

CAROLINA PELEGRINI HOLTZ

Evolução do Orçamento Impositivo: Impactos da modalidade de transferências especiais em emendas parlamentares individuais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105 no Orçamento da União em 2020

BRASÍLIA-DF

JULHO, 2020

CAROLINA PELEGRINI HOLTZ

Evolução do Orçamento Impositivo: Impactos da modalidade de transferências especiais em emendas parlamentares individuais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105 no Orçamento da União em 2020

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Especialização em Planejamento e Orçamento, como requisito para a obtenção do título de Especialista em Planejamento e Orçamento.

Orientador: Professor Doutor Leandro Couto

BRASÍLIA-DF

JULHO, 2020

RESUMO

O artigo parte das inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 105 e tem como principal objetivo analisar a evolução do orçamento impositivo e os impactos das recém criadas transferências especiais nas emendas parlamentares individuais impositivas no Orçamento da União em 2020. Estas transferências permitem repassar recursos diretamente a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere. A pesquisa buscou apresentar evolução legal das emendas impositivas de execução obrigatória desde sua criação na Lei de Diretrizes Orçamentárias em 2014, identificar as mudanças de processos e de legislação necessários para viabilizar a execução das transferências especiais e analisar os dados orçamentários das transferências especiais na elaboração do Orçamento da União em 2020 e suas alterações ao longo do exercício. Ao final, são tecidas algumas considerações que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados.

Palavras chave: Orçamento Impositivo, Emendas Parlamentares, Emenda Constitucional nº 105, Transferências Especiais.

INTRODUÇÃO

O artigo parte das inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 105 e tem como principal objetivo analisar a evolução do orçamento impositivo e os impactos das recém criadas transferências especiais nas emendas parlamentares individuais impositivas.

A Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 acrescentou o artigo 166-A à Constituição Federal de 1988 para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual.

A partir da EC 105/2019, as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual permitiram alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios de forma que os recursos passaram a ser repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere. Nessa modalidade, os recursos passam a pertencer ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e podem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

A fim de expor o histórico das emendas parlamentares, o referencial teórico apresenta a evolução legal das emendas impositivas de execução obrigatória desde sua criação na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2014, além de apresentar os normativos da nova modalidade de transferência especial das emendas impositivas individuais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105.

A pesquisa foi qualitativa, do tipo exploratória, e fundamentada em três tipos: (1) bibliográfica, (2) documental e (3) telematizada. Foram analisados os dados orçamentários das transferências especiais quando da publicação da Lei Orçamentaria de 2020 e suas alterações ao longo do exercício. Também foram apresentados os dados de execução das transferências especiais comparados aos dados das demais emendas impositivas, assim como o detalhamento por número de parlamentares, municípios e estados. Os dados orçamentários foram extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP do Ministério da Economia. A pesquisa buscou identificar as mudanças de processos e de legislação necessários para viabilizar a execução das transferências especiais e suscitar reflexões sobre o porquê da aprovação desse novo tipo de transferência especial no orçamento impositivo de emendas individuais.

Observou-se que a Emenda Constitucional nº 105 causou um grande impacto no orçamento da União em 2020. Essa hipótese poderá ser analisada pelos seguintes fatores: criação de um

módulo especial na Plataforma +Brasil do Ministério da Economia; nova delegação de competência para a Secretaria do Tesouro Nacional para execução desse tipo de emenda; e, elaboração de nova Portaria Interministerial pelo Ministério da Economia a fim de possibilitar a execução das transferências especiais.

O artigo está dividido em quatro partes: a primeira apresenta conceitos teóricos sobre orçamento, a segunda dispõe sobre a evolução do orçamento impositivo através dos normativos existentes desde a Lei de Diretrizes Orçamentarias de 2014 até a última Emenda Constitucional aprovada sobre o tema em 2019; a terceira expõe os dados orçamentários das transferências especiais em 2020; e a quarta conclui o artigo com as considerações finais sobre o tema.

ORÇAMENTO PÚBLICO

De acordo com Abrucio e Loureiro (2005), o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Conforme peso ou política dos grupos sociais, os políticos decidem como gastar os recursos extraídos da sociedade. Portanto, estão presentes nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e accountability.

Mendonça (2010) afirma que orçamento público contempla um conjunto delicado de relações entre os poderes estatais que dependem do dinheiro público para o seu funcionamento e desempenha quatro funções relacionadas à separação dos Poderes: (a) independência orçamentária de cada poder, sem que a liberação de recursos fique condicionada à decisão política de outra instância estatal; (b) instrumento de controle da Administração Pública, estabelecendo os objetos possíveis de gasto e seus limites; (c) indicação das possibilidades financeiras do Estado, bem como das opções de investimento em curso; (d) pressupõe efetividade das decisões tomadas pelo Poder Público.

De acordo com Glossário do Senado Federal (2020), Orçamento Público é “instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, ensejando o objetivo estatal do bem comum”. O orçamento brasileiro compõe o instrumental de planejamento do governo, com objetivo de alocar os recursos públicos a partir de visão e metas fundamentadas, e diretrizes bem definidas: “no modelo brasileiro compreende a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais.” (SENADO FEDERAL, 2020)

Observe que o planejamento é indispensável nesse processo, seguindo regras rígidas de formulação, monitoração e avaliação, a fim de que o orçamento público alcance em sua execução os anseios da sociedade refletidos nos programas do PPA. Orçamento é, portanto, indissociável do planejamento. A Lei Orçamentária exprime a intenção daquilo que foi planejado, alocando-se os recursos públicos nos programas priorizados de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Conferindo a devida relevância ao tema, a Constituição Federal em seus artigos 165 e 166, § 6º assim determinou:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Art. 166 (...)

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Orçamento Público Autorizativo X Orçamento Público Impositivo

O orçamento público pode ser autorizativo ou impositivo. Segundo Piscitelli (2006), o orçamento autorizativo é aquele em o Poder Executivo tem a prerrogativa de veto formal e também pode deixar de executar as despesas sem que motivação ou justificativa fundamentada seja apresentada. Ainda sobre o conceito de orçamento autorizativo:

“Embora a autorização orçamentária seja o principal requisito para a realização dos dispêndios públicos, o fato de determinada despesa estar prevista na Lei Orçamentária não obriga o governante a efetivá-la, a realizá-la. O orçamento é uma autorização formal e um instrumento de planejamento, cabendo ao governante, diante de situações imprevistas ou excepcionais, sobretudo quando se depara com escassez de recursos públicos, dar prioridade a determinadas despesas. Com efeito, a lei orçamentária constitui um pré-requisito para a realização das despesas públicas, mas ninguém poderá exigir, a qualquer custo, a efetivação de determinada despesa.” (SANTOS, 2016)

Já de acordo com Figueiredo (2008), o orçamento autorizativo permite o uso da negociação ou barganha política nas negociações entre os poderes quando do uso dos recursos orçamentários. Ou seja, em troca de apoio político, o Poder Executivo usa o poder de deter o orçamento. A discricionariedade de iniciar projetos e executar o orçamento é do gestor no Poder Executivo, logo isto fica condicionado à existência de prévios acordos políticos.

