



**Enap**

**Escola Nacional de Administração Pública**  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação-Geral de Especialização



Raquel Pereira Tavares

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES  
INDIVIDUAIS: ANÁLISE COMPARATIVA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE  
2012 A 2015 NO ÂMBITO DO MCTIC**

Brasília – DF  
Agosto/2016

The logo for Enap (Escola Nacional de Administração Pública) consists of the word "Enap" in white, bold, sans-serif font, centered within a solid red rectangular background.

**Escola Nacional de Administração Pública**

Diretoria de Formação Profissional  
*Coordenação-Geral de Especialização*

Raquel Pereira Tavares

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES  
INDIVIDUAIS: ANÁLISE COMPARATIVA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE  
2012 A 2015 NO ÂMBITO DO MCTIC**

Trabalho de conclusão de curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do título de especialista em Gestão Pública.

Orientador: Prof<sup>a</sup> (a). Doutora Rita de Cássia Leal

Brasília – DF  
Agosto/2016

## **Resumo**

O presente trabalho se insere no campo do orçamento público brasileiro e tem como principal objetivo discutir em que medida o orçamento impositivo de emendas parlamentares produziu efeitos sobre o nível de execução dessas emendas no âmbito da programação orçamentária do antigo MCTI, atual Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC. As normas vigentes na lei de diretrizes orçamentárias para 2014 ganharam status de normas constitucionais com a promulgação da Emenda Constitucional 86, de 2015. Inicialmente, aborda-se a discussão existente sobre orçamento impositivo e orçamento autorizativo, trazendo, para isso, os instrumentos e atores do ciclo orçamentário brasileiro e a atuação do congresso na apresentação de alterações às propostas apresentadas pelo Poder Executivo. Em seguida, analisa-se, quantitativa e qualitativamente, a execução das emendas parlamentares apresentadas ao MCTIC, bem como faz-se uma comparação com a execução de anos anteriores. Ao final, são tecidas algumas considerações que podem contribuir para o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados.

Palavras chave: Orçamento impositivo, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações-MCTIC, emendas parlamentares, contingenciamento.

## 1. Introdução

As abordagens sobre orçamento público tornam-se cada vez mais relevantes uma vez que neste residem as decisões de implementação de políticas públicas do governo. No Brasil, o processo de elaboração do orçamento público é composto por várias fases e diversos atores.

Nos últimos anos, tem-se discutido bastante acerca do caráter autorizativo ou impositivo do orçamento. Segundo Piscitelli (2006), a corrente que prevalece é a de que o orçamento é autorizativo, ou seja, além da prerrogativa de veto formal, o executivo pode deixar de executar as despesas sem que motivação ou justificativa fundamentada seja apresentada. Ocorre que, em 2014, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO estabeleceu a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, dotando-as, assim, de caráter impositivo. Esse movimento inicial viria a ser institucionalizado em março de 2015, por meio da promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de mesmo teor.

As emendas parlamentares individuais são instrumentos pelos quais o parlamentar altera um projeto de Lei, inclusive a lei do orçamento. Por meio das emendas, os parlamentares aprimoram a proposta orçamentária do Poder Executivo, podendo destinar recursos para as regiões mais carentes e priorizar áreas necessitadas, tais como educação, saúde, saneamento, ciência, tecnologia, inovação, entre outras. No presente trabalho será avaliada a execução orçamentária das emendas parlamentares aprovadas para o Ministério da Ciência e Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, nos anos de 2012 e 2013, antes da implementação da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, em comparação com os anos de 2014 e 2015, período em que a LDO estabeleceu a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais.

O objetivo do recorte temporal é comparar períodos regidos pela mudança na legislação, sem, contudo, diferirem substancialmente quanto a outros aspectos do ambiente interno e externo ao órgão (variáveis econômicas, políticas e organizacionais, principalmente).

Nesse contexto, o referido artigo visa discutir em que medida o comando inscrito na EC 86/2015 produziu efeitos sobre o nível de execução das emendas parlamentares no âmbito da programação orçamentária do MCTIC. Para tanto, analisará a execução orçamentária dessas emendas no período de 2012 a 2015, comparando os valores obtidos nos anos de 2012 e

2013, quando as ementas parlamentares ainda não eram impositivas, com aqueles verificados nos anos de 2014 e 2015, após a aprovação de seu caráter impositivo.

Para tal abordagem, a pesquisa se utilizou de base bibliográfica, bem como de entrevistas com gestores do MCTIC, que atuaram no período de 2012 a 2015. Além disso, os dados foram coletados dos sistemas utilizados pela Administração Pública Federal, tais como Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, e de planilhas preenchidas/complementadas por servidores responsáveis pelo acompanhamento e monitoramento da execução das emendas do Ministério.

O artigo está dividido em três seções. A primeira aborda a discussão existente sobre orçamento impositivo e orçamento autorizativo, trazendo, para isso, os instrumentos e atores do ciclo orçamentário brasileiro e a atuação do congresso na apresentação de alterações às propostas apresentadas pelo Poder Executivo.

Na segunda seção, à luz do debate abordado na seção anterior, discute-se o papel do parlamento na função representativa no âmbito do processo orçamentário, trazendo o dilema das possíveis trocas de favores entre Congresso Nacional e poder executivo, em que a execução de projetos propostos por parlamentares é utilizada como barganha para angariar votos em momentos de votações importantes.

Na terceira, analisa-se, quantitativa e qualitativamente, a execução das emendas parlamentares apresentadas ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, pasta responsável por coordenar a execução dos programas e ações que consolidam a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Ainda nessa seção, por meio de entrevistas a serem realizadas com gestores da pasta no período citado, será apresentada análise qualitativa da mudança da legislação e o impacto dela para a pasta em comento.

Ao final, com base na exposição, são tecidas algumas considerações sobre o tema. Também, são apresentadas sugestões para o aprimoramento dos procedimentos vigentes diante da inserção do orçamento impositivo das emendas individuais no ordenamento jurídico brasileiro.

## 2. Orçamento Impositivo de emendas parlamentares individuais

O ciclo orçamentário brasileiro inicia-se na fase de planejamento, com a elaboração do Plano Plurianual – PPA pelo Poder Executivo e apreciação pelo Poder Legislativo. Previsto no art. 165 da Constituição Federal, o PPA, segundo entendimento do poder executivo, é o documento destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos do Governo. O PPA estabelece o conjunto das políticas públicas a serem implementadas, para um período de quatro anos, e as metas previstas. Ou seja, com o PPA, o governo revela e organiza sua atuação, com o objetivo de elaborar e executar políticas públicas consideradas importantes. (BRASIL, 2015-Mimeo).

