: Siga Brasil (2020).

A figura 1 mostra como tem sido a participação percentual do orçamento impositivo no total das despesas discricionárias, considerando sua dotação inicial, por meio da análise vertical. Como se pode visualizar, o aumento percentual do orçamento impositivo na participação das despesas discricionárias é crescente, apesar de haver limites definidos para os referidos montantes de emendas impositivas.

Em 2019, esse percentual chegou ao total de 10,61% das despesas discricionárias, o que revela uma fatia representativa do orçamento sobre o comando dos parlamentares. Tal aumento se justifica pelas mudanças constitucionais e infraconstitucionais que ocorreram nos últimos anos, como a extensão da imposição da execução orçamentária às emendas de bancada.

No tocante às emendas de bancada, destaca-se que a LDO de 2016 fixou para aquele exercício a obrigatoriedade de execução de 0,6% da RCL do exercício anterior. Na LDO 2017, este percentual foi ampliado para 0,8%. Em 2018, a LDO não definiu um percentual da RCL a ser reservada para essas emendas. Em 2019, manteve-se o percentual de 0,8%; enquanto para as emendas individuais, manteve-se o mesmo durante os anos, 1,2% da RCL.

Ainda, ao se analisar a referida figura, outro fato que merece destaque é que em 2018 houve uma queda nos valores destinados às emendas, isto ocorreu em decorrência do Novo Regime Fiscal e da regra do teto de gastos, instituído pela Emenda Constitucional nº 95/2016. O que vem a evidenciar que, sem o referido teto de gastos, os percentuais do orçamento impositivo sobre as despesas discricionárias poderiam ser ainda maiores.

**Tabela 1: Evolução das despesas discricionárias e do orçamento impositivo (em milhões).**

ANO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DESPESAS DISCRIC. TOTAIS	176.279,63	190.925,64	134.991,61	150.344,50	128.945,00	129.379,19
<b>ANÁLISE HORIZONTAL (%)</b>	<b>100,00</b>	<b>108,31</b>	<b>76,58</b>	<b>85,29</b>	<b>73,15</b>	<b>73,39</b>
EMENDAS INDIVIDUAIS	8.607,27	9.594,47	9.044,17	9.048,44	8.768,76	9.143,74
EMENDAS DE BANCADA				6.066,36	3.071,16	4.579,97
TOTAL:	8.607,27	9.594,47	9.044,17	15.114,80	11.839,91	13.723,71
<b>ANÁLISE HORIZONTAL (%)</b>	<b>100,00</b>	<b>111,47</b>	<b>105,08</b>	<b>175,61</b>	<b>137,56</b>	<b>159,44</b>

Fonte: Siga Brasil (2020).

A tabela 1 mostra a magnitude das emendas parlamentares a partir da evolução das dotações iniciais a elas destinadas, em valores nominais, em comparação com os totais das dotações iniciais das despesas discricionárias, por ano. Bem como, realiza análises horizontais, com base no ano de 2014, para verificar o crescimento ou diminuição desses valores.

As análises horizontais feitas na mencionada tabela evidenciam que, ao longo dos anos, houve um decréscimo no total das despesas discricionárias, o que pode indicar o aumento nas despesas obrigatórias da União ou a queda na arrecadação. Por outro lado, houve crescimento dos valores destinados às emendas impositivas. Essa constatação permite inferir que a dotação reservada às demais despesas discricionárias encontra-se cada vez mais reduzido, ratificando o que foi averiguado na figura 1.

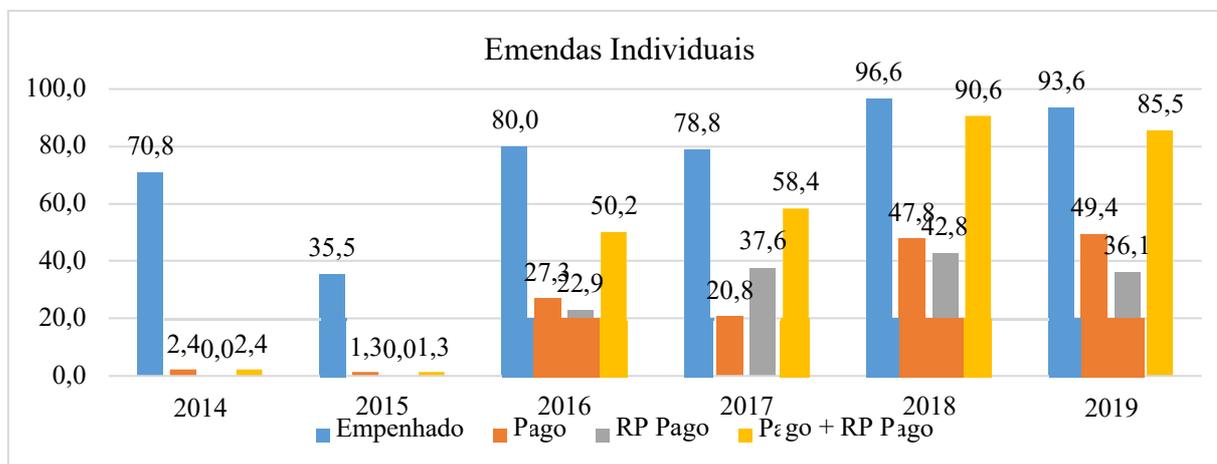
Além disso, destaca-se que, apesar da aplicação da regra do teto de gastos, ao se comparar o valor destinado ao orçamento impositivo em seu primeiro ano (2014) com o último ano analisado (2019), verifica-se um aumento de quase 60% em sua dotação inicial.

