



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
(FACE)
Departamento de Administração (CCA)
Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

André Freire Fortes

O PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO:

Uma Análise do Orçamento Público Brasileiro

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no
Setor Público

André Freire Fortes

O PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO:

Uma Análise do Orçamento Público Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Soares Campos

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

F Freire Fortes, André
/ André Freire Fortes; orientador Edmilson Soares
Campos. -- Brasília, 2024.
22 p.

Monografia (Especialização - Orçamento, Governança e
Gestão de Riscos no Setor Público) -- Universidade de
Brasília, 2024.

1. Orçamento Público. 2. Orçamento Impositivo. 3. Emendas
Parlamentares. I. Soares Campos, Edmilson, orient. II.
Titulo.

André Freire Fortes

O PODER LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO:

Uma Análise do Orçamento Público Brasileiro

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

Data de aprovação: 11/07/2024.

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos
Orientador

Prof. Me. Alisson Cardoso Alves
Professor - Examinador

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso discute o conceito de orçamento impositivo e sua relação com as emendas parlamentares, e também, busca analisar o debate entre os modelos de orçamento impositivo e autorizativo. A pesquisa aborda como essa dinâmica tem evoluído desde a Constituição Federal de 1988, apresentando as funções do orçamento público e os aspectos políticos, econômicos e sociais que influenciam a elaboração e execução das leis orçamentárias. O estudo visa compreender as implicações das diferentes modalidades orçamentárias na governança pública e na alocação de recursos, com ênfase no contexto brasileiro, no qual a Constituição prevê tanto o modelo autorizativo, para despesas discricionárias, quanto o impositivo de orçamento, utilizado para emendas parlamentares. A metodologia inclui uma revisão bibliográfica sobre matéria orçamentária, análise de artigos científicos, notícias jornalísticas, estudos técnicos do Poder Legislativo, dados governamentais, estudos da legislação brasileira e da evolução da Constituição da República com a aprovação do orçamento impositivo. Como resultado, busca-se entender a evolução do orçamento público brasileiro até a atualidade e a relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no planejamento e na destinação de recursos públicos.

Palavras-chave: Orçamento público; orçamento impositivo; emendas parlamentares; .

ABSTRACT

This course conclusion work discusses the concept of an imposing budget and its relationship with parliamentary amendments, and also seeks to analyze the debate between the imposing and authorizing budget models. The research addresses how this dynamic has evolved since the 1988 Federal Constitution, presenting the functions of the public budget and the political, economic and social aspects that influence the elaboration and execution of budgetary laws. The study aims to understand the implications of different budgetary modalities on public governance and resource allocation, with an emphasis on the Brazilian context, in which the Constitution provides for both the authorization model, for discretionary expenses, and the budgetary model, used for parliamentary amendments. The methodology includes a bibliographic review on budgetary matters, analysis of scientific articles, journalistic news, technical studies of the Legislative Branch, government data, studies of Brazilian legislation and the evolution of the Constitution of the Republic with the approval of the imposing budget. As a result, we seek to understand the evolution of the Brazilian public budget to date and the relationship between the Executive Branch and the Legislative Branch in the planning and allocation of public resources.

Key-words: Public budget; imposing budget; parliamentary amendments.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Problema de Pesquisa	2
1.2 Objetivo Geral	2
1.3 Objetivos Específicos	2
1.4 Aspecto Metodológico	2
1.5 Relevância do Tema	3
1.6 Estrutura do Trabalho	3
2. REFERENCIAL TEÓRICO	3
2.1. Orçamento Público: Definição e Importância	4
2.2 Competências Orçamentárias Previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88)	4
2.3 Aspectos do Orçamento Público	5
2.3.1 Aspecto Jurídico	5
2.3.2 Aspecto Político	6
2.3.3 Aspecto Econômico	6
2.4 Evolução do Orçamento Público Pós Constituição Federal de 1988	7
2.5 Orçamento Autorizativo e Orçamento Impositivo	8
2.6 Emendas Parlamentares ao Orçamento Público	9
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	10
4. RESULTADOS E ANÁLISES	11
4.1 Evolução da Legislação Orçamentária e Impactos Político e Social	11
4.2. Flexibilidade x Rigidez do Orçamento	13
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	19
REFERÊNCIAS.....	21

1. INTRODUÇÃO

O orçamento público é um instrumento fundamental para a administração pública, permitindo a alocação de recursos de acordo com as prioridades governamentais, contribuindo com a eficiência da atuação estatal. No Brasil, o debate sobre o orçamento impositivo e autorizativo tem ganhado destaque, especialmente em relação às emendas parlamentares, que ganharam destaque na mídia nos últimos anos.

Nesse contexto, o orçamento público é um dos principais instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas, desempenhando um papel central na organização das finanças e na alocação eficiente dos recursos estatais. Através do orçamento, o governo estabelece prioridades, define metas e planeja ações que visam promover o desenvolvimento socioeconômico do país.

O processo de elaboração do orçamento público inicia-se com a proposta orçamentária elaborada pelo Poder Executivo, que em seguida, é debatida, emendada e posteriormente votada pelo Poder Legislativo. A peça final orçamentária, muitas vezes, recebe muitas alterações da proposta inicialmente encaminhada. Assim, há um grande debate de como garantir que o planejamento governamental elaborado pelo Executivo seja respaldado e seguido pelas leis orçamentárias após a tramitação nas casas legislativas.

Os modelos orçamentários autorizativos e impositivos são diferentes formas de execução do orçamento público. Para o autorizativo, há uma oposição entre flexibilidade e planejamento, visto que ele pode ser facilmente modificado. Já para o impositivo, constata-se maior inflexibilidade, porém maior previsibilidade e coerência com o planejamento dos planos e leis orçamentárias aprovadas.

Porém, em um contexto no qual grande parte do orçamento é comprometido com despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), o Poder Legislativo vê uma necessidade de maior participação na destinação dos recursos públicos. As emendas parlamentares são instrumentos orçamentários que buscam destinar parte dos recursos do orçamento para que possam ser destinados pelo Poder Legislativo a fim de atender a demandas de suas bases. O que pode por um lado ser positivo pois atende demandas reprimidas pelo governo, por outro é um instrumento que contribui para a fragmentação do orçamento e dificulta a implementação de um plano de governo.

