



VII Congresso **CONSAD**
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO

DAVID CURTINAZ MENEZES
JOÃO HENRIQUE PEDERIVA



ORÇAMENTO IMPOSITIVO: ELEMENTOS PARA DISCUSSÃO

David Curtinaz Menezes
João Henrique Pederiva

RESUMO

A discussão sobre o orçamento impositivo decorre da discricionariedade do Poder Executivo na alocação de parte do orçamento. A insatisfação de parlamentares gera propostas de orçamento impositivo, visando à retirada de tal discricionariedade. O ingresso desse tema na agenda decisória evidencia a ocorrência de uma janela de oportunidade, com um problema (a referida discricionariedade), uma solução (orçamento impositivo) e um ambiente político favorável (ciclo eleitoral). A janela de oportunidade foi aberta pela mudança das Presidências das duas casas legislativas com predominância do PMDB (partido que apoia a solução citada) no Congresso Nacional. O objetivo desse artigo é subsidiar a discussão sobre o tema. Para tanto, são abordadas algumas das características do atual modelo orçamentário e as possíveis implicações decorrentes da adoção do orçamento impositivo bem como serão propostos alguns aperfeiçoamentos. A conclusão assinala que o aperfeiçoamento de outros mecanismos institucionais já existentes permitiria a correção das falhas do orçamento tradicional de modo mais eficiente, eficaz e efetivo do que a adoção do orçamento impositivo.

Palavras-chave: orçamento impositivo; discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária; despesas obrigatórias e aperfeiçoamentos do atual modelo orçamentário.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. OBJETIVO E METODOLOGIA DA PESQUISA	6
3. CONCEITO E TIPOS DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO	7
4. CARACTERÍSTICAS PERTINENTES DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO ..	8
5. PROPOSTAS DE MUDANÇA	12
6. IMPLICAÇÕES DA APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO	14
7. APERFEIÇOAMENTO DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO	15
8. CONCLUSÃO	18
REFERÊNCIAS	21



1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre a necessidade de orçamento impositivo decorre da discricionariedade que o Poder Executivo detém na execução de parte do orçamento. Conforme escreve Piscitelli (2007), o Executivo promove inúmeras alterações, na execução do orçamento, as quais se efetuam, por exemplo, mediante remanejamento de dotações e cancelamentos de despesas ou, de modo menos evidente, pela mera inexecução das dotações.

Essa forma de atuação do Poder Executivo gera insatisfação nos parlamentares devido à alteração das prioridades de gastos e à não execução daquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio das emendas. Deve-se ressaltar que essa não é uma peculiaridade do sistema brasileiro, tendo em vista que, conforme demonstra a pesquisa de orçamento aberto de 2012 (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2013, p. 38), na maioria dos países pesquisados, o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo pode ser alterado, durante a execução, através da “redistribuição de recursos de ministério para ministério, de rubrica para rubrica ou alocando receitas adicionais e fundos de contingência sem ter que obter a aprovação legislativa”.

Uma das formas que o Poder Executivo utiliza para exercer a discricionariedade orçamentária é o contingenciamento, o qual visa a permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício, quando houver frustração da receita. Para Gontijo (2010), o recurso contingenciado é excluído do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira, acarretando atraso de execução ou cancelamento de ações aprovadas no orçamento. Além disso, o autor ressalta que o Poder Executivo tem ampliado os motivos que ensejam o contingenciamento de forma que alguns recursos são contingenciados em razão, por exemplo, de aumentos imprevistos nas despesas obrigatórias e aumento do superávit primário após a aprovação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional. Deve-se ressaltar que, no segundo caso, tal contingenciamento só poderá impor restrições à programação do Poder Executivo, não se aplicando aos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público. A imposição de restrições aos demais poderes decorre apenas da frustração de receita.



Ademais, conforme Santa Helena *et al* (2010), esse quadro é agravado, sobretudo no que tange ao pagamento de despesas, tendo em vista que o limite financeiro é utilizado tanto para o pagamento de despesas do exercício como de exercícios anteriores. O volume crescente de restos a pagar¹ amplia o desequilíbrio, em favor do Poder Executivo, na competência para decidir a destinação dos recursos públicos. Some-se a isso, o fato de que, conforme destacam Pereira e Mueller (2002), o Poder Executivo utiliza o controle da Comissão Mista do Orçamento (CMO) e o poder de veto sobre as emendas como instrumentos para gerenciar o apoio político no Congresso Nacional.

No que tange ao controle da Comissão, Praça (2013) explica que a composição das comissões permanentes depende da representação de cada partido nas casas legislativas. Ademais, cabe ao presidente da CMO indicar o parlamentar que será o relator da matéria. Essa é uma figura-chave no processo deliberativo tendo em vista que é com base no seu parecer que a matéria será votada. Assim, o Poder Executivo atua visando assegurar que o presidente da CMO e o relator da LOA sejam aliados. Para conseguir tal intento, o Poder Executivo se utiliza “da alocação de ministérios e benesses para líderes partidários mais ou menos de acordo com a representação dos partidos no Legislativo” (PRAÇA, 2013, p. 228).

Nesse contexto, surge a proposta do orçamento impositivo, a qual objetiva a retirada da discricionariedade do Poder Executivo na fase da execução orçamentária. Tal proposta se baseia no modelo americano, que possui o instrumento denominado *rescission*, o qual, segundo Piscitelli (2007), exige autorização legislativa explícita para anulação de crédito orçamentário.

