



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

LORENA SUÉLY PIRES SILVA LOPES

**A GOVERNANÇA E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO PARÁ**

Belém  
2021

LORENA SUÉLY PIRES SILVA LOPES

**A GOVERNANÇA E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão de Organizações Públicas.

Orientadora: Prof. Dra. Leila Márcia Elias

Belém  
2021

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo  
com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará**

**Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a)**

---

L864g Lopes, Lorena Suély Pires da Silva.  
A governança e o orçamento impositivo na Universidade  
Federal do Pará / Lorena Suély Pires da Silva Lopes. —  
2021.  
135 f. : il.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Dra. Leila Márcia Elias  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,  
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-  
Graduação em Gestão Pública, Belém, 2021.

1. orçamento . 2. IFES. 3. emenda parlamentar . I. Título.

CDD 351.8115024

---

LORENA SUÉLY PIRES SILVA LOPES

**A GOVERNANÇA E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública. Área de concentração: Gestão de Organizações Públicas.

**Aprovado em:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora:**

Profa. Dra. Leila Márcia Elias  
Orientador – PPGGP – NAEA – UFPA

Profa. Dra. Rosana Pereira Fernandes  
Examinador Interno – PPGGP – NAEA – UFPA

Prof. Dr. Josep Pont Vidal  
Examinador Interno – PPGGP – NAEA – UFPA

Profa. Dra. Diana Vaz de Lima  
Examinador Externo – CCA – UnB

Aos meus pais, Matilde e Raimundo,  
por me ensinarem com amor o real valor da educação.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, que na sua infinita bondade me chamou à vida e me inspirou o desejo ao conhecimento.

Aos meus familiares e amigos. Agradeço de coração o apoio, a paciência e a amizade fraterna.

À minha orientadora, por estar sempre à disposição e me incentivar constantemente para que esta pesquisa se concretizasse.

Aos professores que participaram da Comissão Examinadora, pelo conhecimento repassado.

Aos servidores da Universidade Federal do Pará que reservaram tempo para contribuir com o resultado desta pesquisa.

## RESUMO

O Orçamento Impositivo torna obrigatória a execução orçamentária e financeira de determinado percentual das emendas parlamentares sobre o orçamento público, se caracterizando como importante instrumento para que deputados e senadores atendam efetivamente as demandas das comunidades que representam. Este trabalho possuiu como objetivo geral analisar os desafios da governança orçamentária na Universidade Federal do Pará, a partir do orçamento impositivo, levando em consideração as dimensões programática, participativa e de *accountability* (OCDE, 2014). Para alcançar este objetivo, o estudo se baseou na governança orçamentária e no entendimento normativo que regulamenta a matéria, por meio dos quais foi possível identificar as dimensões e fatores apropriados para esta gestão. Os procedimentos de coleta de dados utilizados foram a observação participante, verificação documental, entrevista a quatro gestores da instituição e aplicação de questionários. Deste último, obtiveram-se 34 questionários respondidos, contendo 20 itens referentes às práticas de gestão orçamentária. Para analisar os dados qualitativos, foram realizadas as análises de conteúdo, e para os questionários, a análise estatística descritiva. Deste modo, constatou-se nessa pesquisa desafios nas três dimensões de governança, com destaque para a necessidade de fortalecimento do elo entre planejamento e execução (dimensão programática), melhoria da participação dos resultados alcançados (dimensão participativa), e elevado risco de impedimento técnico e/ou não execução de recursos por Termo de Execução Descentralizada (dimensão *accountability*). A partir das análises realizadas, este estudo gerou como produto as principais premissas para melhoria da execução das emendas parlamentares e uma resolução para gestão de recursos descentralizados via TED.

**Palavras-chave:** Orçamento impositivo; emendas parlamentares; governança.

## ABSTRACT

The Impositional Budget makes the budgetary and financial execution of a certain percentage of parliamentary amendments on the public budget mandatory, characterizing itself as an important instrument for deputies and senators to effectively meet the demands of the communities they represent. This work had as a general objective to analyze the challenges of budget governance at the Federal University of Pará, taking into account the programmatic, participatory and accountability dimensions (OECD, 2014). To achieve this objective, the study was based on budget governance and the normative understanding that regulates the matter, through which it was possible to identify the dimensions and factors appropriate for this management. The data collection procedures used were participant observation, document verification, interviews with four managers of the institution and application of questionnaires. From the latter, 34 answered questionnaires were obtained, containing 20 items related to budget management practices. To analyze the qualitative data, content analyzes were performed, and for the questionnaires, descriptive statistical analysis. Thus, this research found challenges in the need for improvement in the three dimensions of governance, highlighting the need to strengthen the link between planning and execution (programmatic dimension), improving the participation of the results achieved (participatory dimension), and high risk of technical impediment and/or non-execution of resources through agreements (accountability dimension). From the analyzes carried out, this study generated as a product the main premises for improving the execution of parliamentary amendments and a draft resolution for the management of decentralized resources through agreements.

**Keywords:** Tax budget; parliamentary amendments; governance.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1-	Dimensões e princípios de governança orçamentária da OCDE.....	29
Quadro 2-	Resumo das principais disposições constitucionais sobre as EPIs.....	48
Quadro 3-	Principais ações objeto de emendas para a Educação Superior.....	56
Quadro 4-	Fatores de gestão relacionados à dimensão programática.....	65
Quadro 5-	Fatores de gestão relacionados à dimensão participativa.....	66
Quadro 6-	Fatores de gestão relacionados à dimensão de <i>accountability</i> .....	66
Quadro 7-	Participantes da entrevista.....	69
Quadro 8-	Roteiro das entrevistas.....	69
Quadro 9-	Fontes de recursos da UFPA – LOA 2020.....	75
Quadro 10-	Detalhamento técnico dos requisitos para aprovação dos planos de trabalho.....	83
Quadro 11-	Ocorrências de impedimento técnico à execução da despesa.....	85
Quadro 12-	Processo orçamentário das EPIs na UFPA.....	88
Quadro 13-	Constatações sobre os desafios na gestão das EPIs.....	106
Quadro 14-	Ações de intervenção sugeridas em face das dificuldades encontradas...	113

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Representação gráfica do MEG-Tr.....	35
Figura 2-	Elementos de capacidade de governança no âmbito das entidades executoras do Orçamento.....	38
Figura 3-	Identificação das programações impositivas na LOA.....	51
Figura 4-	Arcabouço legal do orçamento impositivo.....	52
Figura 5-	Formas de ingresso do orçamento impositivo em uma IFES.....	58
Figura 6-	Fluxo para aprovação e execução das EPs.....	59
Figura 7-	Fluxo simplificado de medidas saneadoras de impedimentos técnicos.....	61
Figura 8-	Classificação da pesquisa.....	63
Figura 9-	Procedimentos práticos da pesquisa.....	64
Figura 10-	Estrutura de governança do orçamento impositivo na UFPA.....	87
Figura 11-	Integração entre planejamento e orçamento na UFPA.....	89
Figura 12-	Síntese de construção da proposta de intervenção.....	112

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Composição geral do financiamento da UFPA, 2016 a 2020.....	79
Gráfico 2-	EPIs indicadas à UFPA por forma de execução, de 2016 a 2020.....	80
Gráfico 3-	Perfil dos respondentes quando à função que desempenha.....	94
Gráfico 4-	Questão 1 do Questionário.....	94
Gráfico 5-	Questão 2 do Questionário.....	95
Gráfico 6-	Questão 3 do Questionário.....	95
Gráfico 7-	Questão 4 do Questionário.....	96
Gráfico 8-	Questão 5 do Questionário.....	96
Gráfico 9-	Questão 6 do Questionário.....	96
Gráfico 10-	Questão 7 do Questionário.....	97
Gráfico 11-	Questão 8 do Questionário.....	97
Gráfico 12-	Questão 9 do Questionário.....	98
Gráfico 13-	Questão 10 do Questionário.....	98
Gráfico 14-	Questão 11 do Questionário.....	99
Gráfico 15-	Questão 12 do Questionário.....	99
Gráfico 16-	Questão 13 do Questionário.....	100
Gráfico 17-	Questão 14 do Questionário.....	100
Gráfico 18-	Questão 15 do Questionário.....	101
Gráfico 19-	Questão 16 do Questionário.....	101
Gráfico 20-	Questão 17 do Questionário.....	101
Gráfico 21-	Questão 18 do Questionário.....	102
Gráfico 22-	Questão 19 do Questionário.....	102
Gráfico 23-	Questão 20 do Questionário.....	103
Gráfico 24-	Percepção dos servidores sobre os fatores de gestão da dimensão programática.....	104
Gráfico 25-	Percepção dos servidores sobre os fatores de gestão da dimensão participativa.....	105
Gráfico 26-	Percepção dos servidores sobre os fatores de gestão da dimensão de Accountability.....	106

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Emendas parlamentares ao orçamento do MEC 2020.....	21
Tabela 2 -	Receita realizada de OCC na UFPA, de 2016 a 2020.....	77
Tabela 3 -	EPIs indicadas à UFPA, na forma direta e indireta, de 2016 a 2020.....	77
Tabela 4 -	Relatório de EPIs aprovadas e sua respectiva execução, de 2016 a 2020....	81

## LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
EC	Emenda Constitucional
EPI	Emenda Parlamentar Impositiva
FADESP	Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LEXOR	Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MEGTR	Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União
OCC	Orçamento de Custeio e Capital
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSPO	Órgãos Setoriais de Planejamento e Orçamento
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDU	Plano de Desenvolvimento das Unidades
PGO	Plano de Gestão Orçamentária
PPA	Plano Plurianual
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesa
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Resultado Primário
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
TED	Termo de Execução Descentralizada
UFPA	Universidade Federal do Pará
UO	Unidade Orçamentária

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1.1</b>	<b>Objetivos Geral e Específicos</b> .....	18
<b>1.2</b>	<b>Metodologia</b> .....	18
<b>1.3</b>	<b>Justificativa</b> .....	20
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	23
<b>2.1</b>	<b>Governança orçamentária</b> .....	23
2.1.1	Dimensões e conceitos.....	24
2.1.2	Governança no âmbito da execução do orçamento público.....	30
2.1.2.1	<i>Modelo de excelência em gestão das transferências da União</i> .....	32
<b>2.2</b>	<b>O orçamento impositivo da União</b> .....	38
2.2.1	A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário.....	39
2.2.2	Orçamento autorizativo X orçamento impositivo.....	42
2.2.3	Aspectos técnicos e normativos do orçamento impositivo no Brasil.....	45
2.2.3.1	<i>Impedimentos técnicos</i> .....	53
<b>2.3</b>	<b>Governança do orçamento impositivo no contexto das IFES</b> .....	54
2.3.1	Programação e execução do orçamento impositivo.....	55
<b>3</b>	<b>ABORDAGEM METODOLÓGICA</b> .....	62
<b>3.1</b>	<b>Tipo de pesquisa</b> .....	62
<b>3.2</b>	<b>Especificação do problema</b> .....	64
3.2.1	Perguntas de pesquisa.....	64
<b>3.3</b>	<b>Modelo analítico da pesquisa</b> .....	65
<b>3.4</b>	<b>Coleta de dados</b> .....	67
3.4.1	Levantamento bibliográfico e documental.....	67
3.4.2	Questionário e entrevista semi-estruturada.....	67
<b>3.5</b>	<b>Análise documental</b> .....	70
3.5.1	Observação participante.....	70
<b>3.6</b>	<b>Procedimentos de tratamento e análise de dados</b> .....	70
<b>3.7</b>	<b>Campo da pesquisa: a Universidade Federal do Pará</b> .....	72
<b>4</b>	<b>RESULTADOS ENCONTRADOS</b> .....	74
<b>4.1</b>	<b>Panorama do orçamento impositivo no financiamento da UFPA</b> .....	74
<b>4.2</b>	<b>Diagnóstico da situação: os desafios na governança do orçamento impositivo na UFPA</b> .....	83

4.2.1	Requisitos técnicos para aprovação das emendas parlamentares.....	83
4.2.2	Estrutura de governança orçamentária da UFPA.....	85
4.2.3	Percepção dos servidores sobre a governança das EPI na UFPA.....	93
<b>5</b>	<b>PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....</b>	<b>112</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>116</b>
<b>6.1</b>	<b>Achados da pesquisa.....</b>	<b>116</b>
<b>6.2</b>	<b>Limitações da pesquisa.....</b>	<b>118</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>120</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>126</b>
	<b>APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semiestruturado.....</b>	<b>127</b>
	<b>APÊNDICE B – Questionário.....</b>	<b>128</b>
	<b>APÊNDICE C – Resolução para gestão de Termo de Execução Descentralizada.....</b>	<b>129</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O estudo da governança orçamentária tem se mostrado imprescindível diante dos atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto à busca de maior qualidade do gasto público (BIJOS, 2014). Enquanto o orçamento no passado estava centrado apenas na função de controle político dos aspectos contábeis e financeiros do gasto público, o orçamento público moderno cumpre múltiplas funções, apresentando-se, ao mesmo tempo, como instrumento jurídico, político, econômico, programático, gerencial, contábil e financeiro (GIACOMONI, 2012; SANCHES, 2013).