Em seguida, há a propositura de metas, prioridades e das políticas de aplicação de recursos pelo Poder Executivo, por meio da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que orienta a elaboração da lei orçamentária anual, trata sobre as alterações na legislação tributária e institui a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 16/04/2016). A LDO também é submetida ao Congresso Nacional para apreciação, alteração e aprovação.

Com base no PPA e na LDO, o Poder Executivo elabora o projeto da Lei Orçamentária Anual – LOA, que estima a receita e fixa as despesas da União para o exercício financeiro subsequente. Segundo o portal da Câmara dos Deputados, a Lei Orçamentária Anual compreende o orçamento fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados (saúde, assistência e previdência), da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

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 individuais são um dos instrumentos pelos quais o parlamentar altera um projeto de lei orçamentária, podendo também atuar por meio de emendas de bancada e emendas de comissão. Por meio das emendas, os parlamentares aprimoram a proposta orçamentária do Poder Executivo, destinando recursos para as regiões mais carentes e priorizando áreas

necessitadas, tais como educação, saúde, saneamento, ciência, tecnologia, inovação, entre outras.

No final de 2013, observado o impasse para a aprovação da PEC 358-A, que continha dispositivos relativos ao orçamento impositivo, o Congresso Nacional inseriu na Lei 12.919/2013 - LDO 2014 o art. 52:

“Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), 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 execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal”

Volpe e Cambraia (2015) alegam que a alteração legislativa foi motivada pelo crescimento, ao longo dos anos, da insatisfação dos congressistas com a execução das dotações relativas a emendas. O debate sobre a matéria vem desde o final da década de 90, quando foi apresentada a primeira proposta de Emenda Constitucional para tornar a execução orçamentária impositiva.

Desse modo, na tentativa de viabilizar a determinação do art. 52 da LDO de 2014, o Poder Executivo estabeleceu procedimentos, por meio das Portarias Interministeriais nº 39 e nº 40, de 06 de fevereiro de 2014, e das Portarias SOF nº 10, 11 e 14.

Essas regulamentações orientam quanto aos procedimentos a serem adotados para que os possíveis impedimentos à execução das emendas parlamentares sejam informados ao Legislativo dentro do prazo de 120 dias. Além disso, regulamentam a elaboração e envio do projeto de lei ao Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, para implementação das indicações legislativas com vistas ao saneamento dos impedimentos para execução das emendas individuais.

A Portaria Interministerial nº 39, da SRI/PR e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG, orienta os órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal a classificar e justificar impedimentos técnicos à execução das emendas individuais no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

A Portaria Interministerial nº 40 (MF, MPOG, CGU e SRI/PR) orienta a identificação dos impedimentos e regulamenta os procedimentos para análise da execução das

emendas individuais que dependam da celebração de convênio ou instrumento congêneres, no âmbito do Sistema de Convênio – SICONV<sup>1</sup>.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 40, são considerados impedimentos de ordem técnica:

I - a não indicação do beneficiário e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria;

II - a não apresentação do plano de trabalho no prazo previsto no inciso IV do art. 4º ou não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto no inciso VI do art. 4º;

III - a desistência da proposta por parte do proponente;

IV - a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;

V - a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

VI - a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;

VII - a não aprovação do plano de trabalho; e

VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas”

As Portarias nº 10, 11 e 14, da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) estabelecem procedimentos para solicitações de alterações e remanejamentos das programações orçamentárias relativas a emendas parlamentares.

Em 2014, ainda sem a aprovação da PEC, o Congresso replicou a obrigatoriedade da execução orçamentária de emendas parlamentares no art. 56 da Lei 13.080 – LDO 2015.

Tal alteração mais tarde foi inserida pela Emenda Constitucional nº 86, que trouxe a seguinte redação para a CF:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 9º 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.

§ 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,

---

<sup>1</sup> Portal dos Convênios



conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.”

Já em 2015, para viabilizar o disposto na LDO bem como na Constituição Federal, foi editada a Portaria nº 222, de 18 de junho de 2015, que dispõe sobre procedimentos e prazos para apresentação e registro das emendas individuais, com indicação de impedimento de ordem técnica de que trata o art. 59 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 - LDO/2015, no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP.

Além da Portaria nº 222, os procedimentos para execução das emendas parlamentares impositivas foram estabelecidos na Portaria Interministerial nº 311, de 30 de julho de 2015, que trata dos procedimentos e cronograma para operacionalização das emendas individuais ao orçamento no SICONV.

Conforme estabelecido no §1º do Art. 2º da Portaria nº 311, em 2015 foram considerados como impedimentos de ordem técnica:

“I – a não indicação do beneficiário e do valor da emenda nos prazos estabelecidos nesta Portaria;

II – a não apresentação da proposta e plano de trabalho no prazo previsto no inciso III do art. 4º;

III – a desistência da proposta por parte do proponente;

IV – a incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;

V – a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;

VI – a falta de razoabilidade do valor proposto, a incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;

VII – a não aprovação do plano de trabalho; e

VIII – outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.”

Observa-se, com isso, que não houve alteração dos itens considerados como impedimentos técnicos entres os anos de 2014 e 2015.

Dessa forma, desde 2014, o executivo passou a ser obrigado a realizar ações definidas como prioritárias pelo poder legislativo por meio de emendas, ainda que o percentual possa ser reduzido em razão de contingenciamentos e impedimentos que justifiquem a não execução dos montantes destinados pelos parlamentares.

Ou seja, conforme o rito estabelecido pela alteração legislativa de 2014, o Poder Executivo deve informar ao Congresso Nacional, no prazo de 120 dias a contar da publicação

da lei orçamentária anual, os impedimentos constatados para a execução das programações oriundas de emendas individuais. Após receber a informação do impedimento, o parlamento tem o prazo de 30 dias para propor as medidas saneadoras ao Poder Executivo. Com isso, o executivo deverá adotar providências necessárias indicadas pelos parlamentares como propostas saneadoras, inclusive mediante o envio de créditos adicionais ao Poder Legislativo no prazo de 30 dias. Em caso de permanência do impedimento de ordem técnica, a programação deixa de ser obrigatória.