O ingresso desse tema na agenda decisória decorre da ocorrência de uma janela de oportunidade como a descrita no modelo de Kingdon. Segundo Velloso (2011), o ponto central, no processo de formação de agenda governamental, é compreender como uma questão, em um determinado momento, desperta a atenção do governo e passar a integrar tal agenda.

Velloso (2011, p. 71) leciona que o modelo de Kingdon propõe o problema, a solução e o fluxo político como categorias de análise de processos decisórios. Tais elementos, quando alinhados pela atuação de atores coletivos ou individuais, criam janelas de oportunidade para que sejam promovidas mudanças



institucionais ou de políticas públicas. Kingdon (1995, *apud* Velloso, 2011, p. 69) divide as janelas de oportunidades em janelas de problemas e janelas de políticas. As primeiras são criadas, quando os decisores reconhecem a importância do problema e a necessidade de propor as soluções pertinentes. A título de exemplo, tem-se a “agenda positiva”², proposta pelo Presidente do Senado, após as manifestações populares ocorridas em junho de 2013. As segundas ocorrem quando os políticos “buscam propostas que podem servir aos propósitos de sua reeleição”.

Segundo Praça (2013), os parlamentares atuam visando à reeleição. Logo, eles podem ter fortes incentivos para apoiar o atual modelo de orçamento (autorizativo) desde que ocorra a execução de suas emendas individuais. Praça (2013, p. 213) conclui que, “quanto menos o Orçamento Autorizativo se traduzir em uma razoável execução de emendas orçamentárias individuais, menos incentivos os parlamentares terão para apoiar esta instituição”.

No caso em questão, há um problema (a referida discricionariedade do Poder Executivo), uma solução (orçamento impositivo) e um ambiente político favorável à adoção dessa solução (ciclo eleitoral). A janela de oportunidade foi aberta em decorrência da mudança das Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com predominância do PMDB (partido que apoia a solução citada) no Congresso Nacional. Desse modo, os congressistas resgataram uma proposta antiga (PEC nº 565/2006) e alteraram as diretrizes orçamentárias de 2014, para aumentar a execução orçamentária de suas emendas, as quais possibilitam atender demandas dos seus eleitores e, com isso, propiciam o capital político necessário para a reeleição de tais parlamentares.

2 OBJETIVO E METODOLOGIA DA PESQUISA

Este artigo tem por objetivo fomentar a discussão sobre o orçamento impositivo. Para cumprir tal missão, será necessário, em um primeiro momento, introduzir o conceito de orçamento impositivo, analisar as características do atual modelo orçamentário e os motivos que levariam à adoção do referido orçamento. Em um segundo momento, serão explicitadas as principais proposições legislativas



que tratam do tema. Posteriormente, serão abordados alguns dos prováveis efeitos da adoção desse tipo de orçamento. Por fim, serão discutidos aperfeiçoamentos para o modelo atual, que, se adotados, poderiam minimizar as críticas ao orçamento tradicional e, com isso, contribuir para o fechamento da janela de oportunidade para a implementação do orçamento mandatório, tendo em vista que a categoria de análise do processo decisório “problema” poderia ser solucionada.

O presente trabalho está estruturado em cinco seções, além das considerações finais. Na primeira seção, discutem-se conceito e tipologia de orçamento impositivo encontrados na literatura. A segunda seção apresenta algumas das características do atual modelo orçamentário relacionadas com a referida discussão. A terceira seção trata das propostas legislativas que objetivam, em menor ou maior grau, a adoção de um orçamento impositivo. A quarta seção contém algumas das possíveis implicações decorrentes da adoção desse tipo de orçamento. Em seguida, a quinta seção menciona alguns aperfeiçoamentos para o modelo atual.

3 CONCEITO E TIPOS DE ORÇAMENTO IMPOSITIVO

O conceito de orçamento impositivo, segundo Piscitelli (2003, p. 3), é muito mais “um produto das características e das práticas sociopolíticas brasileiras do que propriamente de uma ordem legal ou mesmo de um corpo de doutrina que lhe dê respaldo e consistência”. A literatura sobre o tema considera como tal as proposições legislativas que visam a reduzir ou extinguir a discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária.

Nesse sentido, Lima (2003) leciona que existem três tipos de modelos de orçamentos impositivos, a depender do grau de discricionariedade concedida ao Poder Executivo, a saber: versões extrema, intermediária e flexível.

A versão extrema obriga os gestores a executarem integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Assim, por exemplo, o governo pode ser obrigado a contrair um empréstimo para executar determinado gasto no caso de as receitas serem insuficientes para cobrir a totalidade das



despesas previstas. A adoção de tal modelo é improvável, pois, conforme pondera Lima (2003), nesse modelo, quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja efetuado.

A versão intermediária visa a obter a anuência do Congresso para a não execução de parte da programação. Essa versão é seguida pelos Estados Unidos, desde meados dos anos 1970, e, segundo Praça (2013) caracteriza o mecanismo de *rescission*, segundo o qual é necessária autorização legislativa para anular crédito orçamentário. Tal versão permite alguma flexibilidade orçamentária, tendo em vista que o Poder Executivo poderia deixar de executar as despesas previstas em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias. Caberia ao referido poder explicar ao Congresso Nacional a razão de não ter executado certos créditos incluídos no orçamento.