Após a análise dos valores destinados às emendas parlamentares impositivas na LOA nos últimos anos, cabe, a partir de agora, analisar se os montantes apresentados estão sendo devidamente executados, a fim de se demonstrar a efetividade de suas programações. Tal exame foi, inicialmente, feito em separado quanto às emendas individuais e às emendas de bancada, e, posteriormente, em conjunto, de acordo com as similaridades encontradas.

Deste modo, buscou-se verificar, para cada modalidade de emenda: quais foram os percentuais de empenho em relação aos valores autorizados da despesa (Empenhado); quais foram os percentuais de pagamento em relação ao empenhado, no mesmo exercício financeiro da referida dotação (Pago); quais foram os percentuais de restos a pagar pagos em relação ao

empenhado, a fim de se verificar o quanto foi pago nos exercícios subsequentes do empenho (RP Pago); e qual foi o total de pagamentos com relação ao que foi empenhado, que representa a soma desses dois últimos percentuais (Pago + RP Pago).

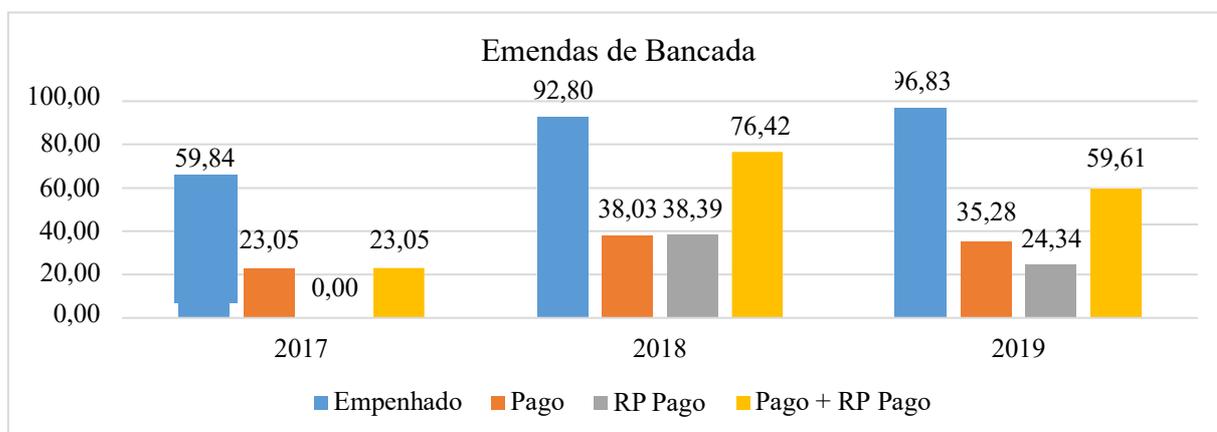
**Figura 2: Histórico de execução das Emendas Individuais de 2014 a 2019 (em %)\*.**



Fonte: Siga Brasil (2020). \* percentuais empenhados com relação aos valores autorizados e percentuais pagos com relação aos valores empenhado.

A figura 2 representa o histórico de execução das Emendas Individuais, de 2014 a 2019. Como se pode notar, inicialmente os percentuais de empenho não corresponderam às expectativas dos parlamentares quanto a uma possível melhora de efetividade do orçamento público, em razão da impositividade dada às referidas emendas. Destaca-se, ainda, a baixa execução orçamentária de 2015, em razão do forte contingenciamento aplicado no período, que representou quase 37% das despesas discricionárias.