Segundo Piscitelli (2006), a corrente governamental dominante considera o orçamento necessariamente autorizativo, o que, na prática, tem reduzido o Congresso Nacional a um papel decorativo na aprovação do orçamento, pois o Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada. Contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, o Executivo direciona o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências, sem ter de prestar contas de sua gestão.

Lima (2003) alerta, porém, que cerca de 90% das despesas totais do orçamento público brasileiro refere-se a despesas obrigatórias (despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a Estados e Municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública e outras). Com isso, conforme Menezes e Pederiva (2014), grande parte do orçamento já é impositiva e somente a parte discricionária está sujeita ao mecanismo do contingenciamento. Ou seja, a mudança da Legislação apenas aumentou um pouco o percentual de despesas de execução obrigatória e, ainda assim, vale lembrar, a despeito das emendas parlamentares serem impositivas, elas são passíveis de contingenciamento.

Na visão de Mendes (2008), as características do sistema político brasileiro geram um regime fiscal pouco equilibrado, em que o Poder Executivo tenta cumprir metas fiscais e executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo. Posner e Sommerfeld (apud Menezes e Pederiva, 2014) explicam que isso ocorre porque, embora considerável parte da legislação para a implementação da política fiscal seja aprovada pelos parlamentares, a responsabilidade pelo alcance de bons resultados fiscais é, na maioria das vezes, atribuída ao chefe do Poder Executivo e não aos legisladores.

### 3. O Papel do Parlamento na função representativa no orçamento

Historicamente, no Brasil, o modelo político representativo faz com que o chefe do poder executivo busque apoio dos parlamentares para a implementação da agenda legislativa.

“Segundo Abranches (1988 p. 12), o Brasil apresenta um caso de heterogeneidade econômica, social, política e cultural elevado, decorrente, entre outros fatores, do perfil de distribuição de renda e dos graus de integração e organização das classes sociais e dos grupos ocupacionais. Essa diversidade fragmenta a composição das forças políticas representadas no Congresso. Isso ocorre porque o sistema de representação, para obter legitimidade, deve ajustar-se aos graus de heterogeneidade de forma a não deixar segmentos sociais significativos sem representação adequada. Dessa forma, o Brasil adotou um sistema de representação proporcional para “se ajustar melhor à diversidade permitindo que as minorias estejam representadas no Parlamento”(ABRANCHES,1988)

Segundo Menezes e Pederiva (2014), esse contexto requer que o Chefe do Poder Executivo negocie com o Congresso e forme coalizões, buscando apoio da maioria parlamentar, estratégia essencial para a governabilidade e para a implementação da sua agenda legislativa. Dessa forma, para aumentar o poder de convencimento, o Presidente faz uso dos gastos discricionários.

Com o orçamento autorizativo, os legisladores, em troca do apoio, demandam recursos para seus projetos individuais, os quais podem ou não estar vinculados às emendas ao orçamento. Ou seja, a negociação do orçamento e da implementação de projetos demandados por parlamentares funciona como um mecanismo para premiar ou punir os legisladores de acordo com o seu desempenho em relação à agenda governamental.

Segundo Macedo (2014), o desrespeito à execução da LOA é agravado pela falta de transparência na limitação de empenho, que atrapalha inclusive o papel de controle atribuído à população e ao Congresso Nacional. Nessa Linha, Vander Gontijo (2010) considera que a programação orçamentária em vigor fica pouco clara e transparente, após os ajustes determinados pelos decretos de contingenciamento ou de reprogramação orçamentária e financeira.

“Nessa briga política, os parlamentares usam sua influência e prestígio junto ao Executivo para liberar recursos. (...) Na fase da liberação das emendas individuais, uma maior execução de recursos é fruto da negociação do parlamentar junto aos ministérios e a Casa Civil. Afinal, os parlamentares se comportam como vereadores buscando obter lucro político junto a suas bases, por meio de se auto assumir como o

responsável pela execução do projeto, o dono de determinada obra. Para o Poder Executivo também é interessante tal mecanismo, pois consegue com o desembolso dos recursos a fidelidade parlamentar que tanto lhe interessa em momentos de votações importantes.” (Macedo 2014)

Praça (2013) considera que o orçamento autorizativo fornece “vantagem distributiva para os membros da coalizão, pois permite que parlamentares pertencentes à coalizão governista tenham mais emendas orçamentárias individuais executadas do que os opositoristas”.

Para Maia (2010), o caráter impositivo tornaria o Poder Legislativo mais forte, pois ele definiria as prioridades de gastos do governo, sendo obrigatória a execução, pelo Poder Executivo, dos programas alocados no orçamento.

Segundo Lima (2003), o orçamento impositivo implica ampliação da democratização do processo orçamentário, uma vez que o Congresso representa todo o povo, de modo que não apenas a maioria influenciaria na decisão de destinação dos recursos públicos.

Defensores dessa tese consideram que o sistema de repartição de poderes, estabelecido na CF/88, não seria ferido, pois o Poder Executivo realizaria projetos e programas já acordados, discutidos, aprovados e formalizados por leis específicas, de comum acordo com as expectativas do povo (Maia, 2010).

Macedo (2014) defende que um orçamento impositivo contribui para o controle externo do orçamento e imputa maior transparência “ao retirar do âmbito do gabinete ministerial, com portas fechadas, a discussão política que deveria estar no Plenário do Congresso”.

Diante do intenso debate sobre as possíveis trocas de favores entre poderes executivo e legislativo, com o objetivo de minimizar os efeitos e equilibrar a relação de forças entre os poderes, já tramitaram ou tramitam no Congresso diversas proposições que objetivam estabelecer a obrigatoriedade da execução orçamentária ou parte delas (emendas parlamentares). Conforme citado anteriormente, algumas proposições se tornaram leis e até mesmo Emenda Constitucional (EC nº 86 de 2015) e instituíram a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais.

Menezes e Pederiva (2014) acreditam que, com a adoção do orçamento impositivo, o Poder Legislativo deveria ser mais rigoroso para acrescentar novas programações

e para reestimar a receita, evitando, com isso, que as receitas sejam reestimadas em valores superiores com a intenção de permitir a alocação de montante maior de emendas parlamentares.