Já no orçamento impositivo isso não acontece, o dever de executar parte da norma, não havendo discricionariedade do gestor. De acordo com Santos (2016):

“O orçamento público é de caráter impositivo (...) quando cria direitos e obrigações que deverão ser cumpridos pelo Poder Executivo. Estabelece as pautas para a execução das despesas orçamentárias e dá legitimação financeira para a atividade pública, como também concede poder ao Legislativo por obrigar, o Executivo, à execução das despesas na forma definida na Lei Orçamentária Anual, sem deixar de observar as impossibilidades e soluções destas que vierem a ocorrer, quando necessárias e bem justificadas, dentro dos limites estabelecidos pela lei e não por livre entendimento ou vontade do Executivo.” (SANTOS, 2016)

Segundo Rodrigues (2017), existem diferentes perspectivas sobre a impositividade, uma vez que os Poderes Executivo e Legislativo desempenham diferentes papéis na proposição do orçamento e na sua execução. Para o Executivo, o ideal seria preservar seu poder discricionário, enquanto que para o Legislativo, a impositividade e execução do orçamento tal como aprovado agradaria muito mais. De acordo com a autora:

“O Poder Executivo utiliza-se dos instrumentos de política orçamentária e financeira para garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, bem como para executar o orçamento de acordo com as suas prioridades. (...) Os parlamentares, por sua vez, desejam a execução da LOA tal qual foi aprovada. Todavia, isso não ocorria, e o que mais incomodava o Congresso era o fato de o Executivo definir como prioridade para o contingenciamento as despesas que não constavam da proposta orçamentária encaminhada, ou seja, as emendas acrescidas pelo Congresso Nacional. (...) Diante dos reduzidos níveis de execução das emendas, bem como de uma tentativa da promoção de um novo equilíbrio entre os Poderes, aprovou-se, em 2015, após mais de 20 projetos, a Emenda Constitucional nº 86. Essa emenda constitucional modificou, de forma permanente, as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo, ao alterar os artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988.” (RODRIGUES, 2017)

EMENDAS PARLAMENTARES

De acordo com a Constituição Federal de 1988, artigo 165, leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Cabe portanto, ao Poder Executivo elaborar anualmente o projeto da Lei Orçamentária Anual – PLOA, que estima a receita e fixa as despesas da União para o exercício financeiro subsequente.

Segundo a Constituição Federal de 1988, Lei Orçamentária Anual é constituída de três orçamentos: fiscal, seguridade social e de investimento das empresas estatais. Sua elaboração desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal cujo órgão central é, atualmente, o Ministério da Economia. Neste, a responsabilidade pela coordenação, consolidação e supervisão da elaboração do PLOA é da Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

Na elaboração da LOA, cabe ao Congresso Nacional avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo. No momento de ajuste é dada aos parlamentares a possibilidade de participação ativa na elaboração do orçamento, com a propositura de emendas. As emendas parlamentares são um dos mecanismos pelos quais o parlamentar altera o PLOA, destinando recursos para uma ação orçamentária específica em uma região de sua escolha.

Classificadas em individuais e coletivas (de bancada e de comissão) e também de Relator-Geral, as emendas são instrumentos legítimos dos parlamentares na busca de recursos para suas bases eleitorais, seus estados ou municípios. Entretanto, não se constituem como método incondicional de remanejamento de recursos, tampouco se caracterizam como despesas obrigatórias. Nessa linha existem condicionantes estipuladas pela Constituição Federal (artigo 166, § 3º) às emendas parlamentares, a seguir resumidas:

I) não podem acarretar aumento na despesa total do orçamento, a menos que sejam identificados erros ou omissões nas receitas, devidamente comprovados;

II) é obrigatória a indicação dos recursos a serem cancelados de outra programação, já que normalmente as emendas provocam a inserção ou o aumento de uma dotação;

III) não podem ser objeto de cancelamento as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros, transferências constitucionais e amortização de dívida; e

IV) é obrigatória a compatibilidade da emenda apresentada com as disposições do PPA e da LDO.

A fim de tornar impositiva a execução das emendas individuais, em 2015 (EC nº 85) foi incluído ao artigo 166 o seguinte parágrafo:

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

Na sequência, mediante a EC nº 100/2019, também as emendas de bancada estaduais receberam o caráter impositivo constitucionalmente (essa impositividade era disposta apenas na LDO), nos termos do §12 do aludido art. 166:

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Assim, parte do orçamento público indicada pelo Legislativo recebe caráter de execução obrigatório na Constituição Federal, mediante as emendas de individuais e de bancada estaduais. Para essas emendas, o PLOA reserva os recursos para que os parlamentares façam suas emendas conforme dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 - Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019:

Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o disposto no inciso III do caput do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, que equivalerão no Projeto e na Lei Orçamentária de 2020, a, no mínimo, dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto. (...)

§ 3º O Projeto de Lei Orçamentária de 2020 conterá reservas específicas para atendimento de:

I - emendas individuais, no montante equivalente ao da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, equivalente ao montante previsto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, 2020)

Para as emendas individuais e de bancada no exercício de 2020, os recursos que foram reservados constam da tabela a seguir:

RESERVAS PLOA 2020		
36000 - Ministério da Saúde	6491 - Reserva de Contingência - Recursos para atender à EC nº 86, de 2015, referente às Emendas Individuais	4.734.315.076,
90000 - Reserva de Contingência	6491 - Reserva de Contingência - Recursos para atender à EC nº 86, de 2015, referente às Emendas Individuais	4.734.315.076,
Emendas Individuais		9.468.630.152,
Valor por parlamentar		15.940.455
90000 - Reserva de Contingência	6492 - Reserva de Contingência - Recursos para atender à EC nº 100, de 2019, referente às Emendas de Bancada	6.686.712.568, (Por bancada 247.656.021.)
Emendas de Bancada após redução (Mensagem Modificativa PLOA 2020)		5.927.298.278,
Valor por Bancada		219.529.565 (Redução de 28 milhões)

Valores retirados no BI/SIOP em 04 de janeiro 2020.

É importante destacar que as despesas oriundas de emendas parlamentares são classificadas como discricionárias e não são despesas obrigatórias, como as destinadas ao pagamento de pessoal ou da dívida, por exemplo. Diferentemente das despesas genuinamente obrigatórias, as emendas impositivas podem ser contingenciadas. As despesas de emendas individuais e de bancada classificadas com indicadores RP 6 e RP7 são denominadas impositivas por terem sua execução obrigatórias, nos termos da Constituição Federal de 1988, mas não se confundem com as despesas obrigatórias de identificador RP 1.

O contingenciamento das despesas com emendas individuais e de bancada está disposto nos parágrafos 13 e 18 do mencionado artigo 166 constitucional:

“§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

(...)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias". (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

EVOLUÇÃO LEGAL DAS EMENDAS IMPOSITIVAS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA

Antes da Emendas Constitucional 86/2015

No ambiente político é notório o uso barganha na tramitação de proposições no âmbito do Congresso Nacional para influenciar direta ou indiretamente a execução orçamentária. Como forma de garantir que parte de suas emendas não fossem alvo constante dessa barganha, o Poder Legislativo garantiu que parte de suas emendas passasse a ter sua execução obrigatória no art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 - LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013).