**Figura 3: Histórico de execução das Emendas de Bancada de 2017 a 2019 (em %)\*.**



Fonte: Siga Brasil (2020). \* percentuais empenhados com relação aos valores autorizados e percentuais pagos com relação aos valores empenhado.

A figura 3, por sua vez, representa o histórico de execução das Emendas de Bancada,

de 2017 a 2019. Novamente, é possível verificar, que, no primeiro ano de obtenção dos dados, os percentuais de empenho foram baixos. Mas, em 2018 e 2019, os percentuais demonstram que os valores autorizados para as referidas emendas têm sido quase totalmente empenhados.

Ao se analisar as figuras 2 e 3, em conjunto, verifica-se que, apesar da evolução crescente do percentual empenhado do orçamento impositivo, tanto nas emendas individuais quanto nas emendas de bancada, os valores pagos são historicamente baixos, conseqüentemente, o estoque de restos a pagar de emendas é elevado. Isso demonstra que não houve a realização dos respectivos objetos dentro do exercício financeiro, ou seja, a entrega do produto, do serviço ou obra contratada.

Essa dificuldade de execução das emendas dentro do exercício de sua aprovação explica-se pelo fato que muitas emendas precisam passar por ajustes, para a superação de impedimentos de ordem técnica, que são as situações ou eventos de ordem fática ou legal que obstam ou suspendem a execução da programação orçamentária (art. 62-A da Lei 13.983), e para se adequarem às diretrizes e regras das políticas públicas nos ministérios da área de atuação a que se referem. Além disso, é preciso considerar as fases preliminares ao pagamento que demandam tempo para a celebração do convênio ou contrato, a realização dos procedimentos licitatórios e a execução física do objeto.

Com base nesta constatação, faz-se necessário complementar a análise com a verificação da classificação das despesas oriundas do orçamento impositivo por categoria econômica, ou seja, por meio das despesas correntes e das despesas de capital, haja vista que estas representam as despesas necessárias ao planejamento e execução de obras, aquisição de imóveis e material permanente, enquanto aquelas representam, em geral, despesas de custeios destinadas à manutenção de serviços, material de consumo e conservação de imóveis.

**Tabela 2: Despesas autorizadas oriundas de emendas impositivas por categoria econômica e por ano (em %).**

<b>EMENDA</b>	<b>CATEGORIA ECONÔMICA</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
INDIVIDUAL	DESPEAS CORRENTES	12,55	15,88	23,39	27,89	39,43	48,95
	DESPEAS DE CAPITAL	87,45	84,12	76,61	72,11	60,57	51,05
	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
BANCADA ESTADUAL	DESPEAS CORRENTES				26,11	20,11	35,74
	DESPEAS DE CAPITAL				73,89	79,89	64,26
	<b>TOTAL</b>				<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Siga Brasil (2020).

De acordo com a tabela 2, verifica-se que grande parte das emendas parlamentares,

tanto as individuais quanto as de bancada, são destinadas a despesas de capital, que representam investimentos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público. Esse tipo de programação tem execução prolongada no tempo, o que faz com que a maior parte de sua execução financeira seja diluída nos exercícios subsequentes.

Outra importante análise, no que se refere ao elevado percentual de restos a pagar é o impacto que o contingenciamento dos recursos causa na execução das emendas impositivas. Em razão de sua recorrência nos últimos anos, registra-se que ainda que os recursos sejam recompostos ao final do ano, o comprometimento da programação torna-se provável, prejudicando o cronograma de empenhos. Cabe, no entanto, lembrar que o contingenciamento ao orçamento impositivo deve ser feito de maneira proporcional às despesas discricionárias, conforme dispõe o §18, do art. 166, da CF.

Para encerrar a análise deste capítulo, cabe, então, verificar como os valores destinados ao orçamento impositivo têm sido distribuídos territorialmente. Em razão do volume de dados envolvidos, optou-se por se fazer a análise com referência apenas a um exercício financeiro.

Assim, tomando-se por base o ano de 2019, por ser o período mais recente, a cota das emendas individuais foi de R\$ 15,4 milhões por parlamentar e a das emendas de bancada de R\$ 169,6 milhões por unidade da Federação. Infere-se, portanto, que os recursos destinados às emendas são distribuídos e executados de forma isonômica entre os parlamentares. Cabe, então, verificar, se estes recursos estão sendo distribuídos de forma equitativa à população, conforme demonstrado na tabela 3.