Segundo Piscitelli (2007), o orçamento impositivo possibilita o fortalecimento do Poder Legislativo e o enfraquecimento do Poder Executivo, pois não há mais o importante instrumento para “barganhar” o apoio político nos momentos de votações importantes. Ou seja, uma vez que a emenda parlamentar tornou-se de execução obrigatória pelo poder executivo, encerrou-se a possibilidade de utilização das despesas discricionárias para premiar ou punir os parlamentares.

No que tange à sociedade civil, Menezes e Pederiva (2014) alegam que tal técnica orçamentária pode facilitar a transparência e incentivar o engajamento dos cidadãos nas fases do ciclo orçamentário. Além disso, considerando a possibilidade de a sociedade monitorar a implementação das deliberações de seus representantes, o controle social seria potencializado.

Contudo, para isso, é necessário que a sociedade civil se interesse mais pelo processo orçamentário. A pesquisa de orçamento aberto 2012 (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2013, p. 14 apud Menezes e Pederiva, 2014) concluiu que os cidadãos e a sociedade civil da maioria dos países pesquisados não “participam de forma eficaz em debates orçamentários” e por isso “não monitoram a implementação do orçamento”. Isso se dá por questões de falta de acesso às informações orçamentárias ou em razão da apresentação dos dados em formato muito técnico.

Outro aperfeiçoamento necessário para a efetiva representatividade do poder legislativo é a elaboração de um “orçamento cidadão”. O aumento da transparência é necessário, pois favorece a responsividade democrática. Vale ressaltar que, quanto mais participativo for o orçamento, maior tende a ser a legitimidade democrática:

“No mesmo sentido, estudo conduzido por Abreu (2011, p. 72) conclui que a participação popular requer a simplificação da linguagem orçamentária de forma a melhorar a compreensão da sociedade acerca do orçamento. A título de exemplo, o autor cita o “orçamento cidadão” o qual, segundo o International Budget Partnership (2013, p. 14), representaria uma “versão simplificada de um documento orçamentário que utiliza linguagem não técnica e formatos acessíveis de modo a facilitar a compreensão dos cidadãos e o seu engajamento com os planos e as ações do governo durante o exercício fiscal” (Menezes e Pederiva 2014).”

Diante dos argumentos expostos, pode-se concluir que, conforme leciona Wildavsky (1961, apud Posner e Sommerfeld, 2012), se o processo orçamentário irá ser

alterado, o sistema político no qual ele está inserido também deverá ser modificado. Não parece ser o caso brasileiro, tendo em vista que a adoção do orçamento impositivo não foi acompanhada de uma discussão mais ampla sobre os aperfeiçoamentos do sistema político.

4. A execução das emendas parlamentares no MCTIC nos anos de 2012 a 2015.

O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, órgão responsável por coordenar a execução dos programas e ações que consolidam a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, além de liderar um conjunto de instituições de fomento e execução de pesquisa, recebeu ao longo dos anos de 2012 a 2015 cerca de R\$ 1,4 bilhão por meio de emendas parlamentares.

No quadro a seguir, são demonstrados os valores e quantitativos de autorização e execução de dotações referentes a essas emendas parlamentares.

Quadro I - Orçamento e Emendas Parlamentares MCTI 2012 a 2015

| Exercício | LOA MCTI      | Emendas Parlamentares |             |                       |             |           |            |    | Emendas Parlamentares Individuais |              |                       |             |           |             |    |
|-----------|---------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------|------------|----|-----------------------------------|--------------|-----------------------|-------------|-----------|-------------|----|
|           |               | Dotação Inicial       |             | Liberado para Empenho |             | Empenhado |            | %  | Dotação Inicial                   |              | Liberado para Empenho |             | Empenhado |             | %  |
|           |               | Qnt.                  | Valor       | Qnt.                  | Valor       | Qnt.      | Valor      |    | Qnt.                              | Valor        | Qnt.                  | Valor       | Qnt.      | Valor       |    |
| 2012      | 8.485.606.284 | 176                   | 709.905.851 | 69                    | 101.949.083 | 42        | 83.314.057 | 82 | 63                                | 80.510.000   | 63                    | 61.987.095  | 38        | 43.352.069  | 70 |
| 2013      | 9.424.086.384 | 114                   | 305.184.164 | 61                    | 69.170.000  | 53        | 64.969.994 | 94 | 102                               | 101.600.000  | 61                    | 69.170.000  | 53        | 64.969.994  | 94 |
| 2014      | 9.520.264.850 | 85                    | 167.002.933 | 43                    | 32.462.000  | 36        | 26.705.741 | 82 | 66                                | 40.736.200   | 43                    | 32.462.000  | 36        | 26.705.741  | 82 |
| 2015      | 9.809.478.878 | 82                    | 275.834.400 | 26                    | 25.829.523  | 20        | 19.353.408 | 75 | 76                                | 156.834.400* | 26                    | 25.829.523* | 20        | 19.353.408* | 75 |

\*Inclui Emendas de Relator

Fonte: LOA e Tesouro Gerencial

Conforme apresentado no Quadro I, no ano de 2012, observa-se que, quando comparado aos anos de 2013, 2014 e 2015, o MCTIC recebeu o menor montante na Lei Orçamentaria, e desse valor, cerca de 8,4% (R\$ 709.905.851,00) refere-se a emendas parlamentares. Nota-se ainda que, do valor de emendas parlamentares, 14,4% foi liberado para empenho.

Quanto à execução, tem-se um percentual de 82% empenhado de todas as emendas (incluindo as de bancada e de comissão) e 70% se considerarmos apenas as emendas individuais.

Ao analisarmos o ano de 2013, tem-se que apenas 3,2% do orçamento total do MCTIC refere-se emendas parlamentares e, do valor de dotação inicial cerca de 22,7% foi liberado para empenho. Desse modo, nota-se relativo aumento no percentual de liberação de emendas parlamentares, no ano de 2013, quando comparado ao ano de 2012.

Outro dado que chama a atenção é que, além do aumento da dotação inicial houve ainda considerável aumento no percentual de execução no ano de 2013, que chegou a 94%.

Nos anos de 2012 e 2013, por não haver a obrigatoriedade de justificativa quanto à não execução das dotações apresentadas pelos parlamentares, o Ministério não realizou acompanhamento de possíveis justificativas para as emendas parlamentares não executadas. Ainda assim, nota-se que, a despeito da ausência de legislação que obrigava a execução de emendas parlamentares, o Ministério apresentou elevados níveis de empenho das emendas a ele autorizadas.