Nesse sentido, implementar políticas de melhoria da governança tem sido uma das formas mais utilizadas para orientar a atuação pública para o desenvolvimento, baseando-se na união dos sistemas de planejamento e de finanças dos programas de governo (GIACOMINI, 2012). Merece menção o modelo aprovado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014), que demonstra que a boa governança deve pautar-se pelas mesmas premissas da governança pública, levando em consideração pilares como integridade, transparência e participação, e podendo ser traduzida por meio de 10 princípios básicos, tal como tornar as avaliações de desempenho parte integrante do processo orçamentário, e debater as escolhas orçamentárias de forma inclusiva, participativa e realista. Na esteira de Schick (2014), para fins analíticos, é possível agrupar os princípios propostos pela OCDE em quatro grandes dimensões, tais sejam: dimensão fiscal, dimensão programática, dimensão participativa e dimensão de *accountability*.

No Brasil, a governança orçamentária se traduz por meio de regras vigentes desde a Lei nº 4.320/1964, a chamada Lei das Finanças Públicas, que vem sofrendo alterações incrementais desde então (AFONSO, 2016; BARCELOS, 2012). Considera-se a Constituição Federal de 1988 como outro marco importante nesta trajetória, ao estabelecer os principais instrumentos do processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (BARCELOS, 2012).

De acordo com os efeitos jurídicos, o orçamento pode classificar-se como autorizativo. Ou seja, em obediência a legislação vigente, nenhuma despesa poderá ser realizada pelo governo se não estiver autorizada pelo Legislativo, na forma da LOA ou de lei de créditos adicionais, o que pressupõe a discricionariedade da administração pública sobre realizar ou não a despesa autorizada (COSTA, 2017). Caberia, então, ao Legislativo valer-se de suas prerrogativas e promover, inclusive, a discussão técnica e doutrinária da questão, estabelecendo

critérios que definissem claramente quais são os limites da discricionariedade do Poder Executivo (PISCITELLI, 2006; SANTOS; GASPARINE, 2020).

Recentemente, os processos de planejamento e orçamento no Brasil assumiram uma feição especial com a adoção de um modelo híbrido, que inclui também dotações de natureza impositiva ao orçamento da União (SANTOS; GASPARINE, 2020). A Emenda Constitucional - EC n° 85/2015 legitima expressamente o instituto do orçamento impositivo sob a forma de emendas individuais parlamentares, que utiliza a margem de 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior para ações de interesse dos parlamentares, devendo metade deste percentual ser destinado para ações e serviços públicos de saúde. A partir de 2019, alargou-se ainda mais a fatia do orçamento destinado ao orçamento impositivo, através da EC n° 100/2019, que vinculou 1% da receita corrente líquida do exercício anterior para a indicação das bancadas estaduais para projetos estruturantes e regionais.

A natureza impositiva ou determinante da lei orçamentária diz respeito à eficácia quanto à produção de vínculos obrigacionais que determinam sua execução, explica que:

[...] a concepção do orçamento impositivo fixa, basicamente, um regime de obrigatoriedade do gestor quanto à execução das programações autorizadas, ressalvada a existência de impedimentos justificados. Trata-se de um debate novo na administração pública brasileira, o que requer aprofundamento dos estudos e a construção de uma doutrina própria. Nesse momento o orçamento impositivo dá seus primeiros passos, não apenas na União, mas também nas Assembleias Legislativas de vários estados e nas Câmaras Municipais (GREGGIANIN, 2015, p. 18).

A nova constituinte reserva uma cota do orçamento para cada parlamentar e para as bancadas estaduais contemplarem demandas que favoreçam sua base eleitoral, proporcionando benefícios às regiões e aos municípios que representam (BRASIL, 2021). Dentre as justificativas, Mognatti (2008) destaca o crescente desmembramento dos municípios brasileiros, que acarretou a necessidade de uma maior atuação dos parlamentares, enquanto representantes do povo, em matéria orçamentária. O autor aponta a relevância das emendas parlamentares enquanto instrumento difusor de políticas públicas, sendo necessárias para alcançar as regiões mais esquecidas do país, uma vez que necessitam do auxílio financeiro do governo federal para garantir o acesso da população aos serviços básicos de saúde, educação e saneamento (MOGNATTI, 2008).

A Resolução n.º 1/2006 CN prevê que os autores das emendas podem fazer apropriação orçamentária em diversas ações, funções e áreas temáticas do projeto de lei orçamentária, incluindo, com isso, destinação de créditos à educação. Dados disponibilizados

pelo SIOP<sup>1</sup> apontam que a participação das emendas autorizadas no âmbito do Ministério da Educação, de 2016 a 2020, é de quase 3 bilhões e meio de recursos do orçamento impositivo, indicados à educação básica, profissional, infantil, hospitalar, de ciência e tecnologia, e para o ensino superior.

Neste contexto, temos as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), distribuídas por todo território nacional, e revertidas na forma de autarquia ou fundação pública. Apesar de sua reconhecida importância para o desenvolvimento social e econômico do país, não incide nenhum limite obrigatório determinado por lei para o atendimento da educação pública por meio de Emendas Parlamentares Impositivas (EPIs), a exemplo do que ocorre para ações e serviços de saúde, de forma que a apresentação de emendas nesse sentido se dá, única e exclusivamente, pela vontade do parlamentar e do prestígio que determinado gestor possui frente à sua instituição que representa para garantir o apoio político do congressista.

A Universidade Federal do Pará, enquanto entidade integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, tem seus limites orçamentários definidos na Lei Orçamentária Anual e sua gestão orçamentária e financeira subordinada às demais normas orçamentárias aplicáveis ao exercício financeiro: Constituição Federal, PPA, LDO, instruções normativas, portarias interministeriais, etc. De 2016 a 2020, a UFPA recebeu mais de 50 milhões de recursos indicados por EPIs, tanto diretamente recebidos por sua unidade orçamentária como também descentralizados de outros ministérios, sendo este total correspondente a 15,2% do total de recursos captados pela instituição, excluídos os créditos da matriz OCC<sup>2</sup> (UFPA, 2019).

Cabe ressaltar que na visão de Oliveira e Santos Filho (2018), a impositividade do orçamento é uma ferramenta de certeza da concretização do objetivo proposto, que aumenta a taxa de sucesso de implementação de políticas públicas de qualidade através do planejamento orçamentário, cenário antes que era desprezado anteriormente, pois as emendas parlamentares tinham contingenciamento decretado pelo poder executivo o que frustrava as atividades licitatórias desde o início (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018).

Nesse sentido, a nova dinâmica do orçamento reacende a possibilidade de suplementação dos recursos ordinários consignados na LOA para as IFES e, inserida nesse contexto, a Universidade Federal do Pará, que já vinha sofrendo com os contingenciamentos

---

<sup>1</sup> Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) é a plataforma que suporta os processos de planejamento das programações orçamentárias do governo federal, e também de consulta pública às informações do orçamento (Ministério da Economia, 2020).

<sup>2</sup> Matriz Orçamentária de Custeio e Capital (Matriz OCC) ou Matriz ANDIFES, é o modelo matemático utilizado pela Secretaria de Educação Superior (SESu) /MEC para realizar o rateio dos recursos proveniente do Tesouro Nacional entre as IFES.

orçamentários desde a crise fiscal de 2015, se depara com uma nova possibilidade de amenizar a escassez de recursos de capital e, quem sabe, até voltar a expandir seus serviços com a fatia impositiva destinada por parlamentares à instituição.

Diante das incertezas econômicas e políticas do país, é fundamental que a Universidade Federal do Pará (UFPA) busque captar e gerir recursos com qualidade, através de mecanismos de governança que possam se adequar às peculiaridades do novo modelo de orçamento impositivo da União, de forma que considere a possibilidade de aplicação de abordagens e referenciais que se adequem a uma abordagem micro do processo de governança (MARINE; MARTINS, 2014), sem deixar de lado os novos paradigmas da nova gerência pública orçamentária.

No entanto, Rodrigues (2019), ao analisar os impactos da promulgação da EC 86/2015, conclui que, apesar do caráter impositivo das programações, na prática verifica-se que o Poder Executivo ainda detém controle sobre a execução das emendas parlamentares na medida em que cabe a esse poder definir o ritmo anual de liberação de limites para empenho e pagamento, bem como definir critérios operacionais que condicionam a execução orçamentária e financeira, fato este que atrasa, dificulta e, às vezes, até impede a execução de tais recursos, este último como prevê o inciso II, § 1º do art. 62 da Lei nº 13.898/2019. Cabe ainda ressaltar no bojo desse debate a promulgação do Decreto n.º 10.426, de 2020, que dispõe novas regras para a execução descentralizada de recursos do orçamento fiscal e da seguridade social da União, por meio de Termos de Execução Descentralizada (TED), que se constitui em importante instrumento para viabilizar a execução de recursos de recursos de emenda parlamentar nas IFES.

Diante do cenário apresentado, surge o seguinte questionamento: Quais os desafios da governança orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino Superior diante das mudanças trazidas pelo Orçamento Impositivo da União?

Para responder esta questão, passa-se para os objetivos deste estudo no tópico que segue.

### **1.1 Objetivos Geral e Específicos**

Este trabalho tem como objetivo geral analisar os desafios da governança orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino Superior diante do modelo de Orçamento Impositivo da União. São objetivos específicos da pesquisa:

- a) Apresentar os mecanismos de viabilização das Emendas Parlamentares Impositivas (EPIs) no contexto das IFES;
- b) Investigar a estrutura de governança orçamentária na UFPA e seus processos para execução das EPIs;
- c) Traçar um panorama da participação do orçamento impositivo no financiamento da UFPA e da sua execução orçamentária e financeira, de 2016 a 2020;
- d) Fazer um diagnóstico da governança do orçamento impositivo na UFPA, relativo às dimensões “programática”, “participativa” e de “*accountability*” (STICK, 2014), levando em consideração a percepção dos servidores da instituição.
- e) Propor um modelo de orientações normativas relativas a execução indireta dos recursos de EPI, por meio de TED.

## 1.2 Metodologia

O método de pesquisa adotado foi o estudo de caso (YIN, 2015). Trata-se de um estudo de natureza qualitativa (CRESWELL, 2010), quantitativa (RICHARDSON, 2015), e exploratória (GIL, 2008).

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram a entrevista semiestruturada (CRESWELL, 2010), questionário (RICHARDSON, 2015), análise documental (GIL, 2008) e observação participante (SILVA; MENEZES, 2005). Os sujeitos respondentes dos questionários foram 34 servidores públicos que atuam na execução das EPIs na UFPA, e os sujeitos entrevistados foram 4 gestores responsáveis pelo planejamento da captação e da viabilização dos recursos de emenda parlamentar, sendo estes: o Reitor (1); o pró-reitor de planejamento (1), e os diretores de planejamento e de gestão estratégica (2). O método de análise de dados aplicado é a análise de conteúdo nos moldes de Bardin (2004).

O estudo baseou-se, especificamente, no estudo bibliográfico e normativo da governança orçamentária, contextualizada pelo conjunto institucional no Brasil que viabiliza as emendas parlamentares impositivas. A construção do modelo teórico-normativo para investigar a gestão do orçamento impositivo foi possível a partir da literatura consultada, com base nos princípios listados pelo modelo de governança orçamentária proposto pela OCDE (2014), especificamente aos que correspondem às dimensões “programática”, “participativa” e de “*accountability*” (STICK, 2014).

Para análise dos dados, ao lado do plano normativo, será considerado o plano prático, que contará com as entrevistas, juntamente com a observação participante e a análise de documentos. Deste modo, a expectativa é que seja possível identificar os desafios decorrentes do orçamento impositivo na UFPA.