**Tabela 3: Distribuição estadual dos recursos das Emendas Impositivas autorizadas no exercício financeiro de 2019 (em milhões de R\$) \*.**

UF	População	Bancada	RS/Hab.	Individual	RS/Hab.	UF	População	Bancada	RS/Hab.	Individual	RS/Hab.
RR	605.761	138.786.971	229,11	158.796.127	262,14	PB	4.018.127	129.628.521	32,26	227.182.223	56,54
AC	881.935	169.628.521	192,34	162.078.514	183,78	GO	7.018.354	169.628.521	24,17	320.671.258	45,69
AP	845.731	161.628.521	191,11	139.428.966	164,86	MA	7.075.181	168.628.521	23,83	321.881.093	45,49
TO	1.572.866	163.628.521	104,03	165.922.740	105,49	SC	7.164.788	169.628.521	23,68	288.792.771	40,31
RO	1.777.225	169.628.521	95,45	163.226.966	91,84	PA	8.602.865	169.628.521	19,72	293.064.810	34,07
SE	2.298.696	169.628.521	73,79	160.497.353	69,82	CE	9.132.078	169.628.521	18,58	375.614.320	41,13
MS	2.778.986	169.628.520	61,04	165.156.966	59,43	RS	11.377.239	169.628.521	14,91	500.914.553	44,03
DF	3.015.268	169.628.521	56,26	107.458.949	35,64	PR	11.433.957	169.628.521	14,84	502.711.251	43,97
PI	3.273.227	169.628.521	51,82	194.360.788	59,38	PE	9.557.071	113.085.260	11,83	404.192.956	42,29
AL	3.337.357	169.628.520	50,83	183.067.740	54,85	BA	14.873.064	169.628.521	11,41	640.480.880	43,06

MT	3.484.466	169.628.521	48,68	167.706.610	48,13	RJ	17.264.943	169.628.521	9,83	709.694.126	41,11
RN	3.506.853	169.628.521	48,37	168.218.514	47,97	MG	21.168.791	169.628.521	8,01	839.327.381	39,65
ES	4.018.650	169.628.521	42,21	198.730.062	49,45	SP	45.919.049	206.470.071	4,50	1.144.315.471	24,92
AM	4.144.597	169.628.521	40,93	162.424.926	39,19	N/A	-	30.000.000	-	217.334.283	-

Fonte: IBGE (2020) e Siga Brasil (2020). \* Alguns valores de emendas de bancada estão com valores diferentes, apesar do limite equitativo, pois, a análise foi feita com base nos valores autorizados e não com a dotação inicial.

O que se nota, de acordo com os dados da referida tabela, é que, apesar das emendas individuais serem definidas pelo número de parlamentares de cada Estado, o qual é definido constitucionalmente de acordo com o número de habitantes, esta distribuição não se mostra isonômica ao se considerar o valor *per capita* destinado a cada unidade de federação. Ao se verificar os valores das emendas de bancada esta discrepância aparece ainda mais acentuada, em razão dos recursos disponibilizados serem os mesmos para cada Estado. Assim, ao se considerar o valor de emendas de bancada autorizado dividido pelo número de habitante previsto para Roraima, estado menos populoso do país, foi aproximadamente 50 vezes maior que o de São Paulo. Quanto às emendas individuais essa diferença é amenizada, mas ainda existe, sendo aproximadamente 10,5 vezes maior, em relação aos mesmos estados.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise dos resultados foi possível identificar que o orçamento impositivo vem aumentando sua participação, ao longo dos anos, no total de despesas discricionárias do orçamento da União. Tal fato revela que o Congresso Nacional vem dispondo cada vez mais espaço na tomada de decisões das políticas públicas nacionais.

Contudo, ao se falar na efetividade do orçamento impositivo, o estudo evidenciou que apesar da crescente taxa percentual de empenhos das emendas impositivas, os valores pagos são historicamente baixos. Isso vem a refletir a dificuldade de execução das emendas dentro do exercício de sua autorização, que pode estar relacionada à necessidade de superação de impedimentos de ordem técnica e à demora do processo licitatório e do tempo execução do objeto de despesa.

Nesse sentido, é importante destacar o conteúdo da recente Emenda Constitucional 105/2019, publicada em 13/12/2019, que veio a estabelecer que as emendas individuais poderão alocar recursos a estados e municípios por meio de transferência especial ou com finalidade definida, ou seja, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere (BRASIL, 2020). Frisa-se, ainda, que pelo menos 70% das transferências especiais deverão

ser aplicadas em despesas de capital. Tal medida tem por finalidade desburocratizar e agilizar a liberação de recursos do orçamento impositivo, contribuindo para a melhoria de sua execução.