Por fim, a versão flexível determina a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, concedendo discricionariedade ao Poder Executivo em relação aos demais gastos. Praça (2013, p. 221) sustenta que existe um quarto tipo de Orçamento Impositivo: o Orçamento Impositivo para Emendas Parlamentares (OI Emendas). Neste tipo, “o Executivo estaria obrigado a executar todas as emendas orçamentárias, individuais e coletivas, propostas por parlamentares, sem se preocupar com o resto do orçamento”.

4 CARACTERÍSTICAS PERTINENTES DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO

Atualmente, a maior parte do orçamento público é de execução obrigatória (a exemplo das despesas com pessoal, com benefícios previdenciários, com transferências a Estados e Municípios, com pagamento de juros e amortização da dívida pública) e representa cerca de 90% das despesas totais³ (LIMA, 2003). Assim, a proposta de tornar o orçamento impositivo incidiria apenas sobre uma pequena parcela do orçamento (10 %), sobre a qual, segundo Piscitelli (2006), a discricionariedade é limitada devido à vinculação de determinadas receitas a áreas ou tipos de despesas específicas. Entre os referidos 10%, estão, por exemplo, os recursos relacionados com a execução mínima em saúde e educação.



Assim, conforme ressalta Abranches (1988, p. 6), o Poder Executivo enfrenta uma “enorme inércia burocrático-orçamentária, que torna extremamente difícil a eliminação de qualquer programa, a redução ou extinção de incentivos e subsídios, o reordenamento e a racionalização do gasto público”. No mesmo sentido, Pereira e Mueller (2002) afirmam que o Congresso só pode influir nos recursos da rubrica investimentos⁴, o que significa que os parlamentares possuem pouca influência no orçamento, pois a maior parte dos itens não está ao alcance das emendas e a outra parte é rigidamente controlada pelo Poder Executivo.

Existe ainda um *path dependence*, em relação a tais despesas, pois, conforme salienta Pederiva (2012, p. 18), durante o processo de apropriação de recursos orçamentários, “os custos incorridos no passado influenciam as escolhas e os resultados futuros, sob a forma de custos transacionais de desmobilização ou perda dos investimentos realizados pelos agentes relevantes”.

Segundo Abranches (1988), o processo ocorre da seguinte forma: em um primeiro momento, o item já incluído na pauta estatal torna-se cativo no orçamento, em função tanto do conluio existente entre segmentos da burocracia e os beneficiários privados quanto do desinteresse das forças políticas que controlam os poderes Executivo e o Legislativo em assumir os custos associados a mudanças nas pautas de alocação e regulação de recursos estatais. Assim, tem-se como resultado uma restrição do raio de atuação do governo o que reduz as possibilidades de redirecionar a intervenção do Estado. Portanto, o resultado desse processo é “o enfraquecimento da capacidade de governo, seja para enfrentar crises de forma mais eficaz e permanente, seja para resolver os problemas mais agudos que emergem de nosso próprio padrão de desenvolvimento” (ABRANCHES, 1988, p. 6).

Portanto, pode-se concluir que grande parte do orçamento já é impositiva. A parte não vinculada do orçamento (despesa discricionária) deve estar sujeita ao mecanismo do contingenciamento. Conforme Mendes (2008), a combinação de características do sistema político brasileiro tem resultado em um regime fiscal de equilíbrio precário, no qual o Poder Executivo, ao mesmo tempo em que tenta cumprir metas fiscais, precisa executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo. Isso ocorre porque, conforme explicam Segundo Posner e Sommerfeld (2012), a responsabilidade pelo alcance de bons resultados fiscais tende a ser atribuída ao chefe do Poder Executivo e não aos



parlamentares, embora parte substancial da legislação necessária para implementar a política fiscal seja aprovada por esses últimos.

Outra explicação para esse fenômeno é dada por Pederiva (2012, p. 26) ao pontuar que a “expansão do número dos agentes relevantes no processo orçamentário, tende a incrementar a demanda total por recursos e pode gerar níveis excessivos de gastos”. Assim, a ampliação de atores, ocorrida no processo brasileiro de democratização mediada pelo presidencialismo de coalizão, aliada ao argumento exposto por Mendes (2008), conduz à conclusão de que o equilíbrio fiscal requer o fortalecimento dos mecanismos de aumento de receitas e redução de despesas, isto é, elevação da carga tributária e contingenciamento. Contudo, a primeira medida é mais impopular do que a última. Assim, a discussão sobre orçamento impositivo deve ser analisada em conjunto com os motivos que levam o Poder Executivo a utilizar-se do contingenciamento.

Outro fator a ser considerado, na discussão sobre a adoção do orçamento mandatório, é a interferência do Poder Judiciário na execução orçamentária. Segundo Souza (2008), a decisão judicial que impõe condutas ativas à Administração Pública não tem compromisso com as limitações orçamentárias. Tais decisões parecem desconsiderar que, diante da escassez de recursos para atender a todas as necessidades da coletividade, o orçamento deve fazer opções políticas que implicam satisfação de alguns interesses, em detrimento de outros. Assim, o magistrado, ao exigir que o Poder Executivo utilize recursos para atender a demandas judiciais, pode subverter as prioridades de alocação do gasto público contidas no orçamento. Tais prioridades decorrem da vontade conjunta dos Poderes Legislativo e Executivo, os quais, diferentemente dos membros do Poder Judiciário, são eleitos pelo voto popular obrigatório e utilizam o orçamento para atender as demandas da população que os elegeu.