### **1.3 justificativa**

As Instituições Federais de Ensino Superior constituem entidades com um importante papel no desenvolvimento de diversas políticas públicas no Brasil. Afirma Amaral (2008), que as IFES são responsáveis por mais de 90% da produção científica do Brasil, desenvolvendo pesquisas, atividades de graduação, pós-graduação e extensão locais, que concorre juntamente com um conjunto de ações voltadas para o desenvolvimento econômico e social do país. Destaca-se, ainda, a importância das universidades e institutos federais para a redução da desigualdade no país, uma vez que são canais que permitem a implementação de diversas políticas públicas em todo Brasil (AMARAL, 2008).

No contexto do orçamento impositivo, um lugar de destaque pode ser dado às IFES, uma vez que estas instituições se encontram distribuídas estrategicamente em todo o território nacional, se constituindo em um veículo que viabiliza as ações propostas pelos parlamentares por meio das emendas impositivas. As IFES se configuram em instrumentos importantes para viabilizar estas intervenções parlamentares e promover com efetividade as políticas públicas no país, contribuindo, portanto, para redução das assimetrias regionais.

A alocação desta fatia do orçamento público, que está sob a influência direta do parlamentar, é a oportunidade que os parlamentares têm de acrescentarem novas programações orçamentárias ao PLOA, com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam e honrar com seus compromissos políticos junto à sua base eleitoral (PLATAFORMA +BRASIL, 2021a).

Na PLOA 2020, foram recebidas 663 emendas individuais de 81 parlamentares, e a educação foi uma das áreas mais beneficiadas, com 77 emendas que destinaram recursos para diversas ações na área, como descrito na (tabela 1).

**Tabela 1-** Emendas Parlamentares ao Orçamento do MEC 2020

<b>UNIDADE ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>TOTAL</b>
FNDE	R\$ 364.786.875,00
UNIVERSIDADES	R\$ 178.065.919,00
INSTITUTOS	R\$ 89.353.096,00
EBSERH	R\$ 12.093.607,00
Outros	R\$ 435.000,00

**Fonte:** Brasil (2020c).

Neste contexto, temos a Universidade Federal do Pará, uma instituição federal de ensino superior revertida na forma de autarquia, que desenvolve diversos programas, projetos e atividades visando intervir na realidade local por meio da implementação de projetos estratégicos de desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão (UFPA, 2019). O posicionamento territorial em que está instalada, em meio amazônico, também adiciona dinâmicas que condicionam a sua atuação de modo importante. Segundo Silva, Samoneck e Leandro (2013, p. 7),

[...] as universidades amazônicas são instituições que têm um papel fundamental no delineamento e encaminhamento das melhores estratégias para reorientar o curso histórico que tem reproduzido os velhos padrões de dominação e paternalismo, presentes desde os tempos coloniais, e que neste início de milênio têm provocado o agravamento da exclusão social e dos problemas ambientais na Região.

Em um contexto onde o desenvolvimento local tem ganhado importância como estratégia para a redução da desigualdade social e melhor qualidade de vida, o Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPA aponta para a necessidade de manter a expansão da oferta como objetivo da instituição, na expectativa de que políticas públicas nessa direção possibilitem a sua realização (PDI 2016-2025). A baixa oferta de oportunidades de formação para um enorme contingente de jovens é uma realidade da instituição, que diante de um cenário de contingenciamento no seu orçamento, busca fomentar a elaboração de projetos públicos para captação de recursos de fontes alternativas (UFPA, 2019).

Estes apontamentos contribuem para confirmar a relevância da proposta de pesquisa apresentada, uma vez que, o modelo de orçamento impositivo é uma ferramenta que se apresenta como oportunidade de superação dos contingenciamentos orçamentários ao mesmo tempo que valida a importância da instituição para o desenvolvimento de políticas públicas regionais. Por outro lado, o novo modelo de execução orçamentária impõe novos desafios para a governança orçamentária na instituição, na medida em que peculiaridades na

forma de captação e execução dos recursos podem comprometer os resultados pretendidos no planejamento orçamentário da instituição.

Neste trabalho, tem-se o propósito de contribuir para estudos posteriores sobre a governança orçamentária no contexto do orçamento impositivo, favorecendo o preenchimento de lacunas relativas à carência normativa e de pesquisa da aplicação prática deste modelo nas IFES, tendo em vista que isto pode possibilitar maior qualidade nos gastos e melhor resultado nas políticas públicas. Pelo exposto, considera-se necessário pesquisar os aspectos relevantes na governança e gestão orçamentária e financeira dos recursos impositivos aplicados nas IFES, possibilitando maior transparência na administração desses recursos à sociedade.

Esta investigação está estruturada em 06 capítulos. No primeiro consta a introdução sobre o tema orçamento impositivo, assim como, as dificuldades para geri-los. É indicado também o objetivo geral da pesquisa, que propõe analisar os desafios da governança orçamentária na UFPA. Além disso, traz objetivos específicos como meio para alcançar o objetivo geral e a justificativa da pesquisa. No segundo capítulo consta a revisão da literatura da governança orçamentária, abordando aspectos do orçamento impositivo e do processo de viabilização das EPI nas IFES. Em seguida, destaca-se a metodologia empregada neste estudo. Um diagnóstico dos desafios da governança da gestão orçamentária e financeira dos recursos por TED na UFPA é exposto no quarto capítulo. No quinto capítulo é abordada uma proposta de intervenção. Já o sexto capítulo trata das considerações finais, seguidas as referências utilizadas neste estudo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

Com a finalidade de fundamentar os resultados deste trabalho e de contribuir para o alcance de seu objetivo geral, qual seja, analisar os desafios da governança orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino Superior diante do modelo de orçamento impositivo da União, apresenta-se a seguir a definição de governança orçamentária proposta para este estudo e os mecanismos de viabilização da execução das programações orçamentárias impositivas no contexto das IFES.

A proposta é apresentar os instrumentos teóricos e normativos que permitam estudar aspectos da governança orçamentária no desenvolvimento e na consecução das atividades da administração pública, com foco nos critérios técnicos e legais da execução obrigatória das programações orçamentárias no Brasil.

### **2.1 Governança orçamentária**

O estudo da governança orçamentária tem se mostrado substantivamente coerente com atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto à busca de maior qualidade do gasto público (BIJOS, 2014).

No caso da governança orçamentária no Brasil, há regras vigentes desde a Lei nº 4.320/1964, a chamada Lei das Finanças Públicas, que vem sofrendo alterações incrementais desde então (BARCELOS, 2012; AFONSO, 2016). Considera-se a Constituição Federal de 1988 como outro marco importante nesta trajetória, ao estabelecer os principais instrumentos do processo orçamentário, tal como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (BARCELOS, 2012).

As previsões de receitas e a definição das regras e das metas fiscais dos governos, bem como as medidas de acompanhamento e de seu cumprimento ao longo do exercício fiscal, são objetos relevantes na governança orçamentária (BARCELOS, 2012). Vale ressaltar a visão de Couto e Cardoso (2018) sobre a importância da Lei Complementar (LC) nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, como outra importante referência da governança orçamentária brasileira, pois ficam claras nessa fase as disputas em torno dos contingenciamentos, das regras para encaminhamento e aprovação de créditos orçamentários etc., que marcam o jogo de disputa por poder entre os atores envolvidos.

Vale lembrar que o orçamento público moderno cumpre múltiplas funções, marcadamente distintas das desempenhadas no passado. Em contraposição ao orçamento

tradicional, centrado na função de controle político dos aspectos contábeis e financeiros do gasto público – previsão da receita e autorização de itens de despesa –, o orçamento moderno apresenta-se, ao mesmo tempo, como instrumento jurídico, político, econômico, programático, gerencial, contábil, financeiro, entre outros (GIACOMONI, 2012; SANCHES, 2013).

Com o passar do tempo, entretanto, vê-se que o baixo desempenho da ação governamental acaba alimentando a insatisfação social quanto à capacidade de entrega do Estado em áreas como educação, saúde e segurança. Em função disso, a crescente demanda da sociedade por mais e melhores serviços públicos, tão evidente no atual cenário político nacional, tende a elevar a agenda da qualidade do gasto ao topo das prioridades políticas (BIJOS, 2014)

Dada a complexidade do termo governança, contudo, torna-se pertinente explorar, ainda que brevemente, alguns conceitos e dimensões de sua base conceitual mais ampla para, em seguida, ser abordado a modelagem de novos arranjos institucionais recém adotados no país para maior eficiência e efetividade nos gastos públicos.

### 2.1.1 Dimensões e conceitos

Definir governança não parece tarefa fácil. Isto porque, embora o termo governança seja bastante recorrente nos tempos atuais, é possível verificar que a literatura vem empregando o termo para designar diferentes visões sobre as mudanças nos governos, na sociedade e na economia (SECCHI, 2009; BEVIR, 2009). Uma das possíveis explicações para a profusa literatura sobre o assunto está relacionada ao desafio da reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global (SANTOS, 1997).

Secchi (2009) explica que o fenômeno pode ser estudado sob a lente de diferentes disciplinas, os quais ele destaca como principais: i) estudos de relações internacionais, que concebem governança como mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais; ii) teorias do desenvolvimento, que concebem governança como um conjunto de boas práticas de gestão pública para o desenvolvimento econômico e social dos países democráticos; iii) governança na linguagem empresarial e contábil, que significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle sobre organizações privadas de capital aberto; e iv) derivado das ciências políticas e administração pública, descrito por Kooiman, 1993, como modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2009).

Existiria, ainda, outra perspectiva para o estudo da governança. Ao dissertar sobre a evolução da informação científica relativa à governança, Levi-Faur (2012) verifica que, ainda que falte homogeneidade de uso e conceituação, é possível identificar quatro diferentes perspectivas para a definição do termo governança, relacionadas entre si:

a) Governança vista como estrutura, faz referência à arquitetura formal e informal das instituições;

b) Governança enquanto processo procura capturar aspectos dinâmicos de interatividade, sendo pensada não como conjunto estável ou permanente de instituições, mas como sistema contínuo de direção ou de reforço da capacidade institucional, com o objetivo de orientar e de coordenar (processo de geração de normas, de práticas ou de exercício de autoridade, por exemplo);

c) Governança como mecanismo, ou seja, o conjunto de procedimentos institucionais (instrumentos) de tomada de decisão, de conformidade e de controle; e

d) Governança como estratégia, representando esforços dos atores para gerir e manipular o desenho das instituições e de mecanismos a fim de moldar escolhas e preferências (LEVI-FAUR, 2012).

Ao abordar o tema de forma elementar, em uma concepção sociológica sobre a governança, Edwards *et al.* (2012, p.13) resume que “a governança abrange a gestão do curso dos eventos em um sistema social” e, em suma, “se preocupa com como e por que os sistemas de todos os tipos são constituídos e operados” (EDWARDS *et al.*, 2012, p.13). No entanto, aplicada no estudo da administração de empresas, a palavra governança tem sido empregada como um sistema que engloba a direção, o gerenciamento, o controle, a prestação de contas, envolvendo política, as diretrizes, o planejamento estratégico e os riscos decorrentes da área de atuação da instituição (VIEIRA; POSSATI, 2011).

A despeito da ambiguidade encontrada nos diversos estudos, é possível encontrar um ponto de congruência em seu significado ao relacioná-lo às estruturas de *coordenação e controle* estabelecidas entre os atores públicos e privados, fundamentais para o desenvolvimento econômico e social (LEVI-FAUR, 2012). Com efeito, Marine e Martins (2014) sugerem que integração, coordenação e controle político tem sido características fortemente associadas às reformas pós-nova gestão pública, inspiradora de melhores práticas e resultados.

Esta constatação faz uso da vertente que adota o conceito de governança, tanto no setor público quanto no privado, como o modelo escolhido por indivíduos autônomos ou unidades organizacionais na sua forma de se relacionar e organizar suas ações em torno dos

objetivos de interesse mútuo. Isto é, representa a capacidade de direção controle e coordenação e como esses três elementos orientam a agenda de pesquisa sobre governança no sentido de identificar estruturas institucionais, ou instrumentos de ação, capazes de superar normas constitucionais e aspectos formais relativos ao governo, aos políticos e às relações políticas, com o propósito de adotar mecanismos horizontais de cooperação entre atores estatais e não estatais, na solução de problemas coletivos (LEVI-FAUR, 2012; BEVIR, 2009).

Por outro lado, os estudos de Melo (1996) e Diniz (1995) apontam a emergência de um novo conceito de governança, originado dos trabalhos do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), que, por sua vez, apresentam a ideia de *good governance*, ou “boa governança”<sup>3</sup> como requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, ao incorporar ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (SANTOS, 1997; MELO, 1996, DINIZ, 1995). Esta segunda vertente parte da interpretação de que, subjacente à atuação governamental, existiria uma pluralidade de arranjos institucionais capazes de distribuir poderes de direção, controle, coordenação e de moldar, com o uso diferenciado desses poderes, o processo decisório (MELO, 1996).