1.1 Problema de Pesquisa

A evolução do orçamento público no Brasil tem sido marcada por significativas transformações, especialmente no que tange à participação do Poder Legislativo no processo de elaboração e planejamento orçamentário. Visto isso, este trabalho busca responder a seguinte pergunta: como se deu a evolução do orçamento público, tendo ênfase a participação do poder legislativo no processo de elaboração e planejamento do orçamento público?

1.2 Objetivo Geral

Tendo em vista a problemática apresentada anteriormente, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o efeito das alterações na legislação e na Constituição Federal que resultaram em uma nova dinâmica para o orçamento público, além disso, analisar também o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário resultante dessas alterações.

1.3 Objetivos específicos

No intuito de alcançar o objetivo geral previamente estabelecido se faz necessário cumprir os seguintes objetivos específicos:

- Desenvolver um estudo da legislação e normas que regulam o orçamento público brasileiro, bem como apresentar sua importância política, econômica e social
- Desenvolver os conceitos do orçamento autorizativo e impositivo, bem como sua aplicação à realidade brasileira
- Analisar o surgimento das emendas parlamentares impositivas e como elas influenciam o orçamento público e as políticas públicas

1.4 Aspecto Metodológico.

A análise do orçamento público foi realizada utilizando uma metodologia que combinou dados qualitativos e quantitativos de diversas fontes confiáveis. O processo envolveu uma revisão bibliográfica sobre o conceito e aplicação do orçamento impositivo, coleta de dados sobre receitas e despesas do Portal da Transparência do Governo Federal, e informações adicionais dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Um estudo técnico da Comissão de Orçamento da Câmara foi usado para entender as implicações

das emendas parlamentares no contexto orçamentário. Investigou-se a evolução da legislação, destacando as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, que reforçam a autonomia do Legislativo na alocação de recursos públicos.

1.5 Relevância do Tema

A presente pesquisa mostra-se relevante para entender a evolução da dinâmica entre os Poderes da República na elaboração, planejamento e destinação de recursos públicos presentes no orçamento. Nesse sentido, a temática do orçamento impositivo e das emendas parlamentares destacam-se, pois reflete a dinâmica de equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo e como isso resulta na alocação de recursos públicos nos entes federativos e o seu impacto para um programa de governo.

1.6 Estrutura do trabalho

O trabalho encontra-se estruturado em 6 partes, sendo a primeira esta introdução onde é apresentada uma breve contextualização sobre o tema. Em seguida tem-se o referencial teórico com as principais teorias e legislações que embasam a pesquisa, posteriormente tem-se a metodologia utilizada para o embasamento do trabalho. As análises e resultados encontram-se na quarta parte e, por fim, as considerações finais encontram-se na quinta e última parte.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, abordaremos o panorama de como a doutrina e a legislação define o orçamento público, os modelos orçamentários de execução do orçamento, os tipos de emendas parlamentares, bem como seus requisitos e formas de execução.

Primeiramente, pretende-se analisar o orçamento público brasileiro e sua importância desde a promulgação da Constituição de 1988. Essa análise visa entender as mudanças e evoluções no processo orçamentário, bem como destacar o papel do orçamento como ferramenta essencial para a gestão das finanças públicas, a transparência e a responsabilidade fiscal.

Em seguida, o artigo busca explorar a distinção entre o orçamento autorizativo e o orçamento impositivo, a visão doutrinária, examinar suas características, previsão legal e

constitucional e a realidade brasileira nesse contexto.

Por fim, analisar as emendas parlamentares e sua influência na parte discricionária do orçamento público, os requisitos para elaboração, os tipos de emendas e o grau de execução das emendas parlamentares federais nos últimos anos.

2.1 Orçamento Público: Definição e Importância

O orçamento público é a ferramenta que possibilita o planejamento financeiro do governo, assegurando a distribuição dos recursos para diversas áreas. Ele é essencial para a implementação de políticas públicas e para o funcionamento do Estado. No Brasil, o ciclo orçamentário envolve a elaboração, discussão, aprovação, execução e controle do orçamento.

Visto isso, por meio do orçamento público as políticas públicas são viabilizadas e materializadas, sendo uma das formas de manifestação das diretrizes de um plano de governo, visto que no Brasil é adotada a metodologia de orçamento-programa. Dessa forma, considerando que vivemos em um sistema democrático, o governo eleito representa a vontade da maioria da população, logo as ações adotadas pelo governo na condução do orçamento pressupõem legitimidade e concordância por parte da sociedade.

De acordo com Leite (2015), o orçamento público é materializado pelas leis orçamentárias, que seguem um rito legislativo especial, que tem origem em uma vontade política, na qual influencia toda a economia do país e deve seguir conformidade legal com a legislação e com a Constituição Federal. Assim, veremos melhor como algumas áreas de influência são impactadas e influenciam o orçamento público.

2.2 Competências Orçamentárias Previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/88)

A Constituição de 1988 trouxe uma nova configuração para a elaboração e execução do orçamento, aumentando a participação do Legislativo e introduzindo novos mecanismos de controle e fiscalização.

Segundo o artigo 165 da CF/88, são leis de iniciativa do Poder Executivo as que instituem os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais. O Executivo, é o poder responsável pela elaboração e execução do orçamento público, havendo uma única peça orçamentária para cada ente da federação, o que está de acordo com o princípio orçamentário da unidade.

Na LOA constará a previsão da receita e a fixação da despesa, estimativas que serão

fixadas para a execução em um exercício financeiro, que no Brasil coincide com o ano civil, de acordo com o princípio orçamentário da anualidade.

Ao Poder Legislativo, a Lei Maior prevê: "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". Isso significa que para a aprovação e a consequente execução do orçamento, há a necessidade de aprovação pelos membros das casas legislativas, membros que representam o povo.

O Poder Legislativo é o titular do controle externo, que realizará a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência das ações de governo, que estão relacionados à forma de execução do orçamento. Nesse sentido, além de aprovar o orçamento, cabe ao Legislativo fiscalizar e avaliar como está sendo a execução orçamentária, podendo, inclusive, responsabilizar os agentes públicos que não respeitem os aspectos fiscalizados pelo parlamento.