O artigo 52 dispunha que era obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais (RP 6) em lei orçamentária em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária seriam aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual seria destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Observe que há uma distinção entre o cálculo da obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira e do cálculo da aprovação do montante de recursos das emendas no projeto de lei orçamentária. O primeiro corresponde a receita corrente líquida realizada no exercício anterior, enquanto o segundo corresponde a receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

De acordo com a LDO 2014, considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.

A execução orçamentária e financeira deixaria de ser obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, quando deveriam ser adotadas as seguintes medidas:

I - até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviariam ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até trinta dias após o término do prazo previstos no item I, o Poder Legislativo indicaria ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no item II, o Poder Executivo encaminharia projeto de lei ao Congresso Nacional sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

IV - se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no item III, o Congresso Nacional não deliberasse sobre o projeto, o remanejamento seria implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

A LDO 2014 também dispunha sobre possibilidade de contingenciamento das emendas individuais, isto é, se fosse verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderia resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto para as emendas poderia ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

A lei também previa como proceder quanto ao limite financeiro para restos a pagar, que poderiam ser considerados até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para fins de cumprimento da execução financeira.

Para 2015, as regras para emendas individuais continuaram dispostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2015 (Lei Nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015). No primeiro artigo relacionado as emendas individuais já houve inovação:

Art. 54. O regime de execução estabelecido nesta Seção tem como finalidade garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independentemente de autoria.

Parágrafo único. Os órgãos de execução devem adotar todos os meios e medidas necessários à execução das programações referentes a emendas individuais. (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, 2015)

Outra modificação verificada no texto da LDO 2015 foi relacionada à menção da distribuição em partes iguais, por parlamentar do valor das emendas, conforme citação abaixo:

Art. 55. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Parágrafo único. O limite a que se refere o caput será distribuído em partes iguais, por parlamentar, para a aprovação de emendas ao Projeto De Lei Orçamentária de 2015 no Congresso Nacional, garantida a destinação para ações e serviços públicos de saúde de pelo menos metade do valor individualmente aprovado. (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, 2015)

Acrescentou-se também parágrafos explicando a obrigatoriedade de execução financeira referente ao exercício anterior, ou seja, pagamento restos a pagar das emendas individuais (RP 6):

Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante

correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

§ 1º A obrigatoriedade de que trata o caput compreende, no exercício de 2015, cumulativamente, o empenho correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014 e, observado o disposto no art. 61, o pagamento correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

§ 2º O empenho a que se refere o § 1º restringe-se ao valor global aprovado por meio de emendas individuais.

§ 3º O pagamento a que se refere o § 1º restringe-se ao montante efetivamente liquidado, incluindo os restos a pagar a que se refere o art. 61.

(...)

Art. 61. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no art. 56 desta Lei, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, 2015)

Aprovação da Emenda Constitucional 86/2015

À época da votação o descontentamento parlamentar era aparente e ficou evidenciado, após longos 15 anos de tramitação, pela aprovação com ampla margem de votos, da Emenda Constitucional nº 86, de 2015 (EC 86/2015). A proposta de emenda à Constituição inseriu novas disposições nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal de 1988, determinando a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias derivadas de emendas individuais. Os parlamentares comemoraram e diziam que agora a medida, conhecida como Orçamento Impositivo, daria mais independência para deputados federais e senadores porque iriam direcionar recursos para municípios e estados sem depender da boa vontade do Executivo.¹

De acordo com a EC 86/2015 que alterou a Constituição Federal de 1988, caberia a uma Lei Complementar dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que seriam adotados quando houvesse impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto das emendas individuais no montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Entretanto, essa lei nunca foi editada. Todos os anos, cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias dispor brevemente sobre estas matérias.

A Emenda Constitucional trouxe vários dos dispositivos que já constavam das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015 para Constituição Federal de 1988. As emendas

¹ Congresso promulga emenda do orçamento impositivo - Fonte: Agência Senado
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/17/congresso-promulga-emenda-do-orcamento-impositivo>
Acessado em 25/06/2020.

individuais ao projeto de lei orçamentária continuaram a ser aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual seria destinada a ações e serviços públicos de saúde. Continuava obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações de emendas individuais, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa.

Um novo parágrafo na Constituição Federal de 1988 passou a dispor sobre as programações de emendas individuais destinadas a ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio, cujo montante passaria a ser computado para fins do cumprimento do atingimento do cálculo do inciso I do § 2º do art. 198:

Art. 198. (...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento). (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

É importante ressaltar que do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde fica vedada destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

Uma inovação trazida pela EC 86/2015 diz respeito a transferências de recursos destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios através das emendas individuais que independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todas as programações orçamentárias de emendas individuais continuam não sendo de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, conforme já dispunham as leis de diretrizes orçamentárias de 2014 e 2015. E caso de impedimento de ordem técnica serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no item I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no item II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no item III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

V - Após o prazo previsto no item IV, as programações orçamentárias das emendas individuais não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados no item I.

Com relação aos restos a pagar, a regra permaneceu de que estes poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

E quanto a possibilidade de contingenciamento, as emendas individuais poderão sofrer redução equivalente a limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias, quando verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por último, a EC 86/2015 introduziu o conceito de execução equitativa, como sendo aquela que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, a LDO 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) continuou a trazer alguns dispositivos sobre a execução das emendas individuais, porém sem nenhuma inovação em relação aos dispositivos das leis dos anos anteriores.

De acordo com Ventura (2017):

“O novo arranjo parece ter representado mais garantias aos congressistas de que conseguirão transferir recursos federais para as suas bases. Por outro lado, o orçamento impositivo pode ter retirado do Executivo um importante instrumento para negociar apoio parlamentar. (...)O estabelecimento de uma relação direta de causa e consequência exige uma análise mais profunda que leve em consideração elementos como os movimentos de junho de 2013 e o caráter eleitoral do ano de 2014. Entretanto, não deixa de ser perturbador o fato de que o primeiro ano de vigência do orçamento impositivo seja o mesmo em que se obteve o menor apoio parlamentar em uma série de 14 anos.”

Introdução das Emendas de Bancada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016

As emendas de bancada, apesar de não estarem incluídas na EC/86/15, foram garantidas no mesmo ano através de modificações na Lei de Diretrizes Orçamentárias. A inovação foi considerada uma vitória para os parlamentares, visto que as 27 bancadas poderiam priorizar ações estruturantes no valor de R\$ 4,8 bilhões.² A LDO 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) introduziu no ordenamento jurídico a obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015.

Equivalente as emendas individuais, as emendas de bancada também passaram a ter a execução obrigatória, porém a obrigatoriedade limitava-se às programações correspondentes a obras e empreendimentos de caráter estruturante, em andamento ou com projeto executivo aprovado, bem como a programas vinculados a políticas públicas em execução.

Outra observação importante referia-se as programações cuja execução tenha sido iniciada, pois estas deveriam ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, anualmente, até a conclusão da obra ou empreendimento.