Outro argumento a ser analisado remete às emendas dos parlamentares. Conforme lecionam Turgeon e Cavalcante (2012, p. 9), o chefe do Poder Executivo necessita do apoio dos parlamentares para implementar a sua agenda legislativa. Essa forma de relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo tem razões históricas. Segundo Abranches (1988), 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, conforme leciona Abranches (1988, p. 12), “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” (ABRANCHES, 1988, p. 12), permitindo que as minorias estejam representadas no Parlamento. Entretanto, esse sistema de representação requer que o Chefe do Poder Executivo tenha capacidade de negociação e consiga formar uma coalizão (base aliada), visando à maioria parlamentar no Congresso, que é essencial para a governabilidade do Presidente e para a implementação da sua agenda legislativa.

Assim, para alcançar tal maioria, o Presidente faz uso dos gastos discricionários, pois os legisladores, em troca do apoio político, demandam recursos para seus projetos individuais, os quais estão vinculados às emendas ao orçamento. Isto serve como um mecanismo para premiar ou punir os legisladores de acordo com o seu desempenho em relação à agenda governamental. Ainda sobre o tema, Turgeon e Cavalcante (2012) salientam que a desproporcionalidade na representação exerce uma forte influência, sobre a forma como o Poder Executivo negocia com legisladores, pois tal desproporcionalidade leva o Presidente a buscar apoio entre os membros dos estados sobre-representados de forma que a base aliada possa ser construída a um custo menor.

A discussão sobre orçamento impositivo deve considerar ainda que o orçamento integra o sistema de planejamento governamental, o qual, segundo a Constituição Federal, é materializado, entre outros instrumentos, por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). De acordo com Velloso (2011, p. 157), há “uma hierarquia entre tais instrumentos (PPA → LDO → LOA)”, pois o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública e a LDO identifica as ações do PPA que receberão prioridade no exercício seguinte, tornando-se o elo entre aquele e a LOA. Por sua vez, a LOA será o instrumento que viabilizará a execução das ações. Portanto, a referida discussão deve considerar as possíveis implicações da imposição orçamento impositivo sobre o sistema de planejamento governamental.



5 PROPOSTAS DE MUDANÇA

Souza (2008) leciona que algumas das propostas de emendas constitucionais podem ser enquadradas na versão extrema, a exemplo da PEC nº 2/2000, da PEC nº 481/2001 e da PEC nº 24/2003, na medida em que não estabelecem qualquer forma de contingenciamento. Por outro lado, existem propostas como a PEC nº 22/2000, que, segundo Lima (2003), enquadra-se na versão intermediária, pois obriga o Poder Executivo a pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na LOA. Na versão mais flexível, estão propostas como a PEC nº 85/2003, que determina a obrigatoriedade apenas de parte do orçamento (as dotações orçamentárias destinadas às forças armadas).

A proposta ora em evidência, PEC nº 358/2013, decorre da PEC nº 22-A/2000, que resultou da revisão da PEC 565/2006 do ex- Senador Antônio Carlos Magalhães. Ela prevê que será obrigatória a execução orçamentária e financeira de emendas individuais ao PLOA aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Entretanto, metade deste percentual deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Deve-se ressaltar que a atual proposta está refletida no parágrafo 1º do artigo 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 (Lei nº 12.919/2013). No caso em questão, a LDO parece estar sendo utilizada para suprir a lacuna legislativa decorrente da não aprovação da Lei Complementar a que se refere o artigo 165 da Constituição Federal. Entretanto, a inclusão de tal regra na LDO não constitui uma solução definitiva, tendo em vista que tal lei tem vigência de apenas um ano. Assim, a manutenção da imposição ora aprovada dependerá de novas negociações nos próximos exercícios.

Além dessas, existem outras propostas (PEC's nº 454/2001 e nº 162/2003) que propõem o acréscimo de inciso ao § 9º do art. 165 da Constituição Federal, para instituir o “orçamento participativo nacional”. Tais propostas visam à participação direta dos cidadãos, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do PPA, da LDO e dos orçamentos anuais (LOA). Conforme argumenta Abreu (2011), desde 2004, observa-se a busca por maior participação social na



elaboração e gestão do PPA federal. A título de exemplo, cita-se o monitoramento participativo do atual PPA (2012-2015), o qual permitirá a convergência entre o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e o Sistema Nacional de Participação Social. Tal instrumento poderá melhorar a conexão, entre participação social e escolhas estratégicas de governo previstas no PPA, na LDO e na LOA.

A análise das propostas de mudança em tramitação no Congresso Nacional permite concluir que o caráter impositivo no domínio orçamentário visa a diversos objetivos⁵. Assim, algumas dessas propostas pretendem estabelecer orçamento impositivo para determinadas áreas como a segurança pública. Outras almejam proibir a limitação de empenho e movimentação financeira em casos específicos. Entretanto, conforme pondera Ferreira (2007), em geral, elas objetivam atender apenas interesses dos parlamentares, pela obrigatoriedade de execução de suas emendas individuais.

A seguir apresenta-se um quadro comparativo, que classifica as proposições vigentes de acordo com as categorias proposta por Lima (2003), bem como sintetiza informações sobre a autoria e os objetivos de tais propostas. Deve-se ressaltar que existem outras propostas de orçamento impositivo que não constam no quadro a seguir porque foram arquivadas ou foram apensadas ao projeto do ex-Senador Antônio Carlos Magalhães por se tratar de assunto correlato.