Ao Poder Judiciário, quando provocado, cabe a análise da legalidade da elaboração e da execução do orçamento público, tanto quanto aos aspectos formais, relativos ao processo legislativo e de execução, como também aos aspectos materiais, relacionados ao gasto público. Ao judiciário, não cabe a análise do mérito das decisões adotadas pelo Executivo, em respeito a separação dos poderes, a análise judicial está restrita à legalidade, à legitimidade e aos princípios constitucionais.

Nesse sentido, a Constituição está alinhada ao princípio republicano da separação dos poderes, nos quais as competências estão previamente estabelecidas, cabendo ao executivo a operação da máquina pública, ao legislativo aprovar e fiscalizar as ações do executivo e ao judiciário o controle da legalidade e do respeito ao ordenamento jurídico.

2.3 Aspectos do Orçamento Público

Nesse contexto, Leite (2015) define que o orçamento público possui alguns aspectos relevantes que caracterizam a sua formação e sua influência na vida da população. São eles: jurídico, político e econômico.

2.3.1 Aspecto Jurídico

Quanto ao aspecto jurídico, o orçamento público é originado nas leis do Plano Plurianual

(PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são de iniciativa do Poder Executivo, para isso segue um rito legislativo especial, tendo seu rito previsto na Constituição Federal de 1988. Por ser uma lei, a juridicidade está intrinsecamente relacionada ao orçamento público, pois a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento são formalizadas por meio de um processo legislativo, fundamentado no ordenamento jurídico e está sujeito ao controle judicial que busca garantir a legitimação dessas leis.

O Poder Executivo, responsável pela execução do orçamento, não realiza as despesas de forma totalmente discricionária, está sujeito ao controle judicial e também do controle externo exercido pelo Poder Legislativo por expresse mandamento constitucional. Nesse sentido, “o Poder Executivo não realiza despesas como bem entender. Antes, o orçamento passa por um processo de discussão e aprovação pelo Congresso Nacional, representantes do povo. E todo este trâmite está subordinado a regras jurídicas” (LEITE, 2015, p. 54). É o que o autor chama de “democratização dos gastos públicos”.

Nesse sentido, a participação do Congresso Nacional tem sido cada vez mais importante na definição do orçamento público, com a aprovação da PEC 34/2019, conhecida como PEC do orçamento impositivo, a constituição passou a prever maior participação do Poder Legislativo e a sofrer maiores influências políticas na destinação de recursos públicos. Com a Emenda Constitucional nº 126 de 2022 (EC 126/2022), o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) destinado ao Poder Legislativo, de forma impositiva, aumentou de 1,2% para 2% da RCL.

2.3.2 Aspecto Político

É por meio do orçamento que o governo, exercido pelo eixo político escolhido em eleições, materializa o seu plano de governo, exerce suas preferências políticas, destina recursos para as políticas públicas prioritárias e define as diretrizes, metas e ações governamentais. Para Leite (2015), a elaboração do orçamento reflete a execução do programa político e os anseios do governo que está no poder.

O processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento para Paludo (2009, p. 6) “embute, necessariamente, perspectivas e interesses conflitantes, que são resolvidos geralmente no âmbito da ação política dos agentes públicos e dos inúmeros segmentos sociais”. Nesse sentido, o ciclo orçamentário passa por diversas etapas até que seja de fato executado, exigindo-se discussões, negociações e conflitos que buscam prevalecer os interesses de determinado segmento político em detrimento dos interesses de outros. A peça orçamentária é o reflexo de relações conflituosas existentes na sociedade, nas quais os grupos com maior influência e poder deterão maior capacidade de influenciar a destinação dos

recursos públicos.

2.3.3 Aspecto Econômico

Como uma forma de materialização das políticas e ações de governo, o orçamento público, dado a sua relevância em relação à quantidade de recursos que circulam no país, é um importante meio para influenciar a economia de um país. Existem vertentes que acreditam que o governo é um importante propulsor da atividade econômica e outras que o governo deve agir apenas como um regulador, evitando influências significativas no mercado.

Independente da ideologia, o orçamento detém grande capacidade de influenciar a atividade econômica de um país, interferindo diretamente em áreas específicas com políticas públicas, no nível de emprego e na inflação. Paludo (2009, p.6) destaca que “tanto os incentivos microeconômicos e setoriais, quanto às variáveis macroeconômicas relativas ao nível de inflação, endividamento e emprego na economia são diretamente afetadas pela gestão orçamentária”.

Apesar desses fatores estarem sujeitos a inúmeras variáveis, é inegável que o poder público detém grande capacidade de influenciar o comportamento do mercado. Nesse sentido, é possível fazer uma associação direta da forma de condução do orçamento público com temas relacionados à micro e macroeconomia, o que influencia diretamente toda a cadeia produtiva, das grandes empresas ao simples trabalhador.

2.4 Evolução do Orçamento Público Pós Constituição Federal de 1988

A evolução do orçamento público brasileiro após a Constituição de 1988 reflete uma série de mudanças legislativas, institucionais e políticas que moldaram a forma como os recursos públicos são planejados, aprovados e executados. A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de inovações ao sistema orçamentário brasileiro, estabelecendo princípios fundamentais como a transparência, o planejamento e a participação democrática. A Carta Magna determinou a criação de um orçamento anual (Lei Orçamentária Anual - LOA), um plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que são as leis que compõem o ciclo orçamentário.

A partir da Constituição de 1988, houve um fortalecimento das instituições de controle, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, além de maior participação da sociedade civil no acompanhamento da execução orçamentária, juntamente com o Poder Legislativo, promovendo maior transparência ao modo de que os recursos públicos são geridos. A Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, também reforçou a disciplina fiscal e a transparência na gestão dos recursos públicos, contribuindo com uma maior participação social.

Com o passar dos anos, o Poder Legislativo foi ganhando maior influência e participação no processo de destinação dos recursos públicos, de modo a emendar a Constituição Federal tornando obrigatória a destinação de parte do orçamento para as emendas do Poder Legislativo. Em 2015, foi aprovada a Emenda Constitucional 86, conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo, que destinava 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no ano anterior para as emendas parlamentares individuais, e 1% também do montante de RCL para emendas de bancada.

Em 2019 foram criadas as Emendas de Relatoria, ficando conhecida popularmente como ‘Orçamento Secreto’ pela falta de transparência, por não apresentar o nome de quem solicitou, nem a destinação das verbas. Em 2020 houve a tentativa de incluir essas emendas como obrigatórias, o valor representava R\$30,7 bilhões à época, porém, o projeto foi vetado. Em 2022 as Emendas de Relator foram declaradas inconstitucionais pelo STF.