Aprovação da Emenda Constitucional 95/2016

Conforme abordado anteriormente, a Emenda Constitucional 86/201 estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais até o montante de 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pela União. De acordo com Greggianin (2015), a inclusão no texto constitucional de parâmetro financeiro à aprovação de emendas individuais visou evitar que, em decorrência da aprovação do orçamento impositivo, houvesse o aumento descontrolado das programações aprovadas por emendas individuais:

“A inclusão na Constituição de limite quantitativo à aprovação de emendas individuais teve como propósito conter, desde logo, a tendência de elevação dos montantes (...). Até então os limites de apresentação de emendas individuais por parlamentar eram fixados a cada ano no parecer preliminar, documento que precede a apreciação do projeto de lei orçamentária, nos termos da Resolução nº 1, de 2006 – CN. O ponto de partida para a fixação do valor de atendimento das emendas individuais tem como referência a reserva de contingência previstas nas LDOs, equivalente a 1 % da RCL. A imposição de limites financeiros às emendas individuais na Constituição atendeu o interesse fiscal do

² Bancadas estaduais terão direito a emenda de execução obrigatória - Fonte: Agência Câmara de Notícias <https://www.camara.leg.br/noticias/475473-bancadas-estaduais-terao-direito-a-emenda-de-execucao-obrigatoria/> Acessado em 25/06/2020.

Executivo de conter desde já essa demanda. Buscou-se uma equivalência entre o montante de execução obrigatória – 1,2 % da RCL – e o limite de aprovação.” (GREGGIANIN, 2015)

Entretanto, outras medidas para conter o crescimento das despesas da União foram necessárias e se estenderam às emendas impositivas. A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Para as emendas individuais impositivas o impacto se deu no cálculo anual do seu montante. Para o exercício de 2018 o cálculo correspondeu ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, e assim sucessivamente para os exercícios seguintes.

Aprovação da Emenda Constitucional 100/2019

A Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019 alterou os 165 e 166 da Constituição Federal de 1988 para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estados ou do Distrito Federal. De acordo com o presidente do Congresso, Davi Alcolumbre (DEM-AP), a promulgação da emenda pode ser considerada um “gesto gigante de municipalismo do Congresso”, já que a emenda vai possibilitar “descentralizar recursos que hoje ficam centralizados no governo federal”. Alcolumbre garantiu que a emenda constitucional não é contra o governo, mas que vai ao encontro de uma reivindicação dos governadores e prefeitos por “Mais Brasil e menos Brasília”. Para ele, a garantia de execução das emendas representa “carta de alforria para governadores e prefeitos, que ficarão desobrigados de mendigar atenção do governo federal”.³

Para as emendas de bancada passou a ser garantida a execução no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Entretanto, para o primeiro ano de vigência da regra (exercício de 2020) o montante garantido foi de 0,8% (oito décimos por cento), como forma de escalonar os valores, a partir do valor de 0,6% que já era previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ou seja, a partir da introdução das emendas de bancada na Constituição Federal, o montante foi elevado de 0,6% para 0,8% no primeiro ano de vigência da regra, para que

³ Congresso promulga orçamento impositivo para emendas de bancada - Fonte: Agência Câmara de Notícias <https://www.camara.leg.br/noticias/560870-CONGRESSO-PROMULGA-ORCAMENTO-IMPOSITIVO-PARA-EMENDAS-DE-BANCADA> Acessado em 25/06/2020.

nos anos seguintes chegasse a patamar de 1,0% da RCL. Entretanto, a partir do 3º (terceiro) ano posterior à promulgação da Emenda Constitucional (2021) até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Novo Regime Fiscal), a execução corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Como já previsto para as emendas individuais e nas Lei de Diretrizes Orçamentárias, as programações orçamentárias obrigatórias de bancada não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. Da mesma forma, quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação de bancada for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação aos restos a pagar provenientes das programações orçamentárias de emendas de bancada poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento).

Para o contingenciamento das emendas de bancada aplica-se a mesma regra das emendas individuais, isto é, se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, as emendas poderão ser reduzidas em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

A Constituição Federal de 1988 também determina que programações das emendas de bancada quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

Por último, a partir das mudanças do artigo 166 pela EC 100/2019, a alteração do § 14 revogou as regras para superação dos impedimentos de ordem técnica das emendas individuais. A partir do exercício de 2020, caberá a lei de diretrizes orçamentárias estabelecer cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. A regra também se aplica as emendas de bancada:

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado).

§ 15. (Revogado) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Inovações da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020

A partir das mudanças da EC 100/2019 na Constituição Federal de 1988, coube a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das emendas individuais impositivas. No artigo 67 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO 2020), foram estabelecidos procedimentos e prazos, a serem contados a partir da publicação da Lei Orçamentária (LOA):

I - até 15 dias para abertura do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Siop, indicação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade pelos autores de emendas, para fins de avaliação dos impedimentos e da aplicação dos limites de execução;

II - até 125 dias para divulgação dos programas e ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica no Siop, bem como sua publicidade em sítio eletrônico;

III - até 135 dias para que os autores das emendas solicitem remanejamento para outras emendas de sua autoria, no caso de impedimento parcial ou total, ou para uma única programação constante da lei orçamentária vigente, no caso de impedimento total, com a indicação de beneficiários; e

IV - até 180 dias para viabilização das programações remanejadas, nos termos do inciso III deste artigo.

§ 1º Cabe ao Poder Executivo promover, por ato próprio, no prazo de até 30 dias, os remanejamentos solicitados nos termos do inciso III deste artigo, e detalhar o cronograma dos prazos previstos nos incisos deste artigo. (LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS, 2020)

INTRODUÇÃO DA MODALIDADE DE TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NAS EMENDAS INDIVIDUAIS – EMENDA CONSTITUCIONAL 105/2019

O dia da publicação da EC/105/2019 foi considerado histórico pelo presidente do Senado – Davi Alcolumbre: “Dia histórico de mais um capítulo que o Parlamento brasileiro, o Congresso Nacional, faz concretamente, fazendo com que o pacto federativo, um debate estabelecido nesta Casa há muitos anos, possa acontecer de verdade.” Os demais parlamentares também consideraram a medida como algo concreto e efetivo, uma vez os investimentos serão acelerados em todos os estados e em todas as cidades com a desburocratização e a descentralização promovidas pela emenda constitucional.⁴

A Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019 acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal de 1988 para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual.

A partir da EC 105/2019, as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de Lei Orçamentária Anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de: transferência especial ou transferência com finalidade definida, como já eram feitas anteriormente.

Os recursos transferidos na forma das transferências especiais não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento do ente federado. Porém fica vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida.

Na modalidade de transferência especial, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere. Nessa modalidade, os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado. A Emenda Constitucional estabelece que pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital.

⁴ Promulgada emenda que permite transferência direta de recursos por parlamentares <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/12/promulgada-emenda-que-permite-transferencia-direta-de-recursos-por-palamentares> Acessado em 25/06/2020.

Por último, a Emenda Constitucional garantiu que para o primeiro semestre do exercício financeiro de 2020, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos das transferências especiais.

A implementação das transferências no orçamento de 2020

A modalidade de transferência especial das emendas impositivas individuais foram introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105. A intenção é que os recursos sejam repassados sem a necessidade de convênios e instrumentos congêneres, com consequente não pagamentos de tarifas a bancos e mandatárias. A premissa desse tipo de modalidade é desburocratizar o processo, diminuir custos, dar celeridade ao pagamento das emendas e dar mais autonomia aos entes subnacionais em face ao modelo federativo adotado no país.