Proposição	Autor	Ementa	Categoria
PEC nº 24/2003	Senador Paulo Paim e outros	Acrescenta-se o inciso XII ao artigo 167 da Constituição Federal, "bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da seguridade social".	Extrema
PEC nº 85/2003	Senador Demóstenes Torres e outros	Altera o artigo 167 da Constituição Federal para vedar limitação de empenho e movimentação financeira de dotações consignadas ao orçamento das Forças Armadas	Flexível
PEC nº 358/2013	Senador Antônio Carlos Magalhães	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	Extrema

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados obtidos na Câmara dos Deputados (2013) e no Senado Federal (2013).

Quadro 1 – Propostas de mudanças constitucionais relacionadas a orçamento impositivo



6 IMPLICAÇÕES DA APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

O ciclo orçamentário é composto por quatro etapas: i) elaboração da proposta orçamentária; ii) discussão e aprovação da LOA; iii) execução orçamentária e financeira; e iv) controle. O Poder Executivo é responsável pelas etapas i e iii ao passo que cabe ao Congresso Nacional a realização das etapas ii e iv (com auxílio do Tribunal de Contas).

Com a adoção do orçamento impositivo, deveria haver maior rigor do Poder Legislativo no acréscimo de novas programações e na reestimativa da receita⁶, de forma a evitar que as receitas do PLOA sejam reestimadas em valores superiores com o intuito de “abrir espaço” no orçamento para as emendas parlamentares. Ademais, conforme leciona Piscitelli (2007), tal mecanismo exigiria maior participação⁷ da sociedade civil, no acompanhamento da execução orçamentária, o que ainda não ocorre de modo plenamente satisfatório.

Outra implicação do referido orçamento é que haveria fortalecimento do Poder Legislativo e enfraquecimento do Poder Executivo, pois esse último perderia um importante instrumento de “barganha” de apoio político nos momentos de votações importantes. Some-se a isso, o fato de que, conforme sustenta Praça (2013, p. 213), 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 opositores”. Assim, a adoção do orçamento impositivo beneficiaria os parlamentares da oposição e prejudicaria os parlamentares da situação, pois o Poder Executivo não poderia utilizar-se das despesas discricionárias para premiar ou puni-los. Portanto, haveria aumento dos custos de transação⁸, para os parlamentares da base aliada, e redução sob a perspectiva dos parlamentos da oposição.

No que tange à sociedade civil, tais custos poderiam ser reduzidos, haja vista que tal técnica orçamentária poderia facilitar a transparência⁹ e, com isso, o controle social, bem como incentivar o maior engajamento dos cidadãos nas diversas fases do ciclo orçamentário. Além disso, o controle social seria potencializado, tendo em vista que a sociedade poderia “monitorar a implementação das suas deliberações no nível da administração pública” (ROMÃO, 2010, p. 34).



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 proposta de adoção do orçamento impositivo não está acompanhada de uma discussão mais ampla sobre os aperfeiçoamentos do sistema político.

Além disso, conforme pondera Velloso (2011, p. 59), o debate sobre as reformas orçamentárias feitas no Brasil tem negligenciado aspectos inerentes à própria dinâmica de decisão das reformas, como “as configurações de poder, a atuação de múltiplos atores, cultura política, preferências conflituosas, além da influência do comportamento organizacional de atores e entidades”.

Essa não seria a primeira inovação orçamentária que desconsidera o contexto político, pois vários países em desenvolvimento promoveram mudanças em seus sistemas orçamentários sem, contudo, considerar as condicionantes derivadas da dimensão institucional do processo orçamentário. Contudo, isso constitui um problema grave para a implementação, pois, segundo Levy e Spiller (1995, apud Velloso, 2011), para que sejam obtidos os resultados esperados, não basta que a política seja adequadamente definida; é necessário que ela também seja compatível com as demais instituições políticas.

7 APERFEIÇOAMENTO DO ATUAL MODELO ORÇAMENTÁRIO

Souza (2008) lembra que o detalhamento do orçamento público cabe à lei complementar que disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, assim como estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, § 9º, CF/88). Ocorre que tal lei complementar não foi aprovada até o presente momento. Portanto, a edição dessa lei é outro exemplo de aperfeiçoamento necessário para o atual modelo. Ademais, seria importante estabelecer mecanismos para fortalecer a interação entre os três instrumentos citados.



Outro exemplo de aperfeiçoamento necessário diz respeito ao controle social, pois a sociedade civil deveria aprofundar-se nas diversas etapas do processo orçamentário. A pesquisa de orçamento aberto 2012¹⁰ (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2013, p. 14) concluiu que os cidadãos e a sociedade civil da maioria dos países pesquisados, devido à falta de acesso às informações orçamentárias ou das deficiências de entendimento em função da forma como os dados são disponibilizados, não “participa de forma eficaz em debates orçamentários” e por isso “não monitora a implementação do orçamento”. Isso ocorre porque o acesso aos dados constitui condição necessária, mas não suficiente, para aumentar a prestação de contas à sociedade, pois tal acesso deve vir acompanhado de “oportunidades significativas para a sociedade civil e os cidadãos participarem ativamente na tomada de decisões orçamentais” (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2013, p. 31).

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”. Portanto, outro aperfeiçoamento necessário é a elaboração de um “orçamento cidadão”.

Essa maior transparência é necessária, pois favorece a responsividade democrática¹¹ tendo em vista que, conforme pontuam Soroka e Wlezien (2010, apud Pederiva, 2012), o acesso à informação pública proporciona uma convergência entre as demandas populares por políticas públicas e as medidas adotadas pelos agentes governamentais encarregados do oferecimento dessas políticas. A verificação dessa convergência pode ser feita pela análise da conexão orçamentária, a qual “permite a comparação numérica das preferências dos representados com as escolhas coletivas dos representantes públicos e a aferição da responsividade democrática” (PEDERIVA, 2012, p. 24). Ademais, deve-se ressaltar que, quanto mais participativo for o orçamento, maior tende a ser a legitimidade democrática.