Em 2022, a Emenda Constitucional 126 ampliou o valor de 1,2% da RCL para 2% da RCL, referente às emendas parlamentares individuais, aumentando ainda mais a influência do Poder Legislativo com as emendas parlamentares impositivas.

2.5 Orçamento Autorizativo e Orçamento Impositivo

O orçamento autorizativo concede ao Executivo certa flexibilidade para ajustar as despesas conforme a disponibilidade de recursos e prioridades, enquanto o orçamento impositivo obriga a execução das despesas aprovadas pelo Legislativo.

O modelo autorizativo respalda o Executivo para a possibilidade de fazer a despesa ou não, a depender do contexto político, social e econômico o qual o país vive no momento. De acordo com Lima (2003. p. 10) “o poder Executivo não pode implementar programação diversa da aprovada pelo Congresso, mas não é o parlamento quem estrutura em que e quanto gastar, ele apenas autoriza que a programação seja feita”. Nesse sentido, Godoy (2014, p. 61-62) defende que: “[...] a vida contemporânea exige do Estado intervenções pontuais, abstenções, realocações, que indicam plasticidade institucional que o modelo democrático radicalmente exige”.

Já o modelo impositivo, o orçamento aprovado torna-se obrigatória a sua execução por parte do Executivo, e somente uma mudança na lei possibilitaria a não execução de determinada despesa prevista. A corrente doutrinária que defende o orçamento obrigatório

fortalece as Casas Legislativas e restaura o equilíbrio de poder ao reduzir a discricionariedade do Executivo. Menezes e Pederiva (2015) acrescentam que o modelo impositivo fortalece a governança pública, tornando-a mais transparente e aumentando a accountability. Por outro lado, Gontijo (2010, p. 68) pondera que “não há razões para impor obrigatoriedade de gasto quando a fonte de recurso para financiá-lo é incerta”, visto que o orçamento público, tanto as receitas como as despesas partem de previsões, que podem ou não se concretizar.

No caso brasileiro, Lima e Viana (2016) entendem que o orçamento brasileiro tem características mistas, ou seja, abarca tanto a natureza autorizativa como impositiva, visto que a maior parte das despesas, inclui-se as emendas parlamentares impositivas, é imposta por força constitucional ou legal, o que as torna, na prática, em obrigatórias. Por fim, há decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 4663/RO, evidenciando que a LOA não é apenas autorizativa e que as leis orçamentárias têm força vinculante mínima.

2.6 Emendas Parlamentares ao Orçamento Público

A Constituição Federal de 1988 devolveu ao Congresso Nacional a possibilidade de alterar a LOA da União por meio de emendas ao orçamento, tanto aditivas como supressivas, desde que compatíveis com o PPA e com a LDO.

As emendas parlamentares são propostas de alteração ao orçamento feitas pelos membros do Congresso Nacional, permitindo que os parlamentares direcionam recursos para atender demandas específicas de suas bases eleitorais. O Legislativo, ao propor emendas e ao garantir sua execução através do orçamento impositivo, exerce um controle maior sobre a alocação dos recursos públicos, evitando que o Executivo concentre todo o poder decisório.

Os tipos de emendas parlamentares ao orçamento previstas na Constituição Federal são: emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relator do orçamento. Dessas, as emendas individuais e as de bancadas são impositivas por expressa previsão constitucional.

Segundo o Estudo Técnico Nº 6, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, da Câmara dos Deputados (CONOF, 2023), as emendas ao orçamento iniciaram-se com o propósito de atender as demandas específicas locais. Em seguida, com vistas a maior participação em políticas públicas de médio e longo-prazo, iniciaram-se as emendas coletivas, como as de bancada e as de comissão. A justificativa de tornar as emendas obrigatórias era o excesso de decretos de contingenciamento do Executivo no qual limitava a execução das emendas parlamentares ao orçamento que eram propostas.

Como muitas emendas parlamentares eram apresentadas, e nem todas eram de fato executadas, as emendas se tornavam objeto de contingenciamento¹. De acordo com Greggianin e Silva (2015), o modelo autorizativo permitiria o uso da execução orçamentária como meio de barganha e troca de apoio político. Isso acontece pois a decisão de executar o orçamento fica a critério do Poder Executivo. As emendas impositivas surgiram nesse contexto, de modo a obrigar que parte das emendas apresentadas pelos parlamentares fossem obrigatoriamente executadas, evitando a possibilidade de contingenciamento.

Lima (2003) destaca que apenas uma pequena parcela do orçamento é possível de se contingenciar, ou seja, tem caráter discricionário, pois a maior parcela é comprometida com despesas obrigatórias, como as de pessoal e pagamento da dívida pública. Giacomoni (2007) entende que a discricionariedade é natural para a programação do trabalho administrativo, visto que a realidade é incerta e ter flexibilidade para mudanças é essencial no setor público.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para realizar uma análise abrangente do orçamento público, foi utilizada uma metodologia que combina dados qualitativos e quantitativos, extraídos de diversas fontes confiáveis e relevantes. Este processo envolve algumas etapas que serão detalhadas a seguir.

Foi realizada uma análise bibliográfica sobre o conceito e a aplicação do orçamento impositivo, revisando estudos acadêmicos, artigos e publicações especializadas. Essa revisão permitiu entender o desenvolvimento teórico do orçamento impositivo e suas implicações práticas.

Foram coletados dados quantitativos sobre receitas e despesas do orçamento público diretamente do Portal da Transparência do Governo Federal, em especial o relatório das Emendas Parlamentares. Esse portal oferece informações detalhadas e atualizadas sobre a execução do orçamento, permitindo a análise de alocações de recursos e gastos em diferentes setores.

Informações adicionais sobre a aprovação e emendas ao orçamento foram obtidas nos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Esses portais fornecem acesso a documentos oficiais, projetos de lei orçamentária e relatórios de execução orçamentária. Além de contar com noticiário relevante sobre aprovação e tramitação do orçamento público em forma de notícia jornalística, com acesso simples e com conteúdo confiável.

¹ O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas previstas, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Um estudo técnico elaborado pela Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados foi utilizado para compreender as nuances e justificativas das alocações orçamentárias, bem como as implicações das emendas parlamentares e a sua relevância e pontos positivos das emendas parlamentares na visão de servidores do Poder Legislativo.