No projeto de Lei Orçamentária de 2020, foram reservados R\$ 9.468.630.152 (nove bilhões, quatrocentos e sessenta e oito milhões, seiscentos e trinta mil, e centro cinquenta dois reais) para as emendas impositivas individuais. Isto é, R\$15.940.455 (quinze milhões, novecentos e quarenta mil, e quatrocentos e cinquenta cinco reais) por parlamentar.

A Emenda Constitucional nº 105 foi publicada em 12 de dezembro de 2019, enquanto os parlamentares encerraram suas emendas ao projeto de Lei Orçamentária de 2020, em 24 de outubro de 2019, de acordo com o cronograma detalhado da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Ainda assim, 141 parlamentares realizaram emendas na Unidade Orçamentária 73101 e Ação Orçamentária 0EC2, que trata-se da modalidade de transferência especial das emendas impositivas individuais, no montante de R\$ 649.325.464 (seiscentos e quarenta e nove milhões, trezentos e vinte cinco mil, e quatrocentos e sessenta e quatro reais).

De acordo com a Constituição Federal, no § 9º do artigo 166, metade do valor da emenda individual deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde. Logo, dos R\$15.940.455 (quinze milhões, novecentos e quarenta mil, e quatrocentos e cinquenta cinco reais) reservado para cada parlamentar, obrigatoriamente R\$ 7.970,227 (sete milhões, novecentos e setenta mil e duzentos e vinte sete reais) deve ser aplicado na saúde. Dessa forma, restam apenas outros R\$ 7.970,227 para serem aplicados nas transferências especiais.

Apenas quatro parlamentares aplicaram o total dos recursos disponíveis em transferências especiais e dezenove destinaram mais de sete milhões de reais nessa modalidade de emendas. Vinte

e cinco autores de emendas aplicaram entre cinco e sete milhões de reais em transferências especiais. Trinta e nove destinaram menos de três milhões de reais.

R\$1,00

Valor de Emendas em Transferências Especiais	Quantidade de Parlamentares	Total de Recursos em Emendas
≥ 7 milhões	23	176.554.804,00
≥ 6 < 7 milhões	22	142.027.086,00
≥ 5 < 6 milhões	23	125.282.901,00
≥ 4 < 5 milhões	24	105.020.580,00
≥ 3 < 4 milhões	10	35.313.664,00
≥ 2 < 3 milhões	20	49.045.975,00
2 < milhões	19	16.080.454,00
Total	141	649.325.464,00

Valores retirados no BI/SIOP em 22 de abril de 2020.

A distribuição dos recursos para as emendas na modalidade de transferências especiais depende da indicação de seus beneficiários, que na maior parte das vezes se dá em sua base eleitoral. De acordo com Rennó (2013):

“Parlamentares podem privilegiar, independente da necessidade do município, localidades onde já tenham conexões políticas com uma rede específica de interesses desprezando assim outros municípios mais necessitados. Assim, pode ocorrer que municípios menores, com burocracias menos profissionalizadas e com menor capacidade de coordenação de sua rede de interesses local (prefeito, vereadores, funcionários públicos, empresários locais, etc.) recebam menos políticas distributivistas via emendas orçamentárias enquanto outros municípios com maior capacidade de organização e coordenação recebam benefícios de forma desproporcional. Nesse caso, emendas aprofundariam desigualdades. Em certa medida, esta interpretação representa o senso comum e o conhecimento convencional sobre o tema.”

Na Lei Orçamentária de 2020, foram indicados 1372 municípios e 15 estados como beneficiários, com as seguinte distribuição por Unidade da Federação:

R\$1,00

Unidade da Federação	Valor em Emendas	% do total do Valor	Quantidade de Municípios
Acre	2.209.840,00	0,3%	4
Alagoas	2.810.000,00	0,4%	3
Amapá	28.357.891,00	4,4%	13
Amazonas	19.694.908,00	3,0%	18
Bahia	47.860.454,00	7,4%	70
Ceará	28.180.681,00	4,3%	36
Distrito Federal	500.000,00	0,1%	1
Goiás	29.182.855,00	4,5%	69
Maranhão	14.070.226,00	2,2%	7
Mato Grosso	8.270.000,00	1,3%	23
Mato Grosso do Sul	8.610.454,00	1,3%	16
Minas Gerais	84.596.312,00	13,0%	268
Pará	21.560.454,00	3,3%	31
Paraíba	15.670.454,00	2,4%	18
Paraná	60.045.404,00	9,2%	155
Pernambuco	16.292.955,00	2,5%	16
Piauí	28.911.589,00	4,5%	65
Rio de Janeiro	5.500.000,00	0,8%	5
Rio Grande do Norte	19.297.681,00	3,0%	56
Rio Grande do Sul	19.135.340,00	2,9%	78
Rondônia	10.150.000,00	1,6%	25
Roraima	30.003.907,00	4,6%	7
Santa Catarina	48.032.043,00	7,4%	151
São Paulo	57.261.135,00	8,8%	153
Sergipe	15.625.427,00	2,4%	17
Tocantins	27.495.454,00	4,2%	67
Total Geral	649.325.464,00	100,0%	1372

Valores retirados no BI/SIOP em 22 de abril de 2020.

Percebe-se que há uma desigualdade entre as unidades da federação em termos de valor, porem a quantidade de municípios beneficiados também diverge bastante em cada estado. Cabe ressaltar também que apenas 141 de 594 parlamentares realizaram emendas nesse tipo de modalidade e que as indicações divergem de valores conforme indicação do autor, que destina as emendas para uma unidade da federação específica, conforme sua base eleitoral.

Até quinze de maio de 2020 não havia execução para as emendas de transferência especial. Isto porque até então não havia normatização para regulamentar a execução das transferências especiais e sistema para gerenciar o empenho e pagamento das mesmas.

R\$1,00

Ano Exercício	Órgão	Ação	Emenda Aprovada (Dot Atual)	Empenhado	Pago
2020	73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	0EC2 - Transferências Especiais	649.325.464,00	0	0

Valores retirados no BI/SIOP em 15 de maio de 2020.

Enquanto que as emendas individuais na modalidade de transferência com finalidade definida já estavam com sua execução avançada, 44% de empenho, conforme demonstrado na tabela a seguir:

R\$1,00

Órgão	DOTACAO ATUALIZADA	DESpesas EMPENHADAS	DESpesas PAGAS
MINIST. DA AGRICUL.,PECUARIA E ABASTECIMENTO	313.770.574,00	-	-
MINIST. MULHER, FAMILIA E DIREITOS HUMANOS	153.062.106,00	7.949.856,64	1.081.378,50
MINIST.DA CIENCIA,TECNOL.,INOV.E COMUNICACOES	62.811.090,00	8.124.441,65	160.248,29
MINISTERIO DA CIDADANIA	704.404.618,00	65.328.479,08	-
MINISTERIO DA DEFESA	190.492.696,00	80.830.869,50	-
MINISTERIO DA ECONOMIA	669.832.546,00	-	-
MINISTERIO DA EDUCACAO	644.724.497,00	24.790.588,95	531.057,02
MINISTERIO DA INFRAESTRUTURA	25.920.409,00	-	-
MINISTERIO DA JUSTICA E SEGURANCA PUBLICA	221.033.112,00	1.071.737,56	-
MINISTERIO DA SAUDE	5.426.074.665,00	3.938.473.114,20	3.181.238.621,00
MINISTERIO DAS RELACOES EXTERIORES	650.00,00	-	-
MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	890.020.602,00	36.465.055,21	-
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE	16.690.454,00	-	-
MINISTERIO DO TURISMO	146.279.441,00	-	-
PRESIDENCIA DA REPUBLICA	2.687.000,00	-	-
Total Geral	9.468.453.810,00	4.163.034.142,79	3.183.011.304,81

Valores retirados no BI/SIOP em 15 de maio de 2020.