Com a obrigatoriedade de execução de programações decorrentes de emendas individuais na Lei nº 12.919/13, a execução orçamentária e financeira para exercício de 2014 apresentou importante inovação tanto para o MCTIC quanto para todos os órgãos envolvidos no Sistema Orçamentário brasileiro.

Conforme apresentado por Ricardo Volpe e Túlio Cambrais (2015), foram aprovadas 7.767 emendas individuais, no montante de R\$ 8,7 bilhões, ao projeto de lei orçamentária para 2014. Nos termos do disposto no § 1º do art. 52 da LDO/2014, metade do valor das emendas individuais foi destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Para o MCTIC, em 2014 foram aprovadas 85 emendas, que correspondem o montante de R\$ 167.002.933,00 (cento e sessenta e sete milhões, dois mil, novecentos e trinta e três reais). Desse montante 66 refere-se a emendas individuais, o que corresponde ao valor de R\$ 40.736.200,00 (quarenta milhões, setecentos e trinta e seis mil e duzentos reais) dos quais foi autorizado o valor de R\$ 32.462.000,00 (trinta e dois milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil reais), referente a 43 emendas.

A maior parte do recurso destinado por meio de emenda parlamentar correspondeu a investimentos a serem executados mediante transferência de recursos a entidades privadas ou a entes federativos. Nesses casos, há necessidade de formalização de convênios, contratos de repasse, contratos de gestão ou outros instrumentos congêneres. Para tanto, os autores das emendas tiveram que informar os potenciais beneficiários dos recursos para que o Poder Executivo pudesse disponibilizar o SICONV aos entes e entidades apresentarem suas propostas para posterior análise dos órgãos executores.

A troca de informações do Poder Executivo com o Congresso Nacional e seus membros se deu por meio da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR). De acordo com os regulamentos, a SRI/PR ficou responsável pela coordenação e acompanhamento dos procedimentos estabelecidos nas normas, inclusive quando atuando como órgão de fiscalização quanto ao cumprimento dos prazos pelos órgãos setoriais e pela



consolidação e validação das informações acerca dos impedimentos das programações a serem encaminhadas ao Parlamento. No ano de 2014, a SRI realizou o monitoramento por meio de planilhas, periodicamente atualizadas pelos órgãos setoriais a pedido da SRI. Ao final dos ciclos estabelecidos pela Portaria Interministerial n° 39, as informações quanto aos impedimentos ou aprovação foram lançadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP.

Vale lembrar que, conforme estabelecido nas portarias, as programações decorrentes de emendas individuais tiveram as dotações bloqueadas no SIAFI. Assim, apenas após análise dos projetos e aprovação, as programações seriam liberadas. Nos casos de alteração, as informações foram enviadas ao Legislativo para indicação parlamentar dos possíveis remanejamentos. As emendas que apresentavam impedimentos permaneceram bloqueadas.

Segundo consta na Mensagem n° 7, de 2014, alterada pelos Ofícios nos 017, de 2014- CN, 116, de 2014-SRI-PR e 269, de 2014-GAB/SE/MS, 2.063 emendas apresentaram algum tipo de impedimento (1,66 bilhão). No MCTIC esse número foi de 07 emendas, o que corresponde ao valor de R\$ 3,2 milhões de reais. Dentre as 07 emendas com impedimento, 06 emendas foram classificadas nos incisos II ou III da Portaria Interministerial n° 40, a saber: inciso II - não apresentação do plano de trabalho no prazo previsto no inciso IV do art. 4° ou não realização da complementação e dos ajustes solicitados no plano de trabalho no prazo previsto no inciso VI do art. 4°; e inciso III - desistência da proposta por parte do proponente.

Vale ressaltar que houve algumas emendas para as quais os projetos apresentados não alcançaram o valor total das emendas, diferença essa que montou ao valor de 900 mil reais. Tais emendas, por essa razão, foram classificadas como de impedimento parcial. Além disso, cerca de R\$ 600 mil reais foram descentralizados à Universidade ou outras Instituições Federais e não foram empenhados pelas mesmas, caso em que foram classificadas como aptas, sem impedimentos.

Conforme citado por Ricardo Volpe e Túlio Cambraia (2015), ao final do processamento das indicações dos parlamentares dos remanejamentos, a Comissão Mista de Orçamento e Finanças elaborou três relatórios que foram enviados ao Executivo. No Relatório II, que tratou dos remanejamentos de dotações para outra programação orçamentária, o MCTIC é citado uma vez apenas, em que houve o remanejamento de uma de suas emendas para o Ministério da Educação:



CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
SILOR - Sistema de Indicação Legislativa Orçamentária

Volume II – Sistematização das Indicações Legislativas, Aplicações e Cancelamentos nos Programas de Trabalho, por Unidade Orçamentária

Relatório II - Remanejamento de Emendas para Programação

|  |  |                               |             |        |             |        |             |                                       |  |
|--|--|-------------------------------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|---------------------------------------|--|
| <b>Órgão:</b> 24000 Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação   |  |                               |             |        |             |        |             | Indicações Legislativas               |  |
| <b>Unidade:</b> 24101 Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação |  |                               |             |        |             |        |             | Recursos de todas as fontes: R\$ 1,00 |  |
| Anexo I  |  |                               |             |        |             |        |             | PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)   |  |
| Funcional Programática   | Programa / Ação / Localizador / Produto  | E<br>S<br>F                   | G<br>N<br>D | R<br>P | M<br>O<br>D | I<br>U | F<br>T<br>E | Valor                                 |  |
| 2021   | Ciência, Tecnologia e Inovação   |                               |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
|  |  | ATIVIDADES                    |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
| 19 573   2021 6702   | Apoio a Projetos e Eventos de Educação, Divulgação e Popularização da Ciência, Tecnologia e Inovação                                       |                               |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
| 19 573   2021 6702 3340  | Apoio a Projetos e Eventos de Educação, Divulgação e Popularização da Ciência, Tecnologia e Inovação - No Município de Rio das Ostras - RJ |                               |             |        |             |        |             |                                       |  |
|  |  | De: 90220011 - para: 90220011 |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
| <b>Total Unidade:</b>  |  |                               |             |        |             |        |             | <b>913.000</b>                        |  |



CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
SILOR - Sistema de Indicação Legislativa Orçamentária

Volume II – Sistematização das Indicações Legislativas, Aplicações e Cancelamentos nos Programas de Trabalho, por Unidade Orçamentária

Relatório II - Remanejamento de Emendas para Programação

|   |   |                               |             |        |             |        |             |                                       |  |
|---|---|-------------------------------|-------------|--------|-------------|--------|-------------|---------------------------------------|--|
| <b>Órgão:</b> 26000 Ministério da Educação                          |   |                               |             |        |             |        |             | Indicações Legislativas               |  |
| <b>Unidade:</b> 26298 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |   |                               |             |        |             |        |             | Recursos de todas as fontes: R\$ 1,00 |  |
| Anexo I   |   |                               |             |        |             |        |             | PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)      |  |
| Funcional Programática  | Programa / Ação / Localizador / Produto                                     | E<br>S<br>F                   | G<br>N<br>D | R<br>P | M<br>O<br>D | I<br>U | F<br>T<br>E | Valor                                 |  |
| 2030  | Educação Básica   |                               |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
|   |   | ATIVIDADES                    |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
| 12 368   2030 20RP  | Infraestrutura para a Educação Básica                                       |                               |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
| 12 368   2030 20RP 3340   | Infraestrutura para a Educação Básica - No Município de Rio das Ostras - RJ |                               |             |        |             |        |             |                                       |  |
|   |   | De: 90220011 - para: 90220011 |             |        |             |        |             | 913.000                               |  |
| <b>Total Unidade:</b>   |   |                               |             |        |             |        |             | <b>913.000</b>                        |  |

Em 2015 foram aprovadas 82 emendas, que correspondem o montante de R\$ 275.834.400,00 (duzentos e setenta e cinco milhões, oitocentos e trinta e quatro mil e quatrocentos reais). Das 82 emendas aprovadas, 76 referem-se a emendas individuais, o que corresponde ao valor de R\$ 156.834.400,00 (cento e cinquenta e seis milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, e quatrocentos reais). Desse montante, foi aprovado o valor de R\$ 25.829.523,00 (vinte e cinco milhões, oitocentos e vinte e nove mil, quinhentos e vinte e três reais), relativo a 26 emendas.

Dentre as 26 emendas aprovadas, apenas 06 foram impedidas conforme incisos da Portaria 311, de 30 de julho de 2015, 03 foram enquadradas no inciso VIII - outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas – os projetos receberam parecer negativo das Consultoria Jurídica quanto à formalização dos instrumentos, 01 no inciso III desistência da proposta por parte do proponente, 01 no inciso II- a não apresentação da proposta e plano de

trabalho no prazo previsto no inciso III do art. 4º e 01 no inciso VII – a não aprovação do plano de trabalho.

Assim como em 2015, a maior parte do recurso destinado por meio de emenda parlamentar correspondeu a investimentos a serem executados mediante formalização de convênios, contratos de repasse, contratos de gestão ou outros instrumentos congêneres. Para tanto, o procedimento dos parlamentares informarem os beneficiários dos recursos ao Poder Executivo para disponibilização do programa no SICONV e para que os entes e entidades apresentarem suas propostas para posterior análise dos órgãos executores se manteve no exercício de 2015.

Outro procedimento que se manteve inalterado entre os exercícios de 2014 e 2015 foi a interlocução da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República-SRI/PR. No ano de 2015, a SRI realizou o todo o acompanhamento e monitoramento da execução das emendas parlamentares por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP.

Permaneceu também em 2015 o bloqueio das dotações decorrentes de emendas individuais. Ou seja, apenas após análise dos projetos e aprovação, as programações seriam liberadas. Nos casos de alteração, as informações foram enviadas ao Legislativo para indicação parlamentar dos possíveis remanejamentos. As emendas que apresentavam impedimentos foram mantidas bloqueadas.

Tendo em vista que se trata de alteração institucional recente, a apresentação dos indicadores financeiros mostram-se limitada para se explicitar o impacto real e potencial da nova legislação e devem ter seu caráter informativo complementado por meio de métodos qualitativos de coleta, a seguir apresentados.

## 5. A visão dos Gestores

Por meio de entrevistas realizadas com 03 Gestores que atuaram no MCTIC durante o período de 2012 a 2015, integrando as áreas de orçamento e finanças, bem como, a Secretaria-Executiva do órgão, foram realizadas as seguintes perguntas:

1. Na sua opinião as emendas impositivas são benéficas ao Orçamento Público brasileiro?
2. Tomando por base o orçamento destinado por emendas impositivas, é possível perceber a melhoria qualitativa do gasto público após a alteração da legislação que implementou a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais?
3. Você acha que, após a regulamentação das emendas parlamentares impositivas, houve fortalecimento do Poder legislativo?
4. No MCTIC, após 2014, você acha que houve alguma mudança no comportamento institucional dos gestores quanto à execução de emendas parlamentares?

Quando questionados se as emendas impositivas foram benéficas para o orçamento público brasileiro, dois dos gestores consideram que a alteração legislativa para emendas não beneficiou o orçamento, pois, além de engessar a execução, uma vez que essa passa a ser obrigatória, a falta de apoio técnico no processo de elaboração das emendas torna os objetos inviáveis ou inexequíveis. Além disso, em muitos casos os parlamentares apresentam emendas para implantação de novos projetos e deixam de apresentar propostas para concluir outros projetos importantes. Na opinião desses gestores, não há um plano estratégico para apresentação de projetos a serem apoiados por meio de emendas parlamentares.

Ainda tratando do benefício das emendas impositivas para o orçamento, um dos gestores considera que a alteração da legislação foi benéfica para o orçamento público brasileiro uma vez que tornou a execução das emendas mais clara, mais objetiva, com um cronograma bem delineado pela Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e com critérios técnicos bem definidos para análise, aprovação ou rejeição dos projetos. Com isso, há uma forte tendência de melhoria da qualificação das emendas.