Destaca-se, também, que a distribuição de recursos por ente de federação demonstrou que, apesar desta ser equitativa quanto aos parlamentares, ela não é em relação à proporção populacional dos Estados, nem aos seus aspectos socioeconômicos. Tal constatação mostra-se relevante, pois, se levada em consideração, pode revelar uma futura agenda aos parlamentares, haja vista que as emendas representam instrumento de regionalização do desenvolvimento nacional, portanto, devem promover a equidade na redução das desigualdades regionais.

Apesar da complexidade atribuída ao tema governança pública, foi possível, com este estudo, identificar alguns avanços que o orçamento impositivo trouxe a esta problemática, como seu caráter de instrumento representativo da vontade popular. Afinal, o instrumento em questão contribui para a democratização do orçamento, ao retratar um plano de ação de representantes do povo, que objetiva implementar as políticas necessárias para o alcance de objetivos comuns de maneira mais eficaz e justa, à medida que promove a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos.

Nesse sentido, tal regime orçamentário pode contribuir para a mitigação de possíveis conflitos de agência existentes quanto ao atendimento pelo Poder Executivo às populações de municípios e entes federados menos favorecidos, pois estes tinham, muitas vezes, suas demandas locais menosprezadas, em razão da grande margem de manobra e flexibilidade na execução dada ao gestor público.

Não obstante ainda haja problemas na execução do orçamento impositivo, vê-se, por parte dos parlamentares a adoção de medidas, por meio de alterações na legislação, que visam a melhoria na desburocratização e na agilidade da liberação dos recursos concernentes às programações definidas por meio de emendas parlamentares.

Além disso, a tendência é que essas despesas sejam tratadas mais estrategicamente pelos congressistas e que estes lhes confirmem um melhor planejamento, minimizando possíveis problemas que possam impedir sua execução. Em outros termos, isso demonstra que, ao longo do tempo, com a aquisição de experiência, o processo tende a se aprimorar continuamente, representando uma verdadeira curva de aprendizagem.

## REFERÊNCIAS

ALVES, F. de B.; BIANCHI, L. H. N. G. **Orçamento impositivo: uma breve análise à PEC 34 de 2019**. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE), vol. 7, n. 1, 2019.

BEVIR, M. **Governança democrática: uma genealogia**. Revista de Sociologia e Política, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rap/article/view/31688/20208>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da CF, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jun. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm)> . Acesso em: 02 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 set. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm)>. Acesso em: 02 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2019. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/emenda-constitucional-n-105-233221634>>. Acesso em: 04 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 mai. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)> . Acesso em: 04/08/2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> . Acesso em: 04 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm)>. Acesso

em: 27 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União** Brasília, DF, 27 dez. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.957, de 18 dezembro de 2019. Altera a Lei n° 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13957.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13957.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.978, de 17 janeiro de 2020. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm)>. Acesso em: 27 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CASTELO, S. L. Governança pública e performance: uma revisão sistemática de literatura. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n.2, p. 289-319, jul/dez, 2017.

CONTI, J. M. Orçamento impositivo é avanço para a administração, p. 157-160. In: CONTI, J. M. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995.

HARADA, K. **Direito financeiro e tributário**. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Relatório de acompanhamento fiscal**. N° 38, 18/03/2020. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569834/RAF38\\_MAR2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569834/RAF38_MAR2020.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2020.

LIMA, E. C. P. Algumas Observações Sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 26, p. 5-15, jun./dez. 2003.

LIMA, D. V. de; CASTRO, R. G. de. **Contabilidade Pública: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem)**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social - APGS**, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/21/22>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

OLIVEIRA, A. G. de; PISA, B. J. IGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Rio de Janeiro: **Rev. Adm. Pública**, 49(5):1263-1290, set./out. 2015.

SOUZA, R. G.; OLIVEIRA, A. G.; VICENTIN, I. C. O Orçamento Impositivo como Fator de Fortalecimento e Aperfeiçoamento da Boa Governança Pública. **Revista Eletrônica Interdisciplinar**, Matinhos, v. 8, n. 2, p. 95-103, jul./dez. 2015.

VIEIRA, N. C. T. **Execução orçamentária das emendas parlamentares**: um estudo a partir da EC 86/2015. 2017. 34 f., il. Trabalho de conclusão de curso (Bacharelado em Ciências Contábeis). Universidade de Brasília/UNB, Brasília, 2017.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. Brasília: **Revista do Serviço Público**, 70 (4) 519-550 out/dez 2019.

WORLD BANK. *World Development Report 1992: development and the environment*. Washington D.C.: World Bank, 1992.

\_\_\_\_\_. *What is governance?* 2008. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/governance>>. Acesso em: 23 abr. 2020.