O montante alocado para transferências especiais e sua destinação na LOA 2020 pode sofrer alterações ao longo do exercício. Caso as emendas recebam impedimento de ordem técnica por não indicação de beneficiários ou não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos, os parlamentares podem alterar a destinação de suas emendas no período de 26 de maio a 3 junho, período de medidas saneadoras de impedimentos técnicos previsto na LDO e na Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020. Nos períodos pré-determinados na Portaria de Créditos da Secretaria de Orçamento Federal, para 2020, a Portaria nº 5509, de 21 de fevereiro de 2020, os parlamentares também podem fazer alterações nos montantes das emendas de transferências de especiais.

Para 2020, entretanto, em meados de abril, houve uma janela de crédito especial para realização de pedidos de alterações orçamentárias em emendas individuais para, mediante a edição de crédito extraordinário, remanejar valores entre emendas individuais em virtude da crise global provocada pela pandemia do coronavírus (COVID-19). Como as emendas de transferência especial não haviam sido executadas até então e diante da situação de calamidade pública, parlamentares, nessa oportunidade, transferiam parte de suas emendas da programação de transferências especiais para a programação orçamentária de Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. A intenção era que os recursos chegassem mais rápido aos municípios beneficiários.

Após os remanejamentos para a programação orçamentária 21C0 de Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus houve uma redução no montante destinado as transferências especiais. Dos 141 parlamentares, 14 optaram por remanejar R\$41.989.680,00 (quarenta e um milhões, novecentos e oitenta e nove mil e seiscentos e oitenta reais) das transferências especiais para as emendas com finalidade definida para o combate da COVID-19:

R\$1.00

Por UF	Valores remanejados para combate da COVID-19
Maranhão	8.570.226,00
Ceará	7.620.227,00
Goiás	5.850.000,00
São Paulo	4.220.227,00
Minas Gerais	4.000.000,00
Bahia	4.000.000,00
Amapá	2.020.000,00
Pernambuco	1.549.546,00
Amazonas	1.499.454,00
Paraná	1.240.000,00
Rio de Janeiro	1.000.000,00
Roraima	420.000,00
Total	41.989.680,00

Valores Retirados do BI/SIOP em 24 de maio de 2020.

De acordo com a Emenda Constitucional nº 105, no primeiro semestre do exercício financeiro de 2020, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos. A fim de cumprir esse prazo, o Ministério da Economia elaborou uma Portaria específica para disciplinar a execução das transferências especiais e um módulo especial na Plataforma + Brasil.

A Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho 2020, estabelece normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios prevista no artigo 166-A da Constituição, no exercício de 2020. Além das regras constantes do Emenda Constitucional nº 105, a citada Portaria dispõe sobre:

- ✓ A competência do beneficiário dar ciência da emenda e indicar o banco e a agência de relacionamento na Plataforma +Brasil para movimentação dos recursos a serem repassados.
- ✓ A competência da Secretaria do Tesouro Nacional para emitir as notas de empenho, cujas minutas serão geradas automaticamente pela Plataforma +Brasil.
- ✓ Os recursos financeiros a serem transferidos que devem ser calculados automaticamente pela Plataforma +Brasil segundo rateio proporcional dos valores empenhados, observada a ordem de prioridade definida pelo autor, disponibilidade de limite orçamentário e de recursos financeiros.

✓ O ente federativo beneficiário que poderá registrar na Plataforma +Brasil, para fins de transparência e controle social das transferências especiais, os dados e informações referentes à execução dos recursos, na forma do Decreto nº 10.035, de 1º de outubro de 2019.

Já a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia - SEGES, para assegurar o cumprimento da Constituição Federal, lançou em 19 de maio de 2020, dentro da Plataforma +Brasil um módulo específico para gerenciamento das transferências especiais.

Há um painel parlamentar, atualizado diariamente, que traz informações de todas as fases do ciclo de vida das transferências das emendas parlamentares. Nesta etapa de lançamento do novo módulo, o Painel Parlamentar já opera trazendo dados sobre o aceite dos entes beneficiados e dando um termômetro sobre a gestão dos recursos e o cumprimento dos prazos em tempo real.

O painel permite o acompanhamento da situação da emenda parlamentar (ciente, empenhada, liquidada, paga) e da sua execução física e financeira. O Parlamentar e qualquer cidadão poderão verificar como a emenda está sendo aplicada, inclusive comparando com outras formas de transferência, medindo a efetividade, celeridade e, principalmente, para quais políticas públicas estão sendo encaminhados os recursos que destinou.

Os municípios beneficiários utilizam o módulo para dar ciência à indicação de recursos pelo parlamentar e então abertura da conta bancária na qual receberão os recursos das emendas de transferências especiais. Em 22 de maio de 2020, dentro do prazo previsto pelo Ministério da Economia, 100% dos municípios beneficiários já haviam dado ciência e criado suas contas para recebimentos de seus recursos.

Também na plataforma é efetuado o empenho, liquidação e liberação financeira das transferências pelo STN. Para isso, o módulo Transferências Especiais contempla as seguintes funcionalidades: internalização da planilha da SOF, com a indicação dos beneficiários das emendas (estados e beneficiários), notificação automática, por e-mail, para parlamentares e beneficiários no momento da internalização da planilha da SOF, na geração de empenho, documento hábil e ordem de pagamento, ciência dos beneficiários com a respectiva indicação da instituição financeira e agência, abertura de contas de forma integrada com o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, geração automatizada da minuta de empenho, geração de empenho em lote, através de integração com o SIAFI, indicação da disponibilidade financeira, disponibilização dos metadados para geração de relatórios gerenciais.

E por último, os municípios também podem usar o portal para prestação de contas aos parlamentares e a sociedade. Com a disponibilização do módulo Transferências Especiais na

Plataforma +Brasil, todos os dados, além de automatizados, estarão transparentes e disponíveis nos painéis gerenciais, com download de dados, dump da base com rastreabilidade e integridade dos dados.