Quanto à melhoria do gasto público após a alteração da legislação, dois dos gestores observaram a melhoria. Segundo eles, o controle da execução das emendas foi ampliado tanto pela casa civil quanto pelos Ministérios. Os gestores ressaltam que houve maior atenção para os projetos a serem apoiados; implantou-se sistemas para facilitar a apresentação

das propostas, o acompanhamento e o monitoramento da execução; houve uma definição clara das regras; estabeleceu-se vários requisitos técnicos que devem ser cumpridos pelos proponentes para que seus projetos sejam aprovados. Com isso, proporcionou-se maior transparência do orçamento executado por meio de emendas parlamentares e facilitou o monitoramento pela sociedade da efetividade dos projetos apoiados. Por outro lado, um dos gestores considera que a obrigatoriedade de execução gera mais pressão para a rápida liberação o que pode levar ao aumento do déficit primário e nominal, impactando diretamente na economia do país.

Outro questionamento feito aos gestores foi quanto ao fortalecimento do poder legislativo em detrimento do poder executivo. Nesse caso, dois gestores consideram que o legislativo ganhou força após a alteração da legislação uma vez que conferiu autonomia ao poder legislativo e tornou obrigatória a execução por parte do poder executivo, fazendo com que o executivo, reduzisse seu poder de barganha junto ao congresso.

Por outro lado, um dos gestores observa que a emenda faz parte da rotina dos parlamentares, é um instrumento legítimo e justo para participação do congresso na definição do orçamento público. Além disso, a emenda é obrigatória, mas, o projeto deve ser analisado e qualificado tecnicamente pelos ministérios para que seja implementada, ou seja, há uma série de critérios definidos para a sua execução.

A última pergunta foi diretamente relacionada ao Ministério da Ciência Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC, foi questionado se houve mudança no comportamento das pessoas envolvidas no processo de monitoramento, análise e controle da execução das emendas parlamentares. Nesse ponto, todos os gestores entrevistados concordam que com a responsabilização direta dos dirigentes, a execução dos projetos relacionados a emendas parlamentares foi tratada com mais atenção tanto pelos dirigentes quanto pelas equipes técnicas que tinham prazos para cumprir e critérios pré-estabelecidos para analisar os projetos. Além disso, periodicamente deveriam ser reportadas informações à Casa Civil para que essa remetesse as informações ao congresso.

Um ponto importante levantado por um dos gestores é que o Ministério já apresentava um processo crescente de capacitação das equipes e aprimoramento de suas análises de projetos, inclusive no caso de emendas parlamentares, que já recebiam sua devida importância independente do partido do parlamentar autor da emenda. Após a alteração da

legislação, aprimorou-se a capacitação das equipes e tornou-se um processo mais rigoroso com prazos e critérios a serem cumpridos.

## 6. Conclusão

No atual modelo político brasileiro, o Chefe do Poder Executivo tem que negociar com o Congresso e formar coalizões, buscando apoio da maioria parlamentar, para facilitar a governabilidade e para a implementação da agenda legislativa presidencial.

Nesse contexto, o chefe de governo utiliza-se do orçamento para barganhar possíveis trocas de favores com o Congresso Nacional, ou seja, projetos propostos por parlamentares são executados em troca de apoio em momentos de votações importantes. Com isso, pode-se considerar que o orçamento autorizativo é vantajoso para os membros da coalizão, pois permite que parlamentares ligados ao governo tenham mais emendas individuais executadas do que os opositoristas.

Em 2013 o Congresso Nacional aprovou na LDO de 2014 a obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais inseridas na lei orçamentária. Com isso, reduzindo significativamente o poder de barganha do governo.

Diante desse contexto político-econômico, o presente trabalho propôs-se a analisar o impacto dessa alteração legislativa do orçamento público brasileiro na execução das emendas parlamentares do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC.

Ao contrário do que consideram Volpe e Cambraia ao realizarem a análise geral da execução das emendas parlamentares

“Em que pese essas considerações, o orçamento impositivo das emendas individuais está em vigor. A observância de suas normas pelos órgãos do Poder Executivo revelou algumas mudanças no que se refere à execução orçamentária e financeira. Em ambos os casos, ficou comprovado o aumento de empenho e pagamento entre os meses de janeiro e dezembro em comparação com os anos anteriores. Especialmente, em relação ao empenho, observa-se um ganho significativo na execução orçamentária das programações oriundas apenas de emendas individuais com a vigência do orçamento impositivo, crescimento menos significativo na execução financeira (pagamento), uma vez que as condições para o pagamento são mais complexas e seu curso mensal de execução depende da execução física e da entrega, cujo comportamento é nitidamente mais estável.” (Volpe e Cambraia, 2015)

Os resultados desta pesquisa apontam que, no MCTIC, quando comparados os anos de 2014 e 2015 aos anos de 2012 e 2013 não houveram grandes alterações nos valores empenhados, no ano de 2012, 70% do orçamento liberado para empenho foi de fato empenhado, em 2013 esse número subiu consideravelmente para 94%. Já em 2014 o percentual empenhado

em relação ao valor liberado, ao contrário do que se esperava, caiu para 82% e manteve-se a queda no exercício de 2015, quando o número foi de 75%.

A grande diferença, no caso da referida pasta, foi que a partir de 2014 todas as ações relativas a emendas parlamentares deveriam ser reportadas aos parlamentares, conforme estabelecido nas portarias conjuntas e em outros regramentos publicados para os casos em questão.

Para uma avaliação mais aprofundada sobre o motivo de, no caso do MCTIC, a execução não ter apresentando-se ampliada após a alteração legislativa, é necessário avaliar outros fatores externos e internos que podem ter ocorrido no mesmo período, como número de servidores envolvidos no assunto, a comunicação e orientação dos demais órgãos envolvidos, atuação dos beneficiários das emendas parlamentares, dentre outros motivos.

Um fato interessante ocorrido no exercício de 2015 é que devido às eleições de 2014, vários parlamentares não tiveram a oportunidade de apresentar emendas, considerando esse fato, o Relator Geral do Orçamento abriu prazo específico para que esses parlamentares apresentassem suas propostas. Tais emendas constaram na Lei Orçamentária como Emendas do Relator Geral ainda que sendo, de fato, emendas individuais e tratadas como impositivas.

Segundo Volpe e Cambraia (2015) a obrigatoriedade estipulada na LDO 2014 e mais tarde pela EC 86 de 2015, não foi a melhor forma, pois não ataca uma das principais causas do problema, o excesso de autorização constante do orçamento, o que permite ao Executivo realizar as despesas de acordo com sua conveniência e oportunidade. Assim, para construção de políticas estruturantes e convergentes com os programas de governo, o poder executivo deveria de fato elaborar orçamentos de forma realista, sem superestimar receitas ou subestimar despesas, ou sem realoca-los a partir dos contingenciamentos, bem como direcionar com critérios pragmáticos os recursos da União.