Ferreira (2007) aponta ainda outras melhorias, a saber: i) vedação da ocorrência de programação genérica, de forma que os orçamentos tenham a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por unidade da Federação; ii) inclusão de novas programações na LOA somente após adequadamente contempladas com dotações aquelas em execução (essa regra impediria o crescimento de obras inacabadas no país); e iii) vedar a inclusão de receitas condicionadas¹² na LOA. O objetivo desta regra é prevenir situações em que a LDO autoriza a inclusão, na estimativa das receitas orçamentárias, dos efeitos de propostas de alteração da legislação tributária e das contribuições previdenciárias ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Praça (2013, p. 221) ressalta que uma das propostas de melhoria do orçamento autorizativo seria a de estabelecer, na LDO, critérios que reduzam o poder discricionário do Executivo e tornar obrigatória a execução de despesas discricionárias aprovadas, desde que atingida a meta fiscal nominal prevista na LDO. Assim, a parte impositiva do orçamento estaria condicionada à obtenção de um equilíbrio fiscal a ser definido anteriormente pelos poderes Executivo e Legislativo.

Outro aperfeiçoamento necessário é a avaliação da qualidade do gasto referente às despesas obrigatórias. Conforme lecionam Santa Helena *et al* (2010), os gastos obrigatórios, embora representem cerca de 90% dos gastos primários do Governo federal, não são submetidos à avaliação periódica¹³ de oportunidade e conveniência que o processo orçamentário anual exige das despesas discricionárias. Portanto, a realização da avaliação periódica das despesas obrigatórias¹⁴, essa sim, deveria ser imperativa.

A referida avaliação teria um importante papel na ampliação da *accountability* dos agentes estatais e na expansão do *empowerment* da sociedade civil tendo em vista a possibilidade de maior controle social sobre a atuação do governo. Além disso, conforme ressalta o ex-Ministro do Planejamento Delfim Netto (2013), vincular 90% das dotações orçamentárias é a “forma mais ineficiente de administrar uma sociedade dinâmica e cujas necessidades mudam permanentemente”.



8 CONCLUSÃO

O orçamento impositivo exigiria mudanças, na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, haja vista a necessária redistribuição de responsabilidades. Conforme pontua Souza (2008), diante das atuais características do sistema político-eleitoral brasileiro (ausência de fidelidade partidária e elevado número de partidos políticos com representação no parlamento), o orçamento impositivo, caso aprovado em uma versão extrema, poderia ser um fator de imobilismo para a implementação de agendas nacionais. Nesse sentido, a reforma orçamentária ideal¹⁵ deveria ser acompanhada por uma reforma do sistema político e uma mudança cultural dos parlamentares.

Outro fator importante 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, melhor seria discutir sobre a conveniência e a oportunidade de manter algumas despesas como obrigatórias. Um possível critério para tal discussão seria a revisão periódica da qualidade de determinados gastos que atualmente são classificados como despesas obrigatórias.

Ademais, deve-se ressaltar que a experiência internacional demonstra que o orçamento impositivo não é algo comum a todos os sistemas democráticos do mundo, entre outros motivos, porque pode impedir a implementação de ajustes fiscais que se façam necessários em virtude de crises econômicas. Na verdade, é mais exceção do que regra. Some-se a isso o fato de que, conforme ressalta Souza (2008), os que defendem a imposição orçamentária o fazem com base principalmente na experiência norte-americana. No entanto, tal experiência deve ser vista com cautela, dado que os processos orçamentários do Brasil e dos Estados Unidos são distintos, devido às diferenças em seus regimes políticos e culturais.

Uma dessas diferenças refere-se aos tipos de federalismo e seus impactos na alocação de recursos orçamentários. De acordo com Gibson, Calvo e Falleti¹⁶ (2003, p. 103), o Brasil apresenta um caso de federalismo realocativo, enquanto os Estados Unidos se aproximam do modelo do federalismo proporcional. No mesmo sentido, Turgeon e Cavalcante (2012, p. 5) ressaltam que, no Brasil, ao contrário dos EUA, “as principais leis aprovadas se iniciam a partir do Poder Executivo que para tanto deve assegurar o apoio de ambas as casas” sendo que tal apoio seria obtido a partir da execução de emendas parlamentares.



O presente estudo conclui que apenas tornar o orçamento impositivo não resolverá os problemas orçamentários brasileiros. O capital político empregado nessa discussão seria mais bem utilizado no aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais existentes ou já previstos para corrigir as situações que têm fomentado o debate acerca desse tipo de orçamento.