Em 24 de junho de 2020, foi empenhado o montante de R\$ 592.242.774, sendo 91% em grupo natureza de despesa de investimento – GND 4⁵:

R\$1.00

Unidade da Federação	Valor Empenhado	% do Total
Acre	2.209.840,00	0,4%
Alagoas	2.810.000,00	0,5%
Amapá	21.377.891,00	3,6%
Amazonas	18.195.454,00	3,1%
Bahia	43.860.454,00	7,4%
Ceará	19.140.454,00	3,2%
Distrito Federal	500.000,00	0,1%
Goiás	23.332.855,00	3,9%
Maranhão	5.500.000,00	0,9%
Mato Grosso	8.270.000,00	1,4%
Mato Grosso do Sul	8.610.454,00	1,5%
Minas Gerais	80.396.312,00	13,6%
Pará	21.560.454,00	3,6%
Paraíba	15.670.454,00	2,6%
Paraná	55.305.404,00	9,3%
Pernambuco	11.860.227,00	2,0%
Piauí	28.911.589,00	4,9%
Rio de Janeiro	4.500.000,00	0,8%
Rio Grande do Norte	19.297.681,00	3,3%
Rio Grande do Sul	19.135.340,00	3,3%
Rondônia	10.150.000,00	1,7%
Roraima	29.583.907,00	5,0%
Santa Catarina	48.032.043,00	8,1%
São Paulo	51.570.908,00	8,7%
Sergipe	14.965.599,00	2,5%
Tocantins	27.495.454,00	4,6%
Total Geral	592.242.774,00	100,0%

Valores Retirados do BI/SIOP em 25 de junho de 2020.

⁵ <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2020/06/secretaria-de-governo-transfere-mais-de-r-500-milhoes-para-investimentos-no-pais> Acessado em 26/05/2020.

Para o exercício de 2020, na Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 – LOA 2020, que estima a receita e fixa a despesa da União, o montante de 9,4 bilhões está consignado às emendas impositivas individuais (RP 6), dos quais 5,4 bilhões encontram-se alocados no Ministério da Saúde, tanto pela obrigatoriedade estabelecida na Constituição Federal quanto pela indicação feita pelos parlamentares para que os recursos sejam utilizados na execução de políticas públicas na área da saúde.

Dos recursos destinados ao Ministério da Saúde, 98% encontram-se alocados no Fundo Nacional de Saúde, Órgão responsável pela operacionalização das transferências de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios, sob a modalidade fundo a fundo. A execução nessa modalidade de transferência é feita quase que de forma automática, ou seja, no momento do empenho, respeitados os limites e atendidas as condições para a transferência financeira, pode-se proceder com a transferência desses recursos (pagamento).

O § 11 do art. 166 da CF estabelece que é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações relativas às emendas individuais, em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Já no § 17, fica estabelecido que os restos a pagar provenientes dessas programações poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior.

Desta forma, tendo em vista que o limite de pagamento estabelecido para o exercício de 2019 foi de R\$ 9.143.740.120,00 (nove bilhões, cento e quarenta e três milhões, setecentos e quarenta mil e cento e vinte reais), temos que metade desse valor (R\$ 4.571.870.060,00 - quatro bilhões, quinhentos e setenta e um milhões, oitocentos e setenta mil e sessenta reais) deveria ser utilizado para pagamento de despesas do exercício e a outra metade para as provenientes de restos a pagar.

A execução financeira no exercício de 2019, destacando o Ministério da Saúde se deu da seguinte maneira:

R\$1,00

ÓRGÃO MÁXIMO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS PAGAS	RESTOS A PAGAR PAGOS	RESTOS A PAGAR A PAGAR
MINISTÉRIO DA SAÚDE	5.317.320.829	4.924.689.628	4.017.294.761	954.828.122	1.893.649.992
DEMAIS ÓRGÃOS	3.826.419.291	3.615.473.637	185.934.459	2.247.433.701	4.700.641.502
TOTAL GERAL	9.143.740.120	8.540.163.265	4.203.229.220	3.202.261.824	6.594.291.495

Valores retirados do SIOP BI em 07 de maio - Base: 31 de dezembro de 2019

Nota-se que do pagamento das despesas do exercício (DESPESAS PAGAS), o Ministério da Saúde foi responsável por 96% dessa execução. A pasta foi responsável por praticamente todo o comprometimento do limite de pagamento para o exercício financeiro presente, enquanto que os outros Órgãos respondem pela execução dos limites destinados ao pagamento de restos a pagar.

De acordo com o Decreto nº 10.249, de 19 de fevereiro de 2020, o limite de pagamento estabelecido para o exercício de 2020 é de R\$ 9.468.454,00 (nove bilhões, quatrocentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro reais), temos que metade desse valor (R\$ 4.734.227,00 – quatro bilhões, setecentos e trinta e quatro mil e duzentos e vinte sete reais) deverá ser utilizado para pagamento de despesas do exercício e a outra metade para as provenientes de restos a pagar.

Neste cenário, demonstramos abaixo resumo dos valores referentes às emendas impositivas individuais (RP 6) alocados na LOA 2020:

R\$1,00

ÓRGÃO MÁXIMO	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS PAGAS	RESTOS A PAGAR PAGOS	RESTOS A PAGAR A PAGAR
MINISTÉRIO DA SAÚDE	5.426.074.665	4.517.211.622	3.394.546.881	493.937.009	2.101.750.121
DEMAIS ÓRGÃOS	4.042.379.145	2.364.426.237	8.828.623	1.399.994.184	6.515.390.653
TOTAL GERAL	9.468.453.810	6.881.637.859	3.403.375.504	1.893.931.193	8.617.140.774

Valores retirados do SIOP BI em 25 de junho de 2020

Entre as despesas dos DEMAIS ÓRGÃOS, encontra-se o montante das transferências especiais (R\$ 592.242.774,00). Ainda no primeiro semestre de 2020, a Emenda Constitucional garantiu a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% das transferências especiais.

Assim como as despesas do Fundo Nacional de Saúde (98% das despesas do Ministério da Saúde em 2020), as despesas com transferências especiais são feitas de forma quase automática, ou seja, no momento do empenho, respeitados os limites e atendidas as condições para a transferência financeira, pode-se proceder com a transferência desses recursos (pagamento).

Uma vez criada a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira da despesa pública, reforça-se também a permanência dos restos a pagar (RAP), vez que estes concorrem com os recursos financeiros do exercício. Já que não há limite suficiente para pagamento das despesas com saúde, cujo a obrigatoriedade de alocação em 50% deve ser cumprida pelo disposto na Constituição Federal, o aumento da alocação em emendas individuais em transferências especiais torna-se uma preocupação, visto que não haverá recursos financeiros suficientes para pagamento

no exercício para pagamento de todas as despesas de saúde e transferências. Assim, as transferências especiais poderão a passar a ser uma fábrica de restos a pagar para os exercícios seguintes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longos dos últimos anos, o ordenamento jurídico das emendas impositivas evoluiu bastante. Antes os regramentos estavam dispostos apenas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e eram modificados anualmente. Com as emendas constitucionais nº 85 de 2006 de nº 100 de 2019, as emendas individuais e as emendas de bancada se consolidaram na Constituição Federal.

Este trabalho buscou apresentar a evolução legal das emendas impositivas de execução obrigatória desde sua criação na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2014, explicar a modalidade de transferência especial das emendas impositivas individuais introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105, e ao mesmo tempo suscitar reflexões sobre o porquê da aprovação desse novo tipo de transferência especial no orçamento impositivo de emendas individuais.

Ao analisar os dados orçamentários das transferências especiais e as mudanças de processos e de legislação necessárias para viabilizar a execução no Orçamento da União em 2020, conclui-se que essa modalidade de fato impactou o orçamento vigente.