A evolução da legislação relacionada às emendas parlamentares foi investigada, destacando marcos importantes como a Emenda Constitucional nº 86/2015 e a Emenda Constitucional nº 100/2019. Essas emendas tornaram obrigatória a execução de parte das emendas parlamentares, reforçando a autonomia e a influência do Legislativo na alocação dos recursos públicos.

A combinação de dados qualitativos e quantitativos provenientes de fontes variadas, como o Portal da Transparência, os portais das casas legislativas, estudos técnicos, análises jornalísticas e a revisão bibliográfica sobre o orçamento impositivo, permitiu uma análise do orçamento público e das emendas parlamentares ao orçamento. Esta metodologia garantiu uma visão geral, essencial para compreender a dinâmica entre os poderes na elaboração do orçamento público, além de destacar a evolução legislativa e o impacto das emendas parlamentares no processo orçamentário.

4. RESULTADOS E ANÁLISES

Nesta seção, abordaremos os resultados e análises do presente artigo, debatendo de maneira crítica como se deu a evolução do orçamento público pós Constituição Federal de 1988, em especial a forma de participação do Poder Legislativo no processo orçamentário. Para isso buscaremos responder: como a legislação e as normas que regulam o orçamento público brasileiro impactam a política e as políticas públicas; debater sobre a rigidez orçamentária e o impacto das emendas parlamentares; e o surgimento das emendas parlamentares e sua influência no orçamento e nas políticas públicas.

4.1 Evolução da Legislação Orçamentária e Impactos Político e Social

A Constituição de 1988 reforça o princípio republicano da separação dos poderes, atribuindo competências específicas ao Executivo, Legislativo e Judiciário, garantindo um sistema de freios e contrapesos. Quanto ao processo orçamentário, definiu-se que o Poder Executivo é o responsável pela elaboração e execução do orçamento, e ao Legislativo a aprovação da proposta, a fiscalização e o controle da execução orçamentária. Porém, com

base nas alterações legislativas, observa-se que ao longo dos anos, o Poder Legislativo vem aumentando a sua participação no processo de planejamento e destinação de recursos do orçamento e a função controle não tem sido priorizada pelo parlamento, no sentido de não ter havido grandes atualizações visando maior efetividade e eficiência no controle e fiscalização dos gastos públicos.

Como bem destaca Leite (2015), o orçamento público é um importante instrumento de influência política, econômica e social, e que o seu controle traz grande capacidade de influência nessas macro-áreas citadas. Nesse contexto, observa-se que os membros do Poder Legislativo por meio das diversas alterações legislativas e constitucionais tentam também ter o controle de destinação de recursos para atender demandas específicas de suas bases regionais, fortalecendo as políticas públicas e os programas governamentais que beneficiam o seu eleitorado.

Estudo Técnico no 06/2023, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados afirma que as emendas parlamentares são destinadas principalmente para atender demandas municipais. O lado positivo é que essas emendas são um importante instrumento de redução de desigualdades sociais e regionais, visto que atende localidades muitas vezes esquecidas em políticas públicas nacionais, como destaca o referido estudo. Porém, por outro lado, a fragmentação na destinação de recursos pode ser um entrave ao sucesso de políticas públicas, visto que políticas nacionais e amplas demandam grande quantidade de recursos públicos.

Nesse contexto, em notícia publicada no portal da câmara dos deputados² mostra que o projeto de lei orçamentária de 2023 consta que o total de despesas obrigatórias soma 93,7% do orçamento público federal. Para o projeto de LOA de 2024³, o total de despesas obrigatórias foi de 89,7% do orçamento. Tal fato mostra o quanto o orçamento público federal é limitado para o planejamento e execução de despesas discricionárias e isso tem impacto quando busca-se a implementação de uma política pública ampla e efetiva. A vinculação de parte da receita corrente líquida para as emendas parlamentares impositivas representa um peso grande no orçamento, visto que a maior parte já se encontra comprometida com despesas obrigatórias. Sobre isso, o ex-ministro do planejamento Delfim Neto (2013) afirma que vincular 90% das dotações orçamentárias é “a forma mais ineficiente de administrar uma

2

<https://www.camara.leg.br/radio/programas/908662-despesas-obrigatorias-representam-937-do-total-previsto-pelo-governo-para-o-orcamento-de-2023/>

³ <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2024/raio-x-ploa-2024-versao-final>

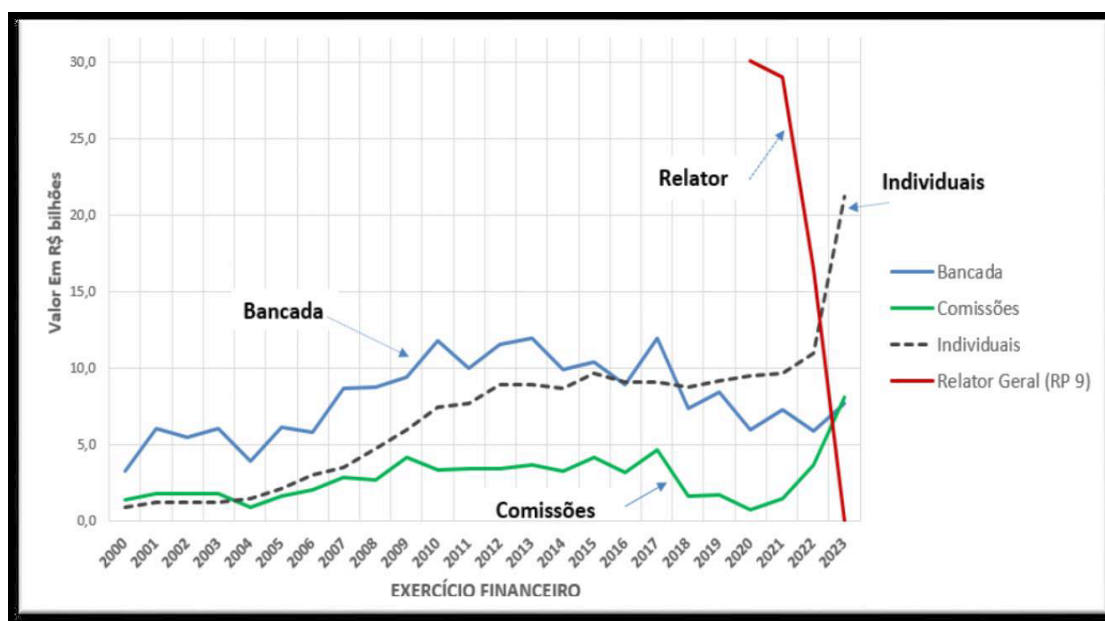
sociedade dinâmica e cujas necessidades mudam permanentemente”.