NOTAS

1. De acordo com o artigo 36 da Lei 4.320/64, restos a pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas, até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas. As despesas processadas são aquelas em que já ocorreram o empenho e a liquidação ao passo que as não processadas são despesas regularmente empenhadas, mas que, em razão da falta de comprovação do cumprimento da obrigação pelo credor, não puderam ser liquidadas no mesmo exercício financeiro.
2. A agenda positiva é composta por proposições legislativas que visam a responder às manifestações que mobilizaram milhares de brasileiros em junho de 2013. Tais propostas versam sobre mudanças em leis anticorrupção e melhorias de serviços públicos especialmente, nas áreas de transporte, educação e segurança.
3. Nos Estados Unidos, as despesas obrigatórias representavam, em 2011, 56% das despesas totais, isto é, 13,6% do PIB, sendo que tais despesas têm crescido nas últimas décadas, haja vista que correspondiam a 10,1% do PIB em 1991 (CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, 2011).
4. Pereira e Mueller (2003, p. 268) afirmam que, nos três orçamentos que compõem a LOA (fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais), a “rubrica investimentos é um dos componentes mais importantes do orçamento federal, porque é ali que se dá a participação dos parlamentares com a apresentação de emendas individuais e coletivas”.
5. Santa Helena *et al* (2010) destacam as seguintes linhas de ação nas propostas em andamento até 2010: i) orçamento de execução obrigatória, salvo se aprovado pelo Legislativo pedido justificado do Poder Executivo para anular (ou contingenciar) dotações; ii) limitação da autorização do Poder Executivo para a abertura de créditos suplementares (até 10 % de remanejamento de dotações de um programa para outro); iii) observação de critérios que orientem contingenciamentos e prazos para descontingenciamento; iv) restrição da validade dos restos a pagar; v) restrição ao contingenciamento das emendas individuais; vi) restrição à abertura de crédito extraordinário - somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62; e vii) redução do universo das despesas que, por força constitucional ou legal, engessam o orçamento da União, possibilitando espaço para inclusão de ações tipicamente discricionárias no universo das que tenham execução impositiva.



6. Segundo Costa (2011, p. 15), a frustração de receita pode decorrer de erros de previsão associados a fatores institucionais de cunho político. Isso ocorre porque as previsões orçamentárias são atividades técnicas e políticas de forma que “refletem as preferências e o poder relativo” dos diferentes participantes do processo orçamentário. Ademais, Costa (2001) ressalta que tais previsões são enviesadas em função da ideologia política do governo de plantão. Assim, por exemplo, governos intervencionistas seriam propensos a superestimar as receitas.
7. Uma possível explicação para essa não participação refere-se às características do ambiente político brasileiro, que, segundo Avritzer (1996, apud Romão, 2010), é caracterizado por uma dicotomia. No ambiente estatal, há uma cultura política autoritária, porém, no ambiente societário, prevalece a cultura política democrática, promovendo o igualitarismo no sistema político. Assim, propostas como orçamento impositivo e orçamento participativo, por induzirem uma participação da sociedade civil, no processo orçamentário, poderiam constituir alternativas institucionais válidas para a redução da dissociação entre as esferas estatal e societária.
8. De acordo com Wiemer (2010), existem várias definições para custos de transação, sendo uma delas a que associa tais custos a planejamento, adaptação e monitoramento da execução de diferentes ações. Deve-se ressaltar que, sob a perspectiva da presente pesquisa, tais custos se referem a monitoramento e implementação de acordos. Wiemer (2010, p. 34) cita McCann *et. al.* para salientar que “os custos transacionais devem ser utilizados na análise de políticas públicas para que ocorra a escolha ótima e para o desenho de instrumentos das políticas”.
9. Pesquisa realizada pelo International Budget Partnership (2013, p. 20) concluiu que o nível de transparência orçamentária está positivamente associado ao nível de renda do país e a existência de sistemas políticos democráticos. O segundo fator influencia a transparência de duas formas paralelas. A primeira ocorre por intermédio de eleições, pois, “onde o poder político vem dos eleitores, os governos têm um incentivo para fornecerem ao público mais informação orçamental crível e detalhada”. A segunda seria a concorrência pela representação política, entre órgãos legislativos e da administração pública em geral, pois a participação de outros partidos, na elaboração de políticas públicas, bem como a disputa eleitoral, induzem o governo de plantão a promover a transparência na gestão da coisa pública e reduzem a sua margem de discricção.
10. A pesquisa sugere ainda que: i) o engajamento público deve ocorrer em todas as fases do ciclo orçamentário; ii) a participação deve ocorrer em todos os órgãos envolvidos no processo (Poder Executivo, Poder Legislativo e Tribunais de Contas); iii) a participação deve ter uma base jurídica (Ex: o governo deve ser obrigado pela lei a envolver o público durante a tomada de decisões orçamentais); e iv) deveria ser dado retorno ao público, relativamente às suas opiniões. A pesquisa conclui que “mesmo nos países onde existem oportunidades de o público participar no processo orçamentário, os membros do público são raramente informados sobre a forma como as suas contribuições são utilizadas” (INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP, 2013, p. 33).



11. De acordo com Pederiva (2012, p. 51), a responsividade democrática afere a congruência entre demandas da população e as ofertas públicas expressas nas agendas de gastos orçamentários e financeiros. Assim, o grau de responsividade democrática reflete maior ou menor correspondência entre essas duas variáveis.
12. Deve-se ressaltar que, caso tais receitas venham a ocorrer, será facultado ao Poder Executivo propor sua alocação, por intermédio de créditos adicionais, à conta de excesso de arrecadação.
13. Pesquisa realizada pelo International Budget Partnership (2013, p. 19) concluiu que “existem igualmente informações muito limitadas nos documentos orçamentais sobre os resultados da ação governamental, tanto os planejados como os alcançados”.
14. Davis, Dempster e Wildasky (1966), ao descreverem o método incrementalista, pontuam que a dificuldade e a falta de consenso sobre como comparar os impactos decorrentes de alterações são empecilhos para a revisão integral do orçamento. As alterações tendem a ser pontuais de forma que o orçamento atual é baseado no do ano anterior com alterações em apenas um limitado número de temas.
15. Trata-se de um contraponto em relação à reforma possível, em um determinado momento político, como parece ser o caso da atual proposta.
16. Gibson, Calvo e Falleti (2003, p. 100) investigam se a sobre-representação territorial produz distorção dos gastos federais de forma a beneficiar as populações que vivem nos territórios sobre-representados. Para tanto, fazem uma distinção conceitual para captar a existência de conexão entre sobre-representação territorial e a distribuição não-proporcional de fundos públicos. Os países em que essa conexão é identificada como válida são identificados como casos de federalismo realocativo, enquanto os países com padrões territoriais de gastos públicos proporcionais à população são identificados como exemplos de federalismo proporcional.