Cabe destacar que, no bojo das ferramentas de gestão, a governança pública pode ter surgido, na visão de alguns autores, quando os processos de modernização do Estado inspirados na Administração Pública Gerencial (*New Public Management*) deram seus sinais de fracasso e insatisfação, abrindo espaço para o constructo da governança a partir das reformas da Nova Gestão Pública (ABRUCIO, 2010).

No Brasil, Marine e Martins (2014), sugerem que a governança pública tem representado um novo paradigma, distinto da nova gestão pública e da administração pública burocrática ortodoxa. Trata-se de um termo que traz uma infinidade de variações semânticas e conceituais, sempre no sentido de contextualizá-lo no mundo moderno, marcado por seu pluralismo, complexidade, ambiguidade, fragmentação, e com uma perspectiva muito mais abrangente de governo (MARINE E MARTINS, 2014). De fato, o crescente apelo social por um estado mais efetivo quanto às políticas estatais, maior transparência dos atos de gestão e de maior responsabilidade sobre esses atos, abriu caminho fértil para que se discutisse a governança na esfera pública brasileira, com um crescente número de normas e regulamentos que vêm introduzindo no país a exigência por maior equidade, transparência, *accountability* e ética (MORAES, ELIAS E VIDAL, 2018).

---

<sup>3</sup> As áreas de aplicação das boas práticas de governança são aquelas envolvidas na melhoria da eficiência administrativa, da *Accountability* democrática, e de combate à corrupção como exemplos de “elementos essenciais de um *framework* no qual economias conseguem prosperar” (IMF, 2003, 1).

Partindo deste pressuposto, e com uma abrangente revisão da literatura, Marine e Martins (2014) se propuseram a ordenar o significado do termo através dos elementos constitutivos mais abordados na literatura (desenvolvimento de qualidade e capacidades institucionais, formação de redes colaborativas, gestão do desempenho e valor público) que se encaixam de forma coesa quando conectados sob a forma de uma cadeia de governança. Vista dessa perspectiva, governança pode ser entendida como um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais que, por conseguinte, constituem-se de elementos que não podem ser pensados de forma isolada, pois “governança pública é capacidade de governo, é governar em rede de forma colaborativa, é governar orientado para resultados, e é todos esses elementos juntos para gerar valor público sustentável” (MARINE; MARTINS, 2014, p. 44).

Destrinchando tais componentes, Marine e Martins (2014) apontam que “**governança como capacidade de governo**” indica o “*como*” e também o “*com que*” do processo de governança, podendo ser entendidos como elementos de qualificação que habilitam e facilitam a geração de resultados e a formação de redes de governança. Este conceito está fortemente relacionado a (o): i. *estilo de liderança* em que a autoridade é exercida, adotando-se as prioridades e o planejamento como modelo mais condizente para a capacidade de governo. ii. *domínio de competências*, que representa uma integração ideal do conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes necessários para maximizar o aprendizado e os resultados; iii. *prontidão pra atuar* (apud KAUFMAN *et al.*, 2003), a qual representa um estado de sensibilidade e alerta para responder as demandas o momento adequado; iv. *potencial de atuação*, relacionado a capacidade das intervenções fazerem diferença no problema sobre o qual atuam e, por fim; v. *desenho institucional*, que configura o conjunto de regras que define o arranjo jurídico-institucional da intervenção e o seu modelo de gestão.

**Governança Colaborativa** indica o “*com quem*” e o “*como*” o processo de governança se estabelece, também podendo ser denominada de governança social, democrática, participativa, responsável, entre outras. É abordada com duas vertentes, pois abrange tanto o sentido da relação conjunta entre múltiplas instituições, sejam governamentais ou não, quanto às interações destas com a própria sociedade em rede. Na primeira, constituem um *conjunto de relacionamentos* (apud KOLIBA; MEEK; ZIA, 2011), a partir de capacidades de organizações, grupos e indivíduos, que vai além da cooperação (esporádica), porque se baseia em reciprocidade e integração de longo prazo para se alcançar os propósitos públicos. No que se refere à integração com a sociedade em rede, está vertente está atrelada aos valores

democráticos e ao desafio de lidar com uma sociedade difusa, instável e fortemente conectada. Este novo padrão de interação com a sociedade em rede traz um novo modelo de *accountability*, responsável pela função de controle e de aprimoramento (MARINE; MARTINS, 2014).

**Governança para resultados** é apontado por Marine e Martins (2014) como o *desempenho* para a *geração de valor público*. Dissecando tais elementos, valor público indica o “que” deve ser gerado, “para que” e “para quem”, constituindo-se, possivelmente, no componente mais direcionador e de maior legitimidade da governança pública. Em resumo, valor público pode ser entendido como o nível de contribuição das políticas públicas para a solução de problemas complexos na sociedade. Por outro lado, o desempenho pode ser entendido como a atuação de determinada intervenção (projeto, processo, tarefa, etc.) empreendida para se alcançar um resultado que gere valor público. Levando em consideração o modelo da Cadeia de Valor (*apud* BENNETT, 1976; WHOLEY, 1979), e os 6Es do Desempenho, o desempenho ótimo implicaria ser econômico, excelente e executar plenamente, do ponto de vista dos resultados, e, do ponto de vista do esforço, implicaria ser eficiente, eficaz e efetivo (MARINE; MARTINS, 2014).

Na esteira das dimensões analisadas, governança pode ser concebida como um processo. Tal processo busca reunir um conjunto de qualidades e capacidades institucionais voltadas para os resultados, visto que se orienta para o desempenho e o valor público, e também de forma colaborativa porque requer interações entre as instituições e destas com a sociedade. A melhoria da governança, contudo, também é um processo que deve ser o maior propósito das políticas de gestão pública (MARINE; MARTINS, 2014).

Por sua vez, as políticas de gestão podem figurar de muitas formas. No âmbito dos orçamentos, implementar políticas de melhoria da governança **orçamentária** tem sido uma das formas mais utilizadas para orientar a atuação pública para o desenvolvimento, baseando-se na união dos sistemas de planejamento e de finanças dos programas de governo (GIACOMINI, 2012).

O orçamento público é a principal ferramenta que auxilia a tomada de decisão dos gestores, atuando como um conjunto de planos e programas de trabalho onde estão demonstrados as estratégias e o controle das finanças do governo (GIACOMONI, 2012). No orçamento público, destaca-se algumas características que o distingue dos demais, tais como: princípios e leis que determinam o que pode ou não pode ser feito; existência de um processo decisório específico; participantes com diferentes prioridades e distintos níveis de poder atuando em prol de seus objetivos; e *accountability* como elemento essencial de integração

entre governo, representantes eleitos e cidadãos (HALLERBERG; STRAUCH; VON HAGEN, 2009).

No tocante à definição terminológica de “governança orçamentária”, a literatura especializada não oferta uma distinção precisa desta em relação à também atual expressão “governança fiscal”. No entanto, Bijos (2014) aponta uma sutil diferenciação a partir da percepção de que existem duas grandes dimensões do gasto público que dialogam entre si: uma quantitativa e outra qualitativa. A primeira se ocupa de temas como equilíbrio das contas públicas, resultado fiscal, volume e trajetória da dívida pública; a segunda lida com questões relacionada à qualidade do gasto público, ou seja, fatores como eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, sendo esta a governança orçamentária.

Merece menção o modelo aprovado pela OCDE (2014), que define governança orçamentária como “o processo de elaboração do orçamento anual, fiscalização da sua execução e garantia do seu alinhamento com objetivos públicos”.<sup>4</sup> Este modelo demonstra que a boa governança deve pautar-se pelas mesmas premissas da governança pública, levando em consideração pilares como integridade, transparência e participação. Na esteira de Bijos (2014) e Schick (2014), para fins analíticos, é possível agrupar os 10 princípios propostos pela OCDE em quatro grandes dimensões, tal como apresentados no (quadro 1).

**Quadro 1-** Dimensões e princípios de governança orçamentária da OCDE

I. Dimensão Fiscal	Princípio 1	Os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites fiscais claros, críveis e previsíveis.
	Princípio 6	Os orçamentos devem apresentar um retrato abrangente, preciso e confiável das finanças públicas.
	Princípio 9	A sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente.
II. Dimensão Programática	Princípio 2	Os orçamentos devem ser estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
	Princípio 3	O orçamento de capital deve ser projetado para atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficiente, efetiva e coerente.
	Princípio 8	Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.
III. Dimensão Participativa	Princípio 4	Os dados e documentos orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis.
	Princípio 5	O debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista.
IV. Dimensão de Accountability	Princípio 7	<u>A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada.</u>

<sup>4</sup> Tradução Livre. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

	Princípio 10	A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.
	Princípio 8	Avaliações de desempenho devem ser parte integrante do processo orçamentário.

**Fonte:** Elaborado com base em Bijos (2014) e Schick (2014).

Nota-se que os dez princípios tratam de uma compilação do que está consolidado com a evolução do conhecimento e da prática orçamentária, não em substituição aos princípios orçamentários clássicos (periodicidade, unidade, universalidade, etc.), mas sim com complementos distintivos da governança orçamentária (BIJOS, 2014; SCHICK, 2014).

Destaca Bijos (2014, p. 12) que, de acordo com modelo aprovado pela OCDE (2014), “a governança orçamentária se refere a processos, leis, estruturas e instituições postas em prática para garantir que o sistema orçamentário atenda a seus múltiplos objetivos de uma maneira sustentável e duradoura”. Essa multiplicidade de objetivos a que se refere o modelo da OCDE decorre do caráter multidimensional do orçamento público que, a um só tempo, é instrumento de financiamento de políticas públicas; instrumento de implementação de política fiscal; e espécie de contrato entre o Estado e a sociedade, que demonstra como os recursos são obtidos e alocados para a prestação de serviços públicos (GIACOMONI, 2012).

### 2.1.2 Governança no âmbito da execução do orçamento público

No processo de decisão das despesas, diferentes atores interagem com o objetivo de moldar o próprio processo e fazer valer determinada agenda prioritária à luz de regras formais e informais (HALLERBERG; STRAUCH; VON HAGEN, 2009). Daí o motivo de Lowndes e Roberts (2013) sugerir que os resultados dos orçamentos públicos estariam sujeitos a influência do ambiente político-institucional, onde ocorre o processo decisório sobre definição de receitas e despesas.

Segundo Lowndes e Roberts (2013), o ambiente político-institucional nada mais é que do que o palco onde diferentes atores, dotados de capacidades assimétricas de comando, de coordenação e de implementação, interagem visando fazer sua agenda prioritária. Por isso que cabe às instituições, aqui entendidas como “regras do jogo”, servir de guia para interações entre diferentes atores que, na prática, depende não só das regras formais, mas também de normas informais transmitidas a partir de ideias, valores e experiências (LOWNDES; ROBERTS, 2013).

A preocupação teórica desses estudos é entender as motivações das mudanças institucionais e como os arranjos favorecem ou prejudicam os objetivos dos atores (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2018). Segundo Cavalcante e Silva (2012), um dos campos teóricos que se destaca, a partir de tais estudos, é o que foca o olhar sobre as decisões alocativas dos governos e o impacto na implementação das políticas públicas, alcunhado pelo termo “governança orçamentária”.

Desse modo, a chamada governança orçamentária materializa-se por meio de um conjunto de regras formais e informais, originadas ao longo do processo orçamentário de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos (COUTO; CARDOSO JUNIOR, 2018) e que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento (HALLERBERG; STRAUCH; VON HAGEN, 2009). Os conflitos forjados durante o processo orçamentário ocorrem em razão da contraposição de interesses entre diferentes atores, que compõem grandes grupos abrangidos na governança orçamentária (COUTO; CARDOSO, 2018).

Quais seriam, portanto, os atores relevantes capazes de influenciar o processo decisório de definição da despesa nos orçamentos públicos? De acordo com o modelo proposto por Wildavsky e Caiden (2004) existem dois grupos de protagonistas, os denominados *guardiões*, responsáveis pela gerência do centro de governo e, conseqüentemente, pelas políticas econômica e fiscal, e os chamados *gastadores*, responsáveis tanto por promover a efetiva alocação de recursos quanto por entregar de forma eficiente bens e serviços públicos para a sociedade.