4.2 Flexibilidade x Rigidez do Orçamento

A discricionariedade e a flexibilidade são essenciais para a gestão do orçamento público, permitindo que os governos respondam de maneira eficaz a situações imprevistas e emergenciais. Essas características são particularmente importantes para adaptar as políticas e alocação de recursos conforme as necessidades urgentes da população e as mudanças no contexto econômico e social.

Visto isso, como conciliar planejamento com a flexibilidade que o orçamento público necessita para atender as mais diversas demandas que surgem ao longo do exercício financeiro? Muito se fala no Brasil de vincular despesas, como é o caso das emendas parlamentares impositivas, dos 2% vinculados às emendas individuais, 1% deve obrigatoriamente ser destinado a despesas com saúde, porém, pouco se questiona sobre a qualidade do gasto público. Neste contexto, veremos a seguir a distribuição do valor de cada tipo de emendas parlamentares aprovadas nos últimos anos. O Gráfico 1 ilustra a evolução dos montantes atribuídos a cada uma das categorias de emendas, em termos correntes, e como constaram da lei orçamentária anual (LOA) aprovada.

Gráfico 1 – Evolução da aprovação das emendas parlamentares por tipo

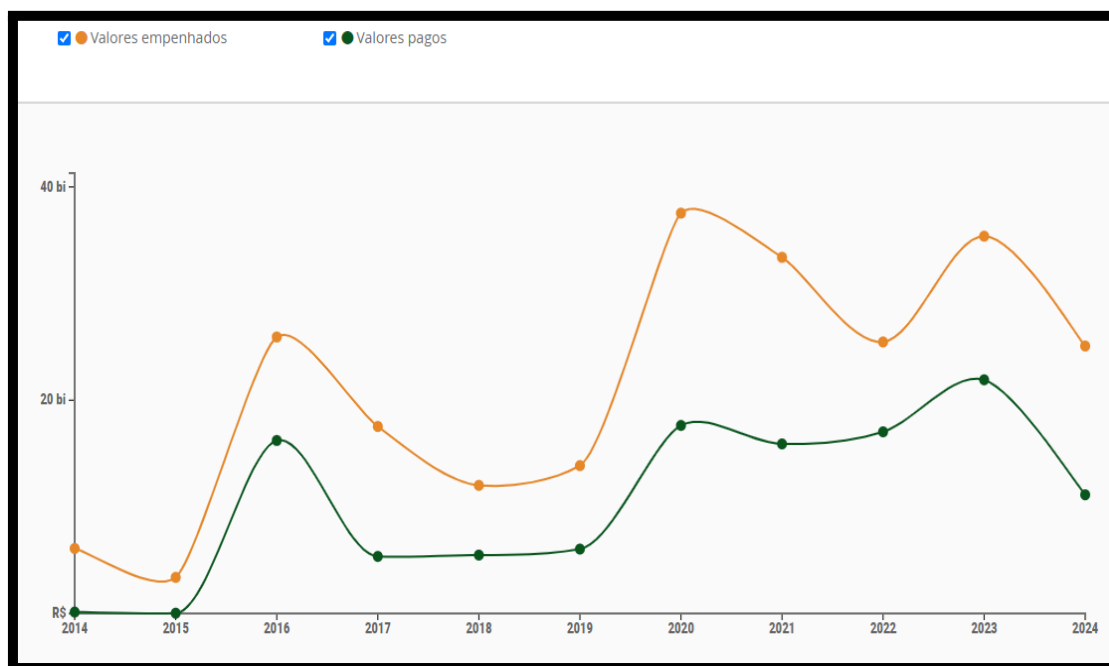


Fonte: Estudo Técnico nº 06/2023 (CONOF - Câmara dos Deputados)

Nota-se que do ano 2000, até 2023, houve um aumento expressivo do valor das emendas parlamentares incluídas nas Lei Orçamentárias de cada ano. No ano de 2021 nota-se um aumento expressivo com as emendas de relator, porém com a inconstitucionalidade decretada pelo STF dessas emendas, houve uma substituição pelas propostas de emendas parlamentares individuais no ano seguinte.

Apesar dos significativos valores aprovados na LOA, não significa necessariamente que esses recursos aprovados foram executados e transformados em políticas públicas. Como dito anteriormente, há um mecanismo pelo qual o Executivo tem a discricionariedade para fazer uma despesa ou não, o chamado contingenciamento. O Gráfico a seguir, mostra a evolução da execução de emendas parlamentares com a relação do valor empenhado e o valor que foi de fato executado, ou seja, pago.

Gráfico 2 - Evolução Histórica da Execução das Emendas Parlamentares



Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Emendas Parlamentares)⁴

⁴ <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>

Tabela 1 - Evolução Histórica da Execução das Emendas Parlamentares

ANO	VALOR EMPENHADO	VALOR PAGO
2014	R\$ 6.094.305.555,29	R\$ 133.325.135,13
2015	R\$ 3.383.460.923,45	R\$ 24.276.108,08
2016	R\$ 25.921.956.417,09	R\$ 16.221.561.925,11
2017	R\$ 17.531.936.593,39	R\$ 5.347.191.921,12
2018	R\$ 12.011.002.555,81	R\$ 5.474.124.508,61
2019	R\$ 13.863.064.452,72	R\$ 6.036.585.201,79
2020	R\$ 37.540.725.479,42	R\$ 17.631.726.948,51
2021	R\$ 33.398.615.010,67	R\$ 15.898.814.552,81
2022	R\$ 25.458.155.910,19	R\$ 17.032.527.467,49
2023	R\$ 35.379.787.143,84	R\$ 21.909.966.378,90
2024	R\$ 25.078.810.383,85	R\$ 11.127.760.256,61

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal (Emendas Parlamentares)

Com base no gráfico e na tabela apresentada, percebe-se que antes da constitucionalização das emendas parlamentares impositivas, nos anos de 2014 e 2015, há uma grande diferença entre o valor empenhado e o valor pago. Após a implementação do orçamento impositivo, há um salto no valor das emendas, juntamente com o valor que foi de fato executado. Considera-se que a proposta de Emenda à Constituição foi uma resposta do Poder Legislativo por não ter visto suas propostas orçamentárias sendo atendidas pelo Executivo, visto que mais de 95% era objeto de contingenciamento conforme mostra a tabela apresentada.