Na modalidade de transferência especial, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres. Nessa modalidade, os recursos pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

Com a disponibilização do módulo Transferências Especiais na Plataforma +Brasil, beneficia-se da automatização do processo. A integração com o SIOP para a carga dos beneficiários, geração automática das minutas orçamentárias e assinatura, e envio em lote para o SIAFI são os principais benefícios auferidos, bem como a redução da carga operacional, a ampliação da rastreabilidade das informações, a qualificação do processo decisório de gestores municipais, estaduais, federais e de órgãos de controle, por meio da Rede +Brasil, além de garantir maior controle social, por meio das Ferramentas Gerenciais +Brasil.

Porém, sem a especificação da despesa, afasta-se dos contribuintes e do público em geral o conhecimento da atividade e da política financeira aprovada pelo governo federal. Com a dotação a entes federados, afasta-se o parlamento da definição de políticas e da priorização dos recursos, uma vez que tais recursos passam a pertencer aos entes que sobre eles terão ampla liberdade de aplicação. Conseqüentemente criam-se barreiras ao controle do próprio parlamento sobre os recursos repassados e retira a competência dos órgãos de controle federais como o Tribunal de

Contas da União - TCU. A época da elaboração da Proposta de Emenda à Constituição, o Ministério Público Federal divulgou nota técnica com manifestação contrária aos dispositivos da PEC 48/2019. A medida afastaria a fiscalização e controle federal sobre as verbas, o que enfraquece o combate à corrupção e favorece a malversação de recursos.⁶

Sobre a questão de definição de políticas e da priorização dos recursos, a Corte de Contas por meio de auditoria (Processo: TC 018.272/2018-5 – Acórdão 2704/2019 – TCU – Plenário) assinalou a importância de que houvesse levantamento prévio de necessidades e de prioridades para a alocação dos recursos decorrentes das emendas parlamentares, a fim de promover maior efetividade às questões prioritárias e uniformizar critérios de alocação.

Apesar do montante pouco expressivo em 2020, acredita-se que esse volume passe a crescer ao longo dos anos pois as despesas com transferências especiais são feitas de forma quase automática, ou seja, no momento do empenho, respeitados os limites e atendidas as condições para a transferência financeira, pode-se proceder com a transferência desses recursos (pagamento).

Caso isso ocorra, a pressão pelo financeiro passará a ser insustentável, uma vez que as despesas com o Fundo Nacional da Saúde já consomem todo o limite de recursos financeiros disponíveis para o exercício para as emendas individuais, uma vez que metade dos recursos devem ser destinadas ao pagamento de restos a pagar.

Assim há um preocupante cenário de restos a pagar (RAP) oriundos das emendas impositivas. Tendo em vista que as emendas impositivas (e ações de serviços públicos de saúde) são excetadas do Decreto Presidencial nº 93.872/1986 (que regulamenta os restos a pagar), bem como a conjunção de outros fatores, é notória a curva crescente de RAP decorrentes de emendas parlamentares. O estoque de RAP hoje, entre individuais e bancada, é de R\$15,8 bilhões. Tal fato, per se, demonstra que, embora se destine um grande volume de recursos a emendas, na prática, não há a finalização da execução da despesa pública.

Cabe ressaltar que as informações coletadas e traduzidas na presente pesquisa, foram basicamente as informações disponíveis a todos os cidadãos, e, portanto não foram devidamente aprofundadas. Lembrando que alguns dados poderiam apresentar-se de forma diferente em outras pesquisas, visto que a presente pesquisa apresenta limitações, como: disponibilidade de informações confidenciais e tempo para realização.

⁶PEC que prevê transferência direta de recursos de emendas parlamentares para estados, DF e municípios fragiliza o combate à corrupção

<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/pec-que-preve-transferencia-direta-de-recursos-de-emendas-parlamentares-para-estados-df-e-municipios-fragiliza-o-combate-a-corrupcao> Acessado em 25/06/2020.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acessado em: 09/03/2020

BRASIL. **Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm Acessado em 26/03/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm Acessado em 26/03/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13242.htm Acessado em 26/03/2020.

BRASIL. **Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm Acessado em 26/03/2020.

BRASIL. **Lei nº 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acessado em 13/03/2020.

BRASIL/MTO/SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2020**. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>. Acessado em 11/03/2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-43-de-4-de-fevereiro-de-2020-241408733>. Acessado em 12/03/2020.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho 2020**. Estabelece normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios prevista no artigo 166-A da Constituição, no exercício de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-252-de-19-de-junho-de-2020-262751603> Acessado em 22/06/2020.

BRASIL. Senado Federal. **Glossário**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario>. Acessado em 8/5/2020

BRASIL, BRASÍLIA. **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal**. Brasília/DF: 2016. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518801>>.

BRASIL. Secretaria de Gestão. **Boletim Informativo DETRU em Ação**. Disponível em: <http://plataformamaisbrasil.gov.br/boletim-informativo> Acessado em 23/5/2020

FIGUEIREDO, A.M.C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, 2008.

GREGGIANIN, E. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2482728 Acessado em 24/06/2020.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**, In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto. (OrgS.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/29-encontro-anual-da-anpocs/gt-25/gt18-21/3779-abrucio-loureiro-financas/file>. Acessado em 10/03/2020

MENDONÇA, E. B. F. **Constitucionalização das Finanças Públicas-Devido Processo Orçamentário e democracia**. Introdução de Luiz Roberto Barroso. Renovar, 2010.

PISCITELLI, R. B. **Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo** Disponível em <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1636>>. Acessado em 10/03/2010

RENNO, L. R. **Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/pdf/EmendasOr%C3%A7amentoEfeitoPositivo.pdf> Acessado em 26/06/2020

RODRIGUES, J. A. M. **Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo**. In. COUTO, L. F. ; GIMENE, M. **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Disponível em: <http://assecor.org.br/noticias/publicacoes/livro-da-assecor-disponivel-para-download/> Acessado em 24/06/2020

SANTOS, A. L. **Orçamento em discussão**. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo: caráter da lei orçamentária anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**.

VENTURA, O. **Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo**. In. COUTO, L. F.; GIMENE, M. **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Disponível em: <http://assecor.org.br/noticias/publicacoes/livro-da-assecor-disponivel-para-download/> Acessado em 24/06/2020

Graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UNB). Pós Graduada em Gestão Pública pela Universidade Candido Mendes (2014). De 2004 a 2013, atuou na iniciativa privada nas empresas multinacionais IBM e Ford Motor Company. Em 2017, ingressou no serviço público no cargo de Analista de Planejamento e Orçamento (APO), lotada na Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Ministério da Economia. Na SOF trabalhou por 2 anos na Coordenação de Assuntos Parlamentares e Articulação Especial, como coordenadora substituta na área voltada ao acompanhamento do Orçamento Impositivo. Desde setembro de 2019, cedida à Presidência da República, atualmente exerce a função de Diretora de Acompanhamento do Orçamento Impositivo na Secretaria de Relações Institucionais da Secretaria de Governo.

Carolina Pelegrini Holtz

(61) 98123-1011

carolina.holtz@presidencia.gov.br