“A mudança de paradigma da natureza jurídica da lei orçamentária é um tema complexo e polêmico com forte impacto no processo de elaboração do orçamento e nas relações políticas entre os Poderes. Promulgada a EC 86, de 2015, que torna de execução obrigatória apenas as programações derivadas de emendas individuais ou de toda lei orçamentária, mudanças legislativas e administrativas deverão promover desde aperfeiçoamentos no processo de elaboração da proposta, apreciação e apresentação de emendas, até reformas política, tributária e eleitoral.” (Volpe e Cambraia, 2015).



Wildavsky (1961, apud Posner e Sommerfeld, 2012) defende que alterações no processo orçamentário devem ser precedidas por mudanças também no sistema político ao qual ele está inserido, o que não ocorreu no Brasil, a adoção do orçamento impositivo não foi acompanhada de uma discussão mais ampla sobre os aperfeiçoamentos do sistema político.

O orçamento impositivo ainda que apenas para emendas parlamentares exige mudanças na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, haja vista a necessária redistribuição de responsabilidades. Nesse sentido, a reforma orçamentária ideal deveria ser acompanhada por uma reforma do sistema político e uma mudança cultural dos parlamentares.

Outro fator importante a ser considerado é que grande parte do orçamento já é impositivo e que, portanto, o Poder Executivo tem reduzido poder de alocação discricionária de recursos públicos. Assim, seria interessante discutir, antes do orçamento impositivo, sobre a conveniência de manter algumas despesas como obrigatórias. Talvez, com a revisão periódica da qualidade de determinados gastos que atualmente são classificados como despesas obrigatórias.

Conforme exposto por Menezes e Pederiva (2015), existem outros aperfeiçoamentos necessários que não têm um impacto direto na execução das emendas parlamentares, mas são importantes indutores de melhorias para o sistema orçamentário. Tais como: a edição da lei complementar de que trata o artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; a elaboração de um “orçamento cidadão”; vedação da ocorrência de programação genérica; inclusão de novas programações na LOA somente após adequadamente contempladas com dotações aquelas em execução; vedação da inclusão de receitas condicionadas na LOA.

Menezes e Pederiva (2015) destacam, ainda, que de acordo com a experiência internacional o orçamento impositivo não é algo inerente a todos os sistemas democráticos do mundo, dentre outros motivos, porque pode impedir a implementação de ajustes fiscais que se façam necessários em virtude de crises econômicas.

Quando se analisa as respostas das entrevistas, nota-se que há uma aproximação na opinião de dois gestores de forma variada em cada um dos itens questionados, ou seja, não são sempre os mesmos gestores que concordam. Além disso, fica demonstrado também que suas opiniões coadunam com a discussão teórica que gira em torno do tema orçamento impositivo para emendas parlamentares.

Tendo em vista os argumentos expostos, a discussão e implementação do Orçamento Impositivo de emendas parlamentares carece de vários aperfeiçoamentos e pode-se considerar que ele seria mais bem utilizado como aprimoramento dos mecanismos institucionais já existentes e não como forma única de corrigir as situações que têm fomentado o debate acerca desse tipo de orçamento.

## Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12919.htm)

BRASIL. Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm)

BRASIL. Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012 Anexo IV. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2012/lei-orcamentaria-anual-para-2012/lei>

BRASIL. Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013 Anexo IV. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2013/lei-orcamentaria-anual-para-2013/lei>

BRASIL. Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 Anexo IV. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Disponível em: [http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/red\\_final/vol4/24\\_ciencia.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2014/red_final/vol4/24_ciencia.pdf)

BRASIL. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 Anexo IV. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2015. Disponível em: [http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/red\\_final/vol4/24\\_ciencia.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/red_final/vol4/24_ciencia.pdf)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/plano-plurianual/o-ppa>. Acesso em: 16/04/2016

BRASIL. **Orçamento Brasil**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>. Acesso em : 16/04/2016

BRASIL/PRESIDENCIA DA REPÚBLICA/MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. PPA 2016-2019. Disponível em: <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/666>. Acesso em: 16/04/2016

ABRANCHES, Sérgio Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol 31, nº 1, 1988, pp. 5-34.

ABREU, Welles M. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília, 2011.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos ASLEGIS, n. 39, jan-abr./2010, p. 61-72. Disponível em: . Acesso em 03 abr. 2013.

KELLY, Joanne. e WANNA, John. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. **Revista do Serviço Público, n° 03, p.52-81, jun-set. 2001.**

LIMA, Edilberto. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n 26, p. 5-15, jun./dez.2003.

MACEDO, Rodrigo Roriz. Orçamento Impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada. 2014. 77 f., il. Monografia (Bacharelado em Direito)— Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: [http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014\\_RodrigoRorizMacedo.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_RodrigoRorizMacedo.pdf).

MAIA, Wagner. História do Orçamento Público no Brasil, 2010. Disponível em: <http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf>

MENDES, M. J. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, Textos para Discussão n. 38. Jan./2008

MENEZES, David Curtinaz e PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para discussão, 2014. Disponível em: [http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/082\\_Orçamento\\_Impositivo.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/CONSAD/082_Orçamento_Impositivo.pdf)

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo Disponível em: [file:///C:/Users/Raquel%20Tavares/Downloads/orçamento\\_autorizativo\\_piscitelli.pdf](file:///C:/Users/Raquel%20Tavares/Downloads/orçamento_autorizativo_piscitelli.pdf)

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Out./2007. Disponível em: . Acesso em 04 abr. 2013

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2013. Disponível em: <http://orcamentoufabr.files.wordpress.com/2013/11/livro-2013-annablumeversc3a3o-final.pdf>. Acesso em 20 fev. 2014.

VOLPE, Ricardo Alberto e CAMBRAIA Túlio. A experiência do orçamento impositivo a lei de diretrizes orçamentárias para 2014. **Revista brasileira de planejamento e orçamento, n° 2, p. 100-125, 2015.**

Nome: Raquel Tavares

Graduada em Relações Internacionais (2008). Cargo Chefe de Serviços de Gestão Orçamentária – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH. [raquelrpt@gmail.com](mailto:raquelrpt@gmail.com).