REFERÊNCIAS

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. Disponível em: <http://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em 06 fev. 2014.

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.



CAMARA DOS DEPUTADOS. **Projetos de Lei e outras proposições**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/sileg/default.asp>>. Acesso em 25 jun. 2013.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE. **A closer look at mandatory spending**. 2011. Disponível em: <http://www.cbo.gov/sites/default/files/cbofiles/attachments/BS_Mandatory_print.pdf>. Acesso em 12 abr. 2013.

COSTA, Eduardo A. A. **Fatores institucionais que influenciam a previsão das receitas orçamentárias: um estudo de caso dos governos estaduais brasileiros**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília, 2011.

DAVIS, Otto A; DEMPSTER, M. A. H; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the Budgetary Process. **The American Political Science Review**. n. 3, Set./1966, p. 529-547. Disponível em: <http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/DDW_1966.pdf>. Acesso em 24 abr. 2013.

DELFIM NETTO, Antônio. **Imaginação**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 05 jun. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/antoniodelfim/2013/06/1289941-imaginacao.shtml>>. Acesso em 17 jun. 2013.

FERREIRA, Marcelo Vaz. **Orçamento impositivo no Brasil: análise da Proposta de Emenda à Constituição 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5805/orcamento_impositivo_ferreira.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2013

GIBSON, Edward L.; CALVO, Ernesto F.; FALETTI, Tulia G. Federalismo realocativo: sobre-representação legislativa e gastos públicos no hemisfério ocidental. **Opinião Pública**, Campinas, Vol IX, nº 1, 2003, pp. 98-123. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762003000100004>. Acesso em 20 jun. 2013.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Cadernos ASLEGIS**, n. 39, jan-abr./2010, p. 61-72. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/11312/orcamento_impositivo_gontijo.pdf?sequence=1>. Acesso em 03 abr. 2013.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. **Pesquisa do Orçamento Aberto 2012**. Texto de discussão. 2013. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/outras-publicacoes/indice-do-orcamento-aberto-2012/indice-do-orcamento-aberto-2012/>>. Acesso em 19 abr. 2013.



LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, jun-dez./2003, p. 5-15. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em 04 abr. 2013.

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. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/texto38marcosmendes.pdf>. Acesso em 18 abr. 2013.

PEDERIVA, João Henrique. **Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**. Tese de doutorado em Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas. Universidade de Brasília, 2012.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2013.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Out./2007. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em 04 abr. 2013

_____. **Orçamento Impositivo x Orçamento Autorizativo**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, Set./2006. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=1>. Acesso em 04 abr. 2013

POSNER, Paul. SOMMERFELD, Mathew. The politics of fiscal austerity: implications for the United States. **Public Budgeting & Finance**. Fall/2012, p. 32-50.

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-annablume-versc3a3o-final.pdf>. Acesso em 20 fev. 2014.

ROMAO, Wagner de Melo. **Nas franjas da sociedade política: estudo sobre orçamento participativo**. Tese de doutorado em Sociologia. Departamento de Sociologia. Universidade de São Paulo, 2010.



SANTA HELENA, Eber Z; GREGGIANIN, E; PEREIRA, Francisco L. F; SANTOS, Mônica P. Q. L; BATISTA, Salvador R; GONTIJO, Vander. **Orçamento Impositivo e Despesas Obrigatórias Continuadas: introdução do orçamento impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas obrigatórias continuada.**

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em; <http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/grupo-de-pesquisa-e-extensao-gpe/projetos/projetos-gpes-em-pdf/projeto_gpe_12.10_eber_orcamento_impositivo> . Acesso em 04 abr. 2013.

SENADO FEDERAL. **Projetos e matérias legislativas.** Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/default.asp>>. Acesso em 25 jun. 2013.

SOUZA, Francisco Hélio de. **O caráter impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário.** XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Carater_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf>. Acesso em 04 abr. 2013.

TURGEON, Mathieu; CAVALCANTE, Pedro. **Desproporcionalidade da Representação dos Estados no Congresso Nacional e seus Efeitos na Alocação dos Recursos Federais.** Texto de discussão. 2012.

VELLOSO, Jucemara Castro. **A dinâmica das instituições fiscais e orçamentárias: o caso das reformas no período do plano Real.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília, 2011.

WIEMER, Ana Paula Moreira. M. **Efeitos dos custos transacionais na implementação de um programa de governo: um estudo de caso sobre o programa nacional de apoio à gestão administrativa e fiscal dos municípios brasileiros (PNAFM).** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade de Brasília, 2010.



AUTORIA

David Curtinaz Menezes – Mestrando em Administração (UnB).

Endereço eletrônico: davidcurtinaz@yahoo.com.br

João Henrique Pederiva – Professor do Mestrado Profissionalizante em Administração (UnB).

Endereço eletrônico: pederiva@unb.br