Segundo Good (2014) existiriam ainda outros dois grupos: os *definidores de prioridades*, ou simplesmente *priorizadores*, que seriam os gastadores responsáveis pela execução prioritária da agenda do governo, e os *controladores*, interessados tanto na provisão de serviços públicos de qualidade, a partir da atuação eficiente e eficaz dos gastadores, quanto na resolução de conflitos entre os demais atores.

Cabe destacar que, de acordo com Good (2014), tanto *guardiões* quanto *definidores de prioridade*, assim *gastadores* e *controladores* externos, utilizariam, especialmente, o desenho das diferentes regras – formais e informais – que regulam o processo decisório da despesa para balizar o seu poder em relação aos demais grupos, atuando com o objetivo de alcançarem a sua agenda de prioridades.

Esses quatro atores apontados pela literatura estão certamente presentes na conjuntura vivida pelo governo federal brasileiro. Fazendo uma releitura de Couto e Cardoso (2018) adequando-se à atual estrutura do governo federal brasileiro, é possível apontar o Ministério da Economia, com seus órgãos específicos, como a Secretaria de Orçamento Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, como sendo os *guardiões* do orçamento público no Brasil, enquanto que os *gastadores* são identificados pelos Ministérios Setoriais e suas estruturas subjacentes. Por seu turno, os *controladores* são representados pelos órgãos de controle, internos e externos, as instituições fiscais independentes (IFIs), a sociedade civil organizada, o Poder Legislativo e a imprensa especializada.

### 2.1.2.1 Modelo de excelência em gestão das transferências da União

A governança orçamentária tem se mostrado imprescindível diante dos atuais desafios da gestão pública brasileira, em especial quanto aos propósitos de consolidação fiscal e busca de maior qualidade do gasto público (BIJOS, 2014). Por sua vez, a melhoria da governança é um processo que, “numa perspectiva pragmática e transformacional, deve ser pensado de forma escalar: no macro, aplicando-se às instituições em geral e numa perspectiva de Estado, de longo prazo; no meso, como parte de uma agenda de governo temporalmente demarcada; e no micro, objeto de intervenções circunscritas ao âmbito de organizações, programas, políticas, projetos etc” (MARINE; MARTINS, 2014, p. 130).

É importante frisar que, na busca de uma administração dos recursos por excelência, estudiosos da administração pública atribuíram diferentes pesos a fatores promotores de resultados, sob o abrigo de modelos de administração que reunissem elementos harmônicos entre si, os quais se pode destacar a consciência estratégica, a liderança, a estrutura, os processos, os projetos, as pessoas, as tecnologias e as finanças (FILARDI *et al.*, 2016).

No Brasil, a busca pela excelência se materializou de forma clara por meio do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), instituído pelo governo Lula em 2005, tendo como principal objetivo a construção de sistemas de gestão excelentes que respeitassem a natureza do serviço público. O programa convidou os órgãos e entidades públicos, de qualquer esfera de governo e poder, a adotar ferramentas estratégicas para auxiliar na melhoria contínua dos serviços públicos prestados aos cidadãos, inserindo-se em um contexto mais amplo de mudança de paradigma administrativo: da administração burocrática para a administração gerencial (FILARDI *et al.*, 2016).

O programa ganhou fundamental importância diante do processo de descentralização das ações governamentais e distribuição de atribuições a autarquias e fundações públicas - pessoas jurídicas - para desempenhar indiretamente atividades públicas necessárias à sociedade. Na medida em que processo de descentralização ampliou a autonomia administrativa, orçamentária e financeira da administração indireta, também se passou a buscar o fortalecimento da administração pública e uma maior eficiência na gestão dos recursos públicos (FILARDI *et al.*, 2016).

No debate atual sobre a continuidade da modernização do setor público e o surgimento e atratividade de um novo modelo para gerência dos gastos públicos com foco na governança, o GESPÚBLICA chegou ao seu fim em 2017 para dar lugar a uma nova fase de reformulação dos critérios de excelência para a governança e gestão de recursos públicos no

âmbito da União e com a finalidade de levar as organizações públicas a altos padrões de desempenho e qualidade em gestão. A construção e implementação de um novo modelo está fundamentado a partir da Portaria n. 66, de 31 de março de 2017, e da Instrução Normativa n.º 05, de 24 de junho de 2019, e declara como objetivos contribuir com o aumento da maturidade de gestão e governança no âmbito dos órgãos que operam recursos oriundos da União e aprimorar a efetividade na entrega de valor público a sociedade brasileira.

A edição do normativo coincide com outras mudanças recentemente trazidas, a exemplo do Decreto n.º 10.426, de 2020 (procedimentos para descentralização de créditos no âmbito do orçamento fiscal da união), da Portaria n. 67, de 2017, alterada pela Portaria ME n.º 1.511, de 2021 (dispõe sobre a gestão de integridade, riscos e controles internos no âmbito das transferências da União operacionalizadas pela Plataforma +Brasil), da Instrução Normativa n.º 5, de 24 de junho 2019 (dispõe sobre as práticas de governança e gestão dos processos no âmbito das transferências de recursos da União), da integração de sistemas informatizados (Plataforma +Brasil, que perspectiva maior controle e transparência na aplicação dos recursos federais), além da revogação do próprio GESPÚBLICA e, por conseguinte, do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP).

Os objetivos do novo arcabouço normativo contemplam aspectos abrangentes e inovadores de governança tais como: I. contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública; II. Aprimorar as competências dos servidores; III. Promover a transparência na aplicação dos recursos públicos, mediante a divulgação e o compartilhamento de dados e informações; IV. Estimular o controle e participação sociais das ações e objetos executados; e V. maximizar os resultados obtidos, em conformidade com as condições e parâmetros formalmente estabelecidos (BRASIL, 2017a).

No bojo das mudanças recentes, o Modelo de Excelência em Gestão das Transferências da União (MEG-Tr) se propõe a considerar a singularidade da gestão pública descentralizada e a integração dos processos de controle por meio da Plataforma +Brasil, a partir de premissas básicas, tais sejam: I. gestão pública, enquanto gestão é universal, deve estar alinhada aos fundamentos e princípios da gestão contemporânea; II. a gestão pública, enquanto pública e brasileira, é particular, devendo, portanto, estar submetida aos valores constitucionais e legais; III. a gestão pública é a gestão do Estado e por isso envolve a gestão dos órgãos e entidades públicos dos três poderes e das três esferas de governo (BRASIL, 2018).

Por sua hora, dentre os benefícios apontados pela Plataforma +Brasil para a adoção do MEG-Tr destaca-se: o fortalecimento da governança; a melhoria da qualidade da gestão por meio de um referencial (modelo) para um contínuo aperfeiçoamento; a participação em ação

cooperativa que possibilita troca de experiências entre as organizações; a promoção da cooperação interna; o compartilhamento de conhecimentos e unificação de entendimentos; a sinergia na comunicação entre os parceiros; a melhoria dos processos; a construção colaborativa de soluções e melhorias e uma gestão pública gestão pública mais íntegra, inovadora, integrada, transparente, simples e efetiva (PLATAFORMA +BRASIL, 2021b).

A despeito do modelo ser originado de uma proposta de melhoria da gestão no âmbito das transferências da União, o convite é para que todos os órgãos da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, bem como Estados e Municípios, possam aderir e aplicar o MEG-Tr na gestão de seus recursos, mediante ciência aos compromissos a serem assumidos pela organização para implementação do mesmo, por meio de iniciativa do gestor no Sistema de Melhoria da Gestão (PLATAFORMA +BRASIL, 2021b).

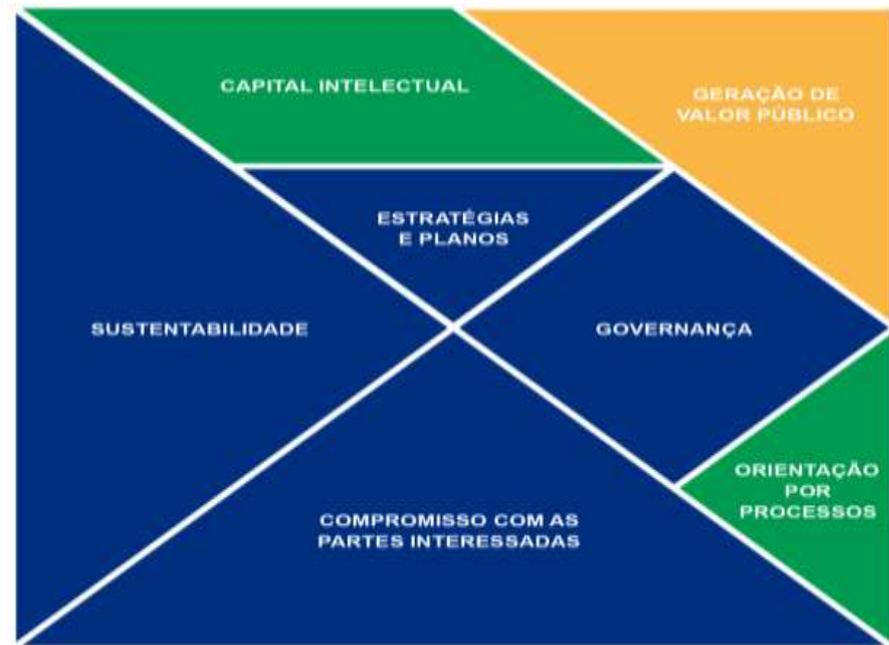
O MEG-Tr se apresenta como sendo a representação de um sistema constituído de sete partes integradas (Fundamentos: capital intelectual; geração de valor público; estratégias e planos; sustentabilidade; governança; compromisso com as partes interessadas; e orientação por processos) e interatuantes, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão, com a finalidade de levar os Órgãos e Entidades a padrões elevados de desempenho e qualidade em gestão (BRASIL, 2021). Esses sete fundamentos do modelo são representados graficamente pelo Diagrama do MEG-Tr, sendo idêntico ao diagrama do Manual de Excelência em Gestão da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), com exceção dos fundamentos. Ambos os diagramas foram inspirados no Tangram<sup>5</sup> e tem as cores da bandeira brasileira.

Os fundamentos são expressos em características tangíveis e mensuráveis, quantitativa ou qualitativamente, por meio de processos e seus respectivos resultados. Cabe ressaltar que os fundamentos não são aspectos isolados da gestão, mas, sim, interrelacionados entre a organização e seu ambiente organizacional e tecnológico, além do próprio ambiente externo (BRASIL, 2018). Os Sete Fundamentos da Gestão para Excelência estão descritos na figura a seguir.

---

<sup>5</sup> Quebra-cabeças de sete peças de origem chinesa.

**Figura 1-** Representação gráfica do MEG-Tr



**Fonte:** Brasil (2018).

Os 7 (sete) critérios do MEG-Tr compõe, juntos, um sistema de gestão do orçamento para as organizações do setor público brasileiro. Estão divididos em duas dimensões: processos gerenciais, que se referem às práticas de gestão e resultados organizacionais, relacionado à geração de valor público decorrente das práticas de gestão adotadas. Os processos gerenciais se relacionam aos fundamentos de “governança, estratégias e planos, compromisso com as partes interessadas, sustentabilidade, capital intelectual e orientação por processos” e os resultados organizacionais ao fundamento “geração de valor público”.

O primeiro fundamento é o da governança e está relacionada aos recursos tecnológicos, de pessoal e de infraestrutura que o governo possui para o planejamento e implantação das políticas públicas. Por esse critério, o sistema de liderança é apontado como preponderante para conduzir as instituições a um melhor desempenho organizacional, revelando a importância do papel dos gestores para a melhoria da gestão (BRASIL, 2018).

No documento de referência do MEG-Tr, publicado em 2018, o fundamento de governança é desdobrada em temas, tais como: valores e princípios organizacionais (estabelecimento de valores, princípios e outras diretrizes organizacionais), sistema de governança e gestão (estabelecimento de padrões e controles), tomada de decisão (definição e acesso das informações estratégicas) e riscos (gestão dos riscos associados). Em conjunto, esses temas se concretizam através de processos que possibilitam criar um ambiente propício a inovação e ao aperfeiçoamento constante.

O segundo fundamento, de estratégia e planos, está relacionado à implementação de procedimentos e processos que possibilitam o alinhamento dos objetivos governamentais. Os temas compreendem a gestão da estratégia (formulação e implementação das estratégias e análise do desempenho), políticas públicas e projetos (gestão do portfólio e dos projetos). Para formulação e implementação, destaca-se a importância dos requisitos das partes interessadas e de aspectos relacionados tanto ao ambiente interno quanto ao externo à instituição, inclusive para o desdobramento das metas e para a definição de indicadores de desempenho (BRASIL, 2018).