Na Proposta de Emenda à Constituição, PEC 2/2015, na justificativa apresentada pelo autor da proposta, Senador Hélio Leite, constava:

“Verifica-se que, no processo orçamentário, vem se estabelecendo como regra o contingenciamento total pelo Executivo das dotações orçamentárias indicadas por bancadas estaduais e por comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.”

e afirmava ainda que o contingenciamento das emendas parlamentares aconteciam pelo simples fato da sua origem ser do Poder Legislativo. Ademais, acrescentava que a referida PEC, teria o objetivo de restabelecer o equilíbrio entre os poderes e a participação no processo

de elaboração das políticas públicas pelo Poder Legislativo, de modo que, o contingenciamento das emendas impositivas só seria possível, se houvesse contingenciamento de todas as demais despesas discricionárias.

Santos e Gasparini (2020) entendem que:

“Essa emenda reafirma o argumento de um Parlamento fortalecido, que não se sujeita à agenda governamental, atuante em questões orçamentárias, se assim desejar. No entanto, também corrobora a ideia de um Congresso interessado em pequena parcela carimbada de recursos que ele prefere enviar para suas bases eleitorais sem qualquer interferência do Executivo.”

Conforme publicação do portal da Câmara dos Deputados⁵, para o ano de 2024, a LOA previa R\$53 bilhões em emendas parlamentares, desse valor R\$25 bilhões são de emendas parlamentares individuais, R\$11,3 bilhões de bancada estadual, ambas impositivas e R\$16,5 bilhões emendas de comissão, porém, desse valor, houve veto presidencial, reduzindo-a para R\$11 bilhões. Do total de R\$225,8 bilhões de despesas discricionárias na LOA de 2024⁶, o valor das emendas parlamentares se aproximam de 25% desse valor. Nota-se um crescimento de mais de quinze bilhões em comparação ao ano anterior, inflando ainda mais o orçamento com emendas parlamentares.

O papel do Legislativo não deveria destinar recursos para políticas públicas, mas sim, como titular do controle externo, por expressa previsão constitucional, fiscalizar a correta aplicação e execução dos recursos empenhados nos programas governamentais existentes, criados e implementados pelo Poder Executivo, o real responsável pela gestão da máquina pública. O Poder Executivo é o responsável pela ação pública, e por isso, está mais próximo das reais necessidades da população e setores que necessitam de maior intervenção estatal. Por outro lado, os membros do Legislativo são solicitados pelos seus eleitores por demandas específicas, que justificam a representação política pelos parlamentares. Porém, os membros do Poder Legislativo devem ser porta-voz das camadas sociais, de modo a exigir a ação do Poder Executivo e não o responsável direto por financiar ações públicas específicas, incluídas na lei orçamentária, de modo a atuar indiretamente como gestor público.

Por mais que toda emenda parlamentar deva estar alinhada com o PPA, LDO e LOA, de modo a não ser contrária ao planejamento governamental, as inúmeras ações e programas

⁵

<https://www.camara.leg.br/noticias/1033119-orcamento-de-2024-e-sancionado-com-veto-a-r-56-bilhoes-em-emendas-parlamentares/>

⁶ <https://www.camara.leg.br/noticias/994467-despesas-nao-obrigatorias-do-orcamento-de-2024-aumentam-85/>

previstas nessas leis orçamentárias se tornam impossíveis de serem plenamente atendidos com a eficiência e eficácia necessária para que tais ações sejam efetivas. As demandas são infinitas e os recursos são limitados, desse modo, o gestor deve priorizar demandas que são mais urgentes ou necessárias, sendo necessário flexibilidade para poder tomar decisões rápidas, sem que grande parte dos recursos disponíveis estejam já comprometidos com obrigações previstas na legislação.

Como exemplo, a pandemia de COVID-19, a flexibilidade orçamentária permitiu que os governos remanejassem recursos rapidamente para setores críticos como saúde, assistência social e apoio econômico. A flexibilidade foi crucial para a criação e implementação de medidas emergenciais, como auxílios financeiros a pessoas e empresas afetadas, reforço de estruturas hospitalares, compra de vacinas e equipamentos médicos. Sem essa capacidade de adaptação, a resposta à pandemia teria sido muito mais lenta e menos eficaz, resultando em maiores perdas humanas e econômicas.

De maneira similar, as enchentes no Rio Grande do Sul exemplificam a necessidade de flexibilidade orçamentária. Em situações de desastre natural, é vital que o governo possa readequar o orçamento para atender às necessidades imediatas de socorro e reconstrução. A discricionariedade permite a alocação rápida de fundos para serviços de emergência, abrigo temporário, reparação de infraestrutura e apoio às comunidades afetadas. Essas ações são essenciais para mitigar os impactos negativos e iniciar o processo de recuperação.

Por outro lado, Gontijo (2010) ressalta que o contingenciamento, principal mecanismo utilizado para a flexibilização da lei orçamentária, permite: “[...] uma ampla redefinição das prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, o que se dá de forma aleatória ou intencionalmente direcionada para certos tipos e modalidades de gasto [...]”, acrescenta que depois de contingenciado, a transparência do processo fica prejudicada e desconsidera o processo legislativo de discussão e aprovação da Lei Orçamentária, pois o programa de trabalho passa a ser denominado “reprogramação orçamentária”.

Agora, com relação ao orçamento mais rígido, propiciado pelo orçamento impositivo, destaca-se que a obrigatoriedade de execução orçamentária contribui para um maior equilíbrio de forças entre os poderes Legislativo e Executivo, evitando que o Executivo tenha controle absoluto sobre a alocação dos recursos. Ademais, permite que os parlamentares fortaleçam sua influência no debate político e na priorização de ações estatais. A obrigatoriedade de execução das emendas reduz a necessidade de barganhas políticas entre o Legislativo e o Executivo.