O terceiro fundamento é o de compromisso com as partes interessadas, que compreende a relação entre as instituições governamentais e todas as demais instituições, bem como os cidadãos, que utilizam os serviços públicos, levando em consideração as necessidades e expectativas que eles têm, o processo de atendimento, as reclamações e sugestões, entre outros (BRASIL, 2018). O MEGTr leva em consideração a adequação dos canais de relacionamento disponíveis a cada tipo de usuário, de modo que seja compatível com o perfil das partes interessadas pela informação e que possibilite de forma simplificada o acompanhamento dos projetos e a aplicação dos recursos recebidos, com qualidade e no tempo hábil.

O quarto fundamento, de sustentabilidade, leva em consideração a importância dos aspectos ambiental, social e econômico na gestão das organizações, com a existência de conselhos ou instancias similares que atue no controle e na promoção da melhoria dos processos e dos projetos para a aplicação dos recursos federais. Nesse sentido, faz-se necessário que o gerenciamento da execução financeira atenda às necessidades da organização e possibilite o realinhamento do orçamento às estratégias e projetos, quando necessário, bem como que a elaboração e gerenciamento do orçamento leve em consideração o histórico da execução orçamentaria e financeira e o atingimento das metas estratégicas da instituição (BRASIL, 2018).

O quinto fundamento é o de capital intelectual e está relacionado ao sistema de trabalho, ao desenvolvimento profissional, à qualidade de vida e à forma como o capital humano é gerenciado e dimensionado para uma melhor aplicação dos recursos da União pelas instituições. Abrange como são identificados e registrados os conhecimentos institucionais relevantes, internos e externos, e os mecanismos de desenvolvimento, difusão e compartilhamento de conhecimento entre os servidores (BRASIL, 2018).

Cabe lembrar que o fundamento do “pensamento sistêmico” norteia a gestão de pessoas em uma organização, focando na importância das relações entre os diversos atores que constituem a força de trabalho no ambiente interno, bem como da organização com o ambiente externo. São particularmente relevantes neste critério os investimentos de “ações de

capacitação considerando o desenvolvimento das competências institucionais e as etapas de preparação, execução, monitoramento e prestação de contas dos projetos para aplicação dos recursos” (BRASIL, 2021, p. 32).

O sexto critério é o de orientação por processos e busca garantir que a administração pública de excelência contenha processos finalísticos e de apoio adequadamente estruturados, tomando como base a estratégia institucional e os recursos disponíveis. O MEG-Tr orienta aos órgãos que seja feita a remodelagem e padronização de processos finalísticos e de apoio, com incorporação de novas tecnologias, de modo que considere os requisitos identificados quando da execução dos projetos para aplicação dos recursos da União (BRASIL, 2018).

O sétimo e último fundamento diz respeito à Geração de Valor Público, demonstrado por meio de indicadores estratégicos e operacionais que demonstrem o alcance dos resultados da instituição, em níveis de excelência que atendam às necessidades e expectativas das partes interessadas. Segundo o Guia Metodológico do MEG-Tr, este fundamento representa o controle, pois apenas pelos resultados produzidos pela organização é possível analisar a qualidade do sistema de gestão e o nível de desempenho institucional (BRASIL, 2021). Desse modo, o modelo se baseia nos seguintes indicadores de medição de resultado: relativos ao atendimento aos cidadãos, econômico-financeiros, ambientais, sociais, relativos ao capital intelectual, fornecedores, e relativos aos processos (BRASIL, 2018).

Cabe ressaltar que o MEG-Tr, assim como o extinto MEGP, também se vale do método PDCA ou Ciclo de Deming, que sugere um caminho para adoção de práticas de melhoria continuada da gestão para que as organizações o utilizem para conceber, executar, avaliar e aprimorar suas práticas de gestão. Para tanto, o governo apresenta um mecanismo de avaliação para elaboração e implementação de planos de melhoria, por meio do chamado “Instrumento de Melhoria da Gestão dos órgãos e Entidades que Operam Transferências da União (IMG-Tr). Dessa forma, toda organização pública que decidir pela prática da melhoria continuada da gestão deverá cumprir as etapas de “autoavaliação”, “elaboração do plano de melhoria da gestão”, “validação externa da autoavaliação e do PMG” e “implementação das melhorias e monitoramento”.

Dada a complexidade do termo governança, torna-se pertinente delimitar alguns elementos mínimos de sua base conceitual mais ampla dentro deste estudo. Assim, o conceito de governança será entendido como um processo que busca reunir um conjunto de qualidades e capacidades institucionais voltados para os resultados (MARINE; MARTINS, 2014).

Alinhado ao contexto orçamentário, a abordagem utilizada neste trabalho considera a concepção sobre a qualidade dos gastos públicos (BIJOS, 2014), onde a governança

orçamentária pode ser entendida como um conjunto de regras formais e informais que se dão ao longo do processo orçamentário de elaboração, aprovação, execução, avaliação e controle dos recursos e gastos públicos (COUTO; CARDOSO, 2018).

A Figura 2 resume os elementos propostos para o conceito de capacidade de governança orçamentária no âmbito dos executores do orçamento público (*gastadores*).

**Figura 2** - Elementos de capacidade de governança no âmbito das entidades executoras do Orçamento



**Fonte:** Elaboração Própria (2021.)

Para o contexto das entidades executoras do orçamento público, os denominados *gastadores*, considerar-se-á apenas os princípios de governança orçamentária da OCDE correspondentes às dimensões *programática*, de *participação* e de *accountability* proposto por Schick (2014), uma vez que a responsabilidade *fiscal* do orçamento fica restrito ao controle do órgão central da política econômica do governo.

Em sintonia com o debate apresentado, entende-se que não seria produtivo examinar conceitos e dimensões subjacentes à governança de uma maneira estática. Assim, enfatiza-se que a governança orçamentária está intrinsecamente relacionada ao tema de mudança institucional (BARCELOS, 2012) e privilegia-se a análise das mudanças no processo orçamentário decorrentes das emendas parlamentares impositivas.

## 2.2 O orçamento impositivo da União

Nas últimas cinco décadas o país testemunhou pelo menos três grandes transformações nas estruturas subjacentes à governança orçamentária. A primeira esta referenciada pela Lei nº 4.320/64, que buscou introduzir um modelo de orçamentação voltado

basicamente para a padronização e controle das despesas públicas. A segunda é definida com base na Constituição Federal de 1988 e o novo modelo de estruturação do orçamento brasileiro através de programas. A terceira envolve a reorientação da lógica de planejamento e programação orçamentária através, simultaneamente, da Lei Complementar n° 101/2000 (LRF) e dos diversos normativos infralegais que operacionalizam a chamada “reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento de 2000” (BARCELOS, 2012, p.7).

Kelly (2005) explica que tais grandes transformações, alcunhadas de “reformas orçamentárias”, possuem natureza cíclica, mas não são geradas espontaneamente nem ocorrem num vácuo social, sendo que cada ocorrência deve ser vista como um episódio singular, situado em seu contexto particular. De fato, Barcelos e Calmon (2014) explicam a necessidade de se analisar as transformações orçamentárias a partir de diferentes lentes teóricas, uma vez que o tema da orçamentação pública carece de teorias e referenciais analíticos desenvolvidos especificamente para o exame de seus objetos.

Neste contexto, a tarefa de descrever o arranjo da governança orçamentária brasileira, enfatizando a trajetória de mudanças na relação entre os poderes Executivo e Legislativo no processo de alocação dos gastos públicos, parece oportuno e meritório no âmbito do orçamento impositivo brasileiro.

### 2.2.1 A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário

A Lei 4.320/64, chamada Lei das Finanças Públicas, e a Constituição Federal de 1988 são dois marcos importantes no caso da governança orçamentária no Brasil em que, ao longo das alterações incrementais, estabeleceram uma configuração de princípios que definiram importantes estruturas de governança em transações orçamentárias (COUTO; CARDOSO, 2018).

Em comparação às mudanças trazidas pela 4.320/1964, a Constituição Federal de 1988 inovou pelo fato de fazer avançar a questão da representação dos interesses sociais dentro do Estado e da relação deste com os demais entes políticos e sociais (BARCELOS, 2012). Segundo Afonso (2016), a ideia subjacente da Assembleia Constituinte era trazer mudanças na lógica de planejamento e de programação orçamentária, buscando reorientar o processo alocativo dos recursos públicos para a busca de resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade.

Podemos dizer que a Constituição Federal (CF) de 1988 não fez alterações no tocante à iniciativa e sanções presidenciais sobre o projeto orçamentário, entretanto,

possibilitou ao Congresso Nacional assumir um papel mais atuante nas decisões alocativas do governo, podendo este alterar as prioridades e dotações orçamentárias durante o processo legislativo percorrido pelo projeto antes de sua aprovação. Procurou-se, deste modo, disciplinar o alcance das emendas parlamentares e aperfeiçoar o controle e a efetiva fiscalização da execução orçamentária pelo Legislativo, por meio de órgão auxiliar de controle externo (AFONSO, 2016).

Desse modo, a atual constituição delimitou regras importantes no jogo orçamentário, especialmente os instrumentos de materialização do planejamento orçamentário, tais como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nessa linha, Barcelos (2012) explica que diversos fatores, a exemplo da margem de flexibilidade para a execução financeira, da forma de vinculação entre o PPA, LDO e LOA, e a forma como a avaliação das políticas públicas, incidem no processo alocativo do governo, conferindo maior ou menor espaço para o planejamento e facilitando ou dificultando a execução das políticas públicas.

De fato, embora a Carta Magna possibilitasse ao Congresso Nacional alterar a proposta enviada Executivo por meio de emendas parlamentares, especialistas no assunto discutiam a maneira como o poder público decidia aplicar os recursos públicos. Cabe, neste ponto, lembrar o questionamento de Roberto Piscitelli (2006) sobre os limites da discricionariedade do Poder Executivo em matéria orçamentária, uma vez que o caráter meramente autorizativo do orçamento é passível de dúvidas se considerado os anseios de uma sociedade que clama cada vez mais por participação nos processos decisórios e transparência na gestão dos recursos públicos (PISCITELLI, 2006).

Mognatti (2008) destaca, ainda, a importância das emendas parlamentares no contexto do crescente desmembramento dos municípios brasileiros, acentuado nas últimas décadas, o que torna imperativa a intervenção parlamentar em matéria orçamentária. O autor nos lembra que muitos desses municípios são criados sem as condições necessárias de arcarem sozinhos com suas despesas correntes, necessitando do auxílio e das transferências orçamentárias do governo federal para garantir o bem-estar social da população e o acesso a serviços básicos, especialmente nas regiões mais afastadas do centro. Essa realidade aponta para a relevância das emendas parlamentares ao orçamento enquanto instrumento difusor de políticas públicas para alcançar as regiões esquecidas do país (MOGNATTI, 2008).

Na mesma esteira de ideias, alguns autores apontam que, apesar da questão orçamentária está historicamente relacionada à gênese do próprio Parlamento e da democracia ter sua essência na possibilidade de participação popular sobre a origem e a aplicação dos

recursos públicos, é passível de debate a concepção autorizativa do orçamento e o papel tímido do Congresso Nacional em matéria orçamentária: resumida a sua participação na aprovação do projeto elaborado pelo Poder Executivo (PISCITELLI, 2006; GIACOMONI, 2012; AFONSO, 2016).

Sabe-se que, de acordo com os efeitos jurídicos, o orçamento classifica-se como autorizativo (GIACOMONI, 2012). Ou seja, em obediência a legislação vigente nenhuma despesa poderá ser realizada pelo governo se não estiver autorizada pelo Legislativo, na forma da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou por lei de créditos adicionais. Diante das limitações de caixa cabe ao Poder Executivo a prerrogativa de promover os contingenciamentos que se fizerem necessários, executando ou não as programações aprovadas.

Desse modo, Gontijo (2013) afirma que a principal crítica e insatisfação surgida entre os parlamentares seria a falta de transparência nos gastos, uma vez que os decretos emitidos pelo Executivo não fornecem detalhes sobre as programações que estão sendo contingenciadas, tampouco esclarecem os motivos ou justificativas técnicas ou legais aos interessados das ações que deixam de ser realizadas. De fato, diante das limitações de caixa cabe ao Poder Executivo a prerrogativa e a necessidade de promover contingenciamentos, executando ou não as programações aprovadas.

Cabe lembrar que o regime orçamentário estruturado ao redor da CF/88 é marcado pela ‘coordenação da complexidade’, o que implica estabelecer arenas para reduzir a escalada de conflitos e prover auxílio à conciliação de interesses que são divergentes dentro no jogo político. Desta forma, vinculou-se algumas receitas e determinados tipos de despesas, patamares mínimos de gastos para com certos setores, limitação constitucional para determinados tipos de gastos, e a própria força impositiva ou obrigatória para setores ou tipos de despesas, a exemplo dos gastos com saúde, introduzida pelas Emendas Constitucionais nº 85/2015 e 100/2019 (COUTO; CARDOSO, 2014).

Inegavelmente, o problema central que subjaz às atribuições do Poder Executivo é a dificuldade de conciliar as prerrogativas de controle parlamentar com maior flexibilidade da gestão orçamentária. Segundo Couto, Neto e Rezende (2018), ainda que o planejamento tenha como objetivo corrigir distorções administrativas e remover os empecilhos institucionais, durante a plena execução orçamentária podem ocorrer situações em que seja necessário modificar aquilo que havia sido planejado inicialmente, situações estas que geram a necessidade de efetuar ajustes no orçamento através de mecanismos como os créditos suplementar, especial, e extraordinário, por exemplo. Estes dispositivos visam garantir certo grau de flexibilidade à execução orçamentária, bem como à desburocratização dos procedimentos administrativos,

tornando desnecessária a autorização legislativa em todos os casos de retificação da modalidade de suplementação (GIACOMONI, 2012).

No mesmo sentido, Melo (2006) levanta a importância de conferir ao Poder Executivo a decisão orçamentária para garantir o equilíbrio no sistema político de pesos e contrapesos. Segundo o mesmo autor, no governo existem condições técnicas e neutralidade política suficiente para definir os rumos da atividade financeira, uma vez que a execução seria a fase administrativa por excelência do ciclo orçamentário, quando a Administração Pública aplica os recursos estabelecidos no orçamento aprovado pelo Legislativo. Qualquer tentativa, portanto, de mudar esta lógica seria vista como indesejável por violar uma fundamental separação entre os poderes.

### 2.2.2 Orçamento autorizativo X orçamento impositivo

Anteriormente à instituição do orçamento impositivo no Brasil, as discussões sobre a natureza jurídica do orçamento, em última análise, diziam respeito à eficácia pretendida da lei orçamentária, e, conseqüentemente, ao nível de importância de sua aprovação no Legislativo (GREGGIANIN, 2015).

Giacomoni (2012) disse não existir definição jurídica precisa das expressões “orçamento autorizativo” e “orçamento impositivo”, também denominado “mandatório” ou “determinante”. Entretanto, a autorização orçamentária é um indicativo de que a programação deve ser realizada, uma vez que a Constituição, ao definir o orçamento como instrumento de planejamento, ambos indissociáveis, impõe a execução obrigatória do plano aprovado, o que conferiria ao orçamento um caráter impositivo.

Para aprofundamento das discussões, o autor destaca a necessidade de formulação pela administração pública de objetivos e metas, dos programas, dos custos e das medidas de desempenho, para que o orçamento-programa esteja de fato vinculado ao planejamento. Durante a execução e na avaliação final deve-se verificar se as metas ou produtos foram obtidos, com o controle da eficácia (GIACOMONI, 2012).

Na verdade, desde o advento da Lei nº 4.320/64 e a evolução da técnica do orçamento-programa no Brasil, o orçamento já era concebido como instrumento de planejamento da administração pública, articulando diretrizes e metas definidas no processo de planejamento com o programa de trabalho anual (GREGGIANIN, 2015). Nesse sentido, portanto, a lei orçamentária representa um compromisso para a realização de ações planejadas,

que vai muito além de um mero documento de controle financeiro e contábil da administração, ou de controle fiscal.

Nos últimos anos se intensificou os debates no Brasil acerca do caráter meramente autorizativo ou efetivamente impositivo do orçamento público. Para Piscitelli (2006), a corrente majoritária - segundo ele representada na área econômica do governo - entende que o orçamento impositivo não é viável. Isso significa que o Poder Executivo dispõe livremente sobre o grau de execução das despesas constantes do orçamento. Nesses termos, “o orçamento - discutido, aprovado, sancionado e publicado - *autoriza* o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, as suas aspirações” (PISCITELLI, 2006, p. 4).

Segundo o autor, o Executivo pode direcionar o orçamento segundo seus próprios interesses, contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, sem ter de prestar contas de sua gestão. Caberia, então, ao Legislativo valer-se de suas prerrogativas e promover, inclusive, a discussão técnica e doutrinária da questão, estabelecendo critérios que definissem claramente quais são os limites da discricionariedade do Poder Executivo (PISCITELLI, 2006).

De forma diversa, outros doutrinadores atribuem à LOA natureza impositiva, lei em sentido formal e material. Santos (2016, p. 11-12) expõe o entendimento de doutrinadores do tema no sentido de que a LOA teria caráter coativo, imperativo, de normatização de condutas, típico de toda norma jurídica. Nessa perspectiva, seria inaceitável que regras impostas em lei não tenham poder de império por serem compreendidas como “leis formais”, e classificações doutrinárias não poderiam minimizar a autoridade da lei, ou impugnar sua força normativa (SANTOS, 2016).

Cabe, no entanto, compreender como o orçamento público anual pode ser classificado no que se refere a execução de suas programações orçamentárias. Nesse sentido, Costa (2017) distingue o orçamento da seguinte maneira:

Modelo 1 – Autorizativo: o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional confere ao Poder Executivo a autorização legal para que seus órgãos e entidades, inclusive do poder judiciário e do próprio parlamento, execute as programações orçamentárias nele constantes;

Modelo 2 – Impositivo: quando determinadas programações orçamentárias são de execução obrigatória pelos órgãos e entidades do poder executivo, afastando, portanto, a discricionariedade da administração pública sobre realizar ou não a despesa.

Modelo 3 – Híbrido: segundo o qual há determinadas categorias de despesas que devem necessariamente ser realizadas pelo gestor público, e outras espécies de despesas que são apenas autorizadas pelo parlamento.

À luz dessa classificação, Lima e Viana (2016) entendem que a lei orçamentária possui natureza híbrida (mista), pois a efetivação dos gastos não é obrigatória por constar do orçamento. Contudo, a maior parte das despesas, inclusive as emendas parlamentares individuais, é imposta por força constitucional ou legal, o que as torna essencialmente obrigatórias, uma vez que o nosso orçamento não é totalmente autorizativo, nem totalmente impositivo, pois existe dispositivo legal que permite contrariar esse modelo em intervalos de tempo dentro do exercício financeiro (LIMA; VIANA, 2016).

Importante observar que, do ponto de vista constitucional e legal, o orçamento já é impositivo, embora a prática administrativa seja a do orçamento autorizativo. Isto porque, de acordo com Constituição de 1988, planos e orçamentos são determinantes e não meramente autorizativos ou indicativos, qualificando e dimensionando políticas públicas no Estado social (GREGGIANIN, 2015). Ao considerar o aspecto positivo da imposição de dotações orçamentárias, assim o mesmo autor se manifesta:

O regime de obrigatoriedade de execução, inicialmente definido para as emendas individuais, quebra o círculo vicioso alimentado pelo caráter autorizativo do orçamento, ampliando-se para outras iniciativas. E pode dar início a uma nova dinâmica que valoriza a participação, o debate e o acompanhamento das metas e resultados. [...] Se apoia na ideia da obrigatoriedade da entrega de bens e serviços à sociedade e na possibilidade de cobrar resultados (GREGGIANIN, 2015, p. 174).

Como mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu alterações relevantes na trajetória da governança orçamentária brasileira. Além de trazer novos instrumentos de planejamento e orçamento (o PPA, a LDO e a LOA, por exemplo), a Carta de 1988 estabeleceu rito próprio para o processo legislativo orçamentário e conferiu ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias, sob pena de crime de responsabilidade. Além disso, devolveu ao Legislativo amplos e plenos poderes para atuar no processo de elaboração do orçamento e poder alterar prioridades e dotações (AFONSO, 2016).

Teoricamente, a Assembleia Constituinte procurou universalizar a cobertura do orçamento (para compreender toda e qualquer despesa), racionalizar as peças (separou as contas fiscais das da seguridade social e tratou à parte as das empresas estatais) e disciplinar minimamente o alcance das emendas de parlamentares (AFONSO, 2016). Com relação as emendas, estas possuem natureza revisional e propositiva e por meio delas o Congresso tem a faculdade de participar das grandes questões de governo, de reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos (SANTOS; GASPARINI, 2020).

### 2.2.3 Aspectos técnicos e normativos do orçamento impositivo no Brasil

Tendo em vista a importância atribuída pelos parlamentares às emendas parlamentares, devido a forte centralização do poder de liberação da execução das emendas pelo Poder Executivo, bem como levando em consideração o uso dessa prerrogativa como instrumento de negociação por votos legislativos, foram diferentes as proposições que tramitaram no Congresso Nacional buscando o fortalecimento do Poder Legislativo na alocação de recursos, com o objetivo de adotar no Brasil o chamado Orçamento Impositivo. Sobre o assunto, Pontes (2003) disse que “a cada novo contingenciamento promovido pelo Poder Executivo, surgem discursos, debates e proposições para alterar o processo orçamentário brasileiro e ampliar a força do parlamento” (PONTES, 2003, p. 9).

Embora diversas também tenham sido as versões propostas para um orçamento impositivo (Pontes, 2003), de forma geral, o objetivo central de todas elas era limitar o poder discricionário de que dispunha o Poder Executivo, para liberar ou não a execução de despesas e obrigá-lo a executar a programação orçamentária aprovada pelo Legislativo (PISCITELLI, 2006).

Seguindo esta linha ideológica, em março de 2015 a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de autoria originária do Senador Antônio Carlos Magalhães, conhecida como PEC do Orçamento Impositivo – PEC 358/2013, foi aprovada e a Emenda Constitucional nº 86/2015 constitucionalizou os dispositivos das diretrizes orçamentárias federais para 2014 relativos à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas individuais.

A EC n.º 86 de 2015 alterou o texto constitucional para tornar obrigatória a execução das programações orçamentárias das emendas individuais nos limites específicos estabelecidos, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares. Os principais pontos alterados pela EC 86/2015 foram:

Art.

166.....

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

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

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos de impedimento de ordem técnica.

[...]

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (BRASIL, 2015)

O primeiro ponto a ser analisado é a obrigatoriedade de execução das programações incluídas na LOA via emendas individuais, sendo esse o principal dispositivo da Emenda nº 86/2015, pois exterioriza a obrigatoriedade de execução de parte das programações referentes a emendas individuais. Os montantes obrigatórios têm como base de cálculo a Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior, o que tende a ser inferior à RCL do Projeto da LOA, limite para aprovação das emendas.

Cumprido destacar, deste dispositivo, que não são as emendas individuais que se tornam obrigatórias, mas sim a execução orçamentária e financeira do percentual estipulado. A prova disso é que serão incluídas na LOA mais emendas (1,2 % da RCL do PLOA) do que serão executadas (1,2 % da RCL do ano anterior), salvo as exceções em que a RCL prevista no PLOA seja menor do que a RCL do exercício anterior.

O segundo ponto que merece atenção são os dois casos em que a impositividade da execução dos limites mencionados pode ser afastada. O primeiro relacionado aos contingenciamentos necessários ao cumprimento das metas fiscais, e o segundo em caso dos impedimentos de ordem técnica, que a LDO e outros infranormativos tratam com especial atenção para a efetiva execução do orçamento impositivo, com estabelecimento de procedimentos e prazos necessários à superação dos impedimentos que devem ser observados pelos gestores dos órgãos de execução.

Conforme já mencionado, o texto aprovado em 2015 tornou apenas as emendas individuais obrigatórias, permanecendo as emendas coletivas (de comissão permanente e de bancada estadual) no âmbito discricionário. No entanto, este modelo ainda divergia do que era almejado no âmbito do Congresso Nacional e da forma como a doutrina vinha apontando, a exemplo do modelo descrito por Praça (2013), em que as emendas coletivas também deveriam ser objeto de execução obrigatória. Somente em 2019 foi aprovada a proposta que estendia um pouco além a prerrogativa, agora incidida também sobre as emendas de bancadas Estaduais e do Distrito Federal, dentro de limites próprios estabelecidos.

Assim promulgada, a Emenda Constitucional n.º 100 de 2019 reduziu mais uma parte da discricionariedade do executivo sobre parte do orçamento ao estender a garantia de execução orçamentária e financeira das programações incluídas pelas emendas de iniciativa de bancada de parlamentares, de Estado ou do Distrito Federal, conforme consta no novo texto constitucional:

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

[...]