Além disso, promove também que o processo orçamentário atenda demandas

reprimidas, representadas por parlamentares. Como as emendas do legislativo geralmente refletem demandas específicas das comunidades representadas pelos parlamentares, o orçamento impositivo ajuda a atender necessidades locais de maneira mais direta, visto que o parlamento representa diversos grupos da população brasileira, e não a maioria, como é o caso das eleições para o Executivo.

A obrigatoriedade orçamentária proporciona previsibilidade e maior segurança jurídica para a administração pública e para os administrados, visto que qualquer alteração na Lei Orçamentária, passaria por um processo mais rígido no qual demandaria votação e aprovação pelo Poder Legislativo, seguindo o rito de aprovação de lei, diferentemente da forma de contingenciamento, que é feito por decreto do Poder Executivo.

Apesar de permitir maior alcance e autonomia política para os autores de emendas parlamentares, observa-se, do ponto de vista da federação com um todo, uma falta de coordenação mais ampla que leve em conta as necessidades específicas de municípios menores. Os órgãos técnicos responsáveis pelo planejamento e coordenação deveriam garantir que as emendas sejam coerentes com o planejamento geral do Estado. Eles precisam evitar redundâncias e preencher lacunas, assegurando que os resultados estejam estruturados e alinhados com os princípios constitucionais e com os planos e programas de governo.

Por fim, ambos os modelos são limitados e necessitam de aprimoramento, Santos e Gasparini e Santos (2020) entendem que:

“Na seara da relação entre os poderes, o ideal seria a utilização do orçamento como mecanismo de desenvolvimento nacional, de modo a garantir que os recursos sejam direcionados aos interesses dos cidadãos. A discussão sobre qual modelo o país adota – se autorizativo ou impositivo, e, por consequência, quem comanda os recursos – perde o sentido quando cada poder desempenha o seu papel de forma adequada”

Nessa linha, atendendo às competências estabelecidas na Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao Executivo operacionalizar a máquina pública bem como implementar políticas públicas, ao Legislativo o controle e fiscalização da gestão, a relevância sobre o modelo orçamentário adotado pelo país perderia a importância. Porém, como interesses coletivos muitas vezes são sobrepostos por interesses particulares, há uma grande luta do Legislativo por maior controle do orçamento, visto que, quem detém recursos, detém maior poder e influência política.

Tal fato, além de impactar negativamente a eficiência da ação estatal, dificulta a alternância do Poder no Legislativo, visto que parlamentares em mandato teriam melhores

condições na concorrência com candidatos que não contam com recursos de emendas parlamentares. Esses recursos públicos são utilizados em nome do parlamentar, como uma emenda carimbada, e para a população beneficiada, o eleitor, se torna um instrumento de convencimento político valioso que deturpa a competição eleitoral.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo do orçamento impositivo e das emendas parlamentares revela-se essencial para uma compreensão aprofundada da dinâmica do orçamento público e sua influência nas políticas públicas. Este trabalho destacou como esses mecanismos moldam a distribuição de recursos, o equilíbrio de poder entre os Poderes da República e como isso impacta a implementação de políticas públicas que atendem tanto às necessidades locais como as nacionais.

Ademais, este trabalho buscou realizar uma análise do orçamento público com foco na evolução da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, em especial das emendas parlamentares impositivas. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o cenário orçamentário brasileiro passou por significativas transformações, marcadas pela ampliação da participação do Legislativo e pelo fortalecimento desse Poder na destinação de recursos do orçamento.

A constitucionalização de matérias orçamentárias e financeiras foi um passo importante para alterar o equilíbrio do poder entre os diferentes atores políticos, fortalecendo o papel do Poder Legislativo na destinação de recursos públicos. Entretanto, tais mudanças não vão ao encontro dos preceitos e competências estabelecidas aos Poderes previstos na Constituição Federal.

Visto isso, é importante reconhecer que o processo de emendas parlamentares impositivas introduzem desafios significativos. A necessidade de ajustar os planos do Executivo para incorporar as emendas pode afetar a eficiência orçamentária e limitar a flexibilidade do governo em responder a emergências ou mudanças nas prioridades políticas. Além disso, a influência política no processo de emendas pode, em alguns casos, direcionar recursos de forma que não otimiza o bem-estar público geral e favorecer atores específicos inviabilizando a competição eleitoral.

A complexidade e a rigidez do atual modelo orçamentário, do qual a maior parte é composta de despesas obrigatórias, uma menor parte de despesas discricionárias, que se adequam ao modelo autorizativo, e outra parte de emendas parlamentares impositivas,

impõem desafios contínuos para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária e a eficiência das políticas públicas. É necessário continuar evoluindo, buscando soluções que promovam a boa governança pública, transparência e equilíbrio na relação entre os Poderes de modo a gerar mais eficiência na alocação de recursos públicos, de modo que o Estado possa conciliar a participação do Poder Legislativo nas decisões orçamentárias sem que isso acarrete em uma fragmentação do orçamento e o engessamento da máquina estatal.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**, Brasília, 2000.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Emenda à Constituição nº 2, de 10 de fevereiro de 2015**. Altera o art. 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Brasília, 2015.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Brasília, 2019.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Brasília, 2022.
- GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. Caderno ASLEGIS, jan/abr 2010.
- GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José. **O orçamento impositivo das emendas individuais disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015: o regime de execução do orçamento impositivo**. Revista Orçamento em Discussão, Brasília, n. 016, 2015
- GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista da AJURIS, Porto Alegre, v. 41, n. 134, jun. 2014.
- LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro, 4ª edição**. Editora Juspodivm, 2015.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas**, nº 26, jun./dez. 2003. Ipea: Brasília, 2003.
- MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada**. 2014. 78 f. Monografia (Bacharelado em Direito). Coordenação de Direito da Universidade de Brasília - UNB. Universidade de Brasília, Brasília, 2014
- MENEZES, D.; PEDERIVA, J. **Orçamento impositivo: elementos para discussão**. Administração Pública e Gestão Social, Universidade Federal de Viçosa, outubro/dezembro de 2015.

PISCITELLI, Roberto B. **Orçamento impositivo x orçamento autorizativo**. Biblioteca Digital CD. 2006.

PALUDO, Augustinho, **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**, Ed. Campus Concursos. 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Atlas: São Paulo, 2007.

GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **Estudo Técnico N° 06/2023: Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas**. Brasília, 2023.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, pp 339-396., nº 31. Brasília, janeiro/abril de 2020.