§ 12 A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no ano anterior. (BRASIL, 2019a)

A EC 100/2019 obrigou também o Poder Executivo a realizar as despesas indicadas pelas emendas de bancadas Estaduais e do Distrito Federal. Por conseguinte, demais normas institucionais aplicadas às emendas individuais quando à viabilização da execução das emendas, especialmente dos casos de contingenciamento e dos impedimentos técnicos, passaram também disciplinar as emendas impositivas de bancada, à exceção do limite da receita corrente líquida destinada para este fim, que corresponde para emendas de bancada 0,2% menos que o montante destinado para as emendas individuais, conforme o novo texto constitucional.

Além das normas de aplicação comum ao orçamento indicado pelos dois tipos de emenda, a emenda constitucional n.º. 100/2019 deu atenção especial às indicações parlamentares de bancada, garantindo a continuidade e conclusão de investimentos plurianuais ou com execução iniciada. A alteração constitucional impôs que as programações sobre tais investimentos deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada, a cada exercício, até a conclusão do empreendimento.

Ainda que as emendas constitucionais supracitadas tenham instituído o que conhecemos por orçamento impositivo brasileiro, cumpre destacar que a inauguração deste aconteceu antes da EC 86/2015, quando a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 previu a execução obrigatória de programações provenientes de emendas individuais ao orçamento, fato este que se repetiu para as emendas de bancada na LDO para 2019.

Em resumo, as principais alterações constitucionais relacionadas à instituição do orçamento impositivo, de 2015 a 2019, podem ser descritas no (quadro 2).

**Quadro 2** - Resumo das principais disposições constitucionais sobre as EPIs

<u>EPI Individual</u>  EC n° 85 de 2015 e EC n° 95 de 2016	<u>As emendas individuais podem ser contingenciadas se não cumprida a meta fiscal daquele ano.</u>
	Execução não é obrigatória em casos de impedimento técnico.
	Podem ser alteradas conforme regras para superação de impedimentos técnicos.
	Restos a pagar poderão ser considerados para fins de execução financeira (até 0,6%).
	As emendas são aprovadas no limite de 1,2% da RCL prevista no PLOA.
	Obrigatoriedade no Novo Regime Fiscal: execução obrigatória anterior corrigido o IPCA
	A LDO definirá o cronograma a ser observado pelos órgãos de execução para fins de superação de impedimento técnicos.
EPI de Bancada  EC n° 100 de 2019 e EC n° 95 de 2016	Obrigatoriedade de execução: 1% da RCL realizada no ano anterior.
	Programações sobre investimentos plurianuais ou com execução iniciada deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada, até a conclusão do empreendimento.
	Obrigatoriedade no Novo Regime Fiscal: execução obrigatória anterior corrigido o IPCA.
	Restos a pagar poderão ser considerados para fins de execução financeira (até 0,5%) para Bancada.
	<u>As emendas individuais podem ser contingenciadas se não cumprida a meta fiscal daquele ano.</u>
	Execução não é obrigatória em casos de impedimento técnico.
	Podem ser alteradas conforme regras para superação de impedimentos técnicos.
A LDO definirá o cronograma a ser observado pelos órgãos de execução para fins de superação de impedimento técnicos.	

**Fonte:** Elaboração Própria com base nas ECs n.º 85/2015, 95/2016 e 100/2019.

Quanto aos mecanismos necessários para operacionalização do orçamento impositivo, estes encontram-se em um abrangente e difuso arcabouço legal, composto essencialmente pelas normas orçamentárias constitucionais supracitadas e legislações infraconstitucionais, entre as quais se destacam a Lei Complementar n° 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei n° 4.320, de 1964, que estabelece normas gerais de Finanças Públicas.

A perspectiva estratégica do orçamento impositivo também o obriga a estar incluído nas três peças que compõem o sistema orçamentário brasileiro: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim como no orçamento tradicional, o conjunto de ações está estruturada na forma de programas de governo, com os atributos necessários para atuar efetivamente na solução dos problemas, se diferindo, no entanto, principalmente pelo processo orçamentário que percorre, uma vez que suas programações são de iniciativa do próprio Poder Legislativo que o aprovará.

As emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual (individuais ou coletivas) devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA), conforme preceitua o texto

constitucional. Em seu cumprimento, o Projeto de Lei nº 21, de 2019 – CN dispôs que a programação da LOA 2020 deveria integrar-se ao PPA 2020-2023, sendo que cada ação orçamentária precisa ser vinculada a um único programa, exceto ações padronizadas. Essa integração consta do Volume II da Lei do Orçamento - Consolidação dos Programas de Governo, e Volume VI, para a esfera do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais.

A proposição de emenda parlamentar ao orçamento poderá ser admitida ou inadmitida, a depender de sua compatibilidade ou não com PPA, ou seja, conforme o programa o qual a ação objeto de emenda se relacione, da seguinte forma:

a) Programas Finalísticos: O PPA 2020-2023<sup>6</sup> fixou 66 programas finalísticos, vinculados a cinco diferentes eixos estratégicos e à Estratégia de Defesa, com diretrizes e temas diferenciados. Somente os programas finalísticos contêm unidade responsável, objetivo, meta e indicador. O perfeito relacionamento entre o objetivo constante no PPA 2020-2023 e a ação da LOA 2020 é que assegura a compatibilidade entre os dois instrumentos, conforme se observa no Volume II do LOA 2020. No caso de a emenda propor inclusão de ação no PLOA, é necessário verificar a compatibilidade com algum objetivo constante no PPA 2020-2023.

b) Programas de Gestão: Programas de gestão são aqueles que reúnem um conjunto de ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. Nesse caso, a verificação da compatibilidade considera apenas o programa, que deve constar do PPA 2020-2023 e do PLOA 2020. A ação constante da emenda deverá ser compatível com o programa.

c) Operações Especiais: não integram o PPA 2020-2023 os programas que abrangem apenas despesas relativas a juros, amortização, e encargos da dívida, pagamento de aposentadorias e pensões e cumprimento de sentenças judiciais. Desse modo, uma vez que estes programas constam somente na Lei Orçamentária Anual, não há necessidade de checar sua compatibilidade.

Com relação a Lei de Diretrizes Orçamentárias, cabe a ela estabelecer os procedimentos e prazos para viabilização da execução das emendas de execução obrigatória, por força constitucional.

Art. 166.

[...]

Parágrafo 14. [...] os órgãos de execução deverão observar, nos termos da **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. (BRASIL, 2019b, *grifo da autora*)

---

<sup>6</sup> Não constam do PPA 2020-2023 ações orçamentárias. O Plano contempla programas finalísticos e programas de gestão, com indicadores que permitem a mensuração de desempenho do programa em relação à meta declarada.

O texto da LDO para o exercício de 2020 (Lei nº 13.898/2019) dispõe pela primeira vez sobre as normas para execução obrigatória também de emendas de bancadas no orçamento da União, indicando os códigos de despesas decorrentes destas programações com os códigos 6, para emendas individuais, e 7 para emendas de bancadas estaduais. Na referida lei é possível verificar que foram reforçadas as regras quanto ao processo de emendas ao projeto de lei na forma estabelecida pela Constituição Federal, estabelecidos os prazos para viabilização de execução das emendas, contados a partir da publicação da LOA, na seguinte forma:

Art. 67. [...]

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

II – **até 125 dias** para divulgação dos programas e ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação dos impedimentos técnicos no Siop, bem como sua publicidade em sítio eletrônico;

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

IV – **até 180 dias** para viabilização das programações remanejadas, nos termos do inciso III deste artigo. (BRASIL, 2019b, *grifo da autora*)

É importante observar que, nos termos da LDO para 2020, determinou-se que o prazo para emissão da nota de empenho é de 30 dias, a contar da aprovação do plano de trabalho apresentado pelo proponente<sup>7</sup> ao órgão concedente<sup>8</sup>. Isto implica dizer que o órgão proponente, responsável pela execução do projeto, necessita cumprir todo rito estabelecido por lei para contratações de bens, serviços e obras constante do projeto, na forma da Lei nº 8.666 de 1993, em no máximo 30 dias a contar do final da aprovação do projeto.

No que se refere à concretude das ações por meio orçamento público, a LOA para o exercício de 2020 inovou ao identificar no Quadro de Detalhamento de Despesas (QDD) as programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada impositivas, através de identificadores de resultado primário específicos: RP6 para as emendas individuais e RP7 para emendas de bancada, segundo estabelecido na LDO, sendo as programações indicadas por RP2 aquelas que, embora de indicação parlamentar, não são de execução impositiva. A (figura 3) mostra a identificação das programações mencionadas.

<sup>7</sup> Proponente: o órgão da administração pública federal direta ou indireta recebedora da dotação orçamentária e dos recursos financeiros.

<sup>8</sup> Concedente: órgão ou entidade da administração pública federal direta ou indireta responsável pela transferência de recursos financeiros oriundos do orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, destinados a execução de ações orçamentárias.

**Figura 3 - Identificação das programações impositivas na LOA**

**Unidade: 26101 Ministério da Educação - Administração Direta**  
**Quadro dos Créditos Orçamentários**

Programática	Programa/Ação/Subprograma	Funcional	Res	Ord	RP	Mod	ES	Pla	Valor
	Universidade Federal do Oeste da Bahia - No Estado da Bahia								
2000.219V.7002	- Instituição apoiada (unidade): 1	22.364	F	3-ODC	6	90	8	188	150.000
	Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior - Universidade Federal do Sul da Bahia - No Estado da Bahia								150.000
2000.219V.7004	- Instituição apoiada (unidade): 1	22.364	F	4-INV	6	90	8	188	150.000
	Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior - Universidade Federal da Bahia - No Estado da Bahia								100.000
2000.219V.7006	- Instituição apoiada (unidade): 1	22.364	F	3-ODC	6	90	8	188	100.000
	Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior - Campus de - São José dos Campos - SP								250.000
2000.219V.7010	- Instituição apoiada (unidade): 1	22.364	F	4-INV	6	90	8	188	100.000
	Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior - Instituto de Medicina Tropical - UFRN - No Estado do Rio Grande do Norte								100.000
2000.219V.7012	- Instituição apoiada (unidade): 1	22.364	F	4-INV	6	90	8	188	20.000.000
	Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior - Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes - No Estado do Pará								20.000.000
2000.219V.7014	- Instituição apoiada (unidade): 5	22.364	F	4-INV	7	90	8	188	1.948.817
	Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Educação Superior - Custeio, Serviços, Aquisição de Equipamentos e Materiais Permanentes - No Estado da Bahia								1.948.817
	- Instituição apoiada (unidade): 4		F	3-ODC	2	90	8	100	2.300.000
2000.6344	Regulação e Supervisão dos Cursos de Graduação e de Instituições Públicas e Privadas de Ensino Superior								2.300.000
2000.6344.0001	Regulação e Supervisão dos Cursos de Graduação e de Instituições Públicas e Privadas de Ensino Superior - Nacional	22.364							2.300.000
	- Ato regulatório publicado (unidade): 8.500		F	3-ODC	2	90	8	142	2.272.400
2000.6380	Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica								27.600
2000.6380.0001	Fomento ao Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica - Nacional	22.363	F	3-ODC	2	91	8	142	18.000.000
	- Iniciativa apoiada (unidade): 8		F	4-INV	2	90	8	142	8.000.000

Fonte: Lei Orçamentária Anual para o exercício de (2020).

A viabilização da execução das emendas também conta com outros dispositivos normativos que podem ser emitidos ao longo do exercício financeiro, especialmente em razão dos ajustes fiscais e dos procedimentos necessários para execução dentro do exercício. Nesse sentido, podemos citar a Portaria Interministerial n.º 43, de 04 de fevereiro de 2020, do Ministério da Economia e da Secretaria de Governo da Presidência da República, que estabelece os procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais e superação de impedimentos técnicos, bem como o Comunicado n.º 62/2020, que estabelece o cronograma para execução das emendas impositivas de bancada ao orçamento de 2020.

Destaca-se ainda as Portarias de Crédito Anuais, que dispõe sobre procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias no exercício financeiro, a exemplo da Portaria n.º 1, de 13 de fevereiro de 2019, além dos diversos Comunicados da Secretaria de Governo da Presidência da República (SEGOV/PR), que estabelecem prazos, esclarecimentos e outras informações de interesse dos órgãos e entidades executoras do orçamento da União.

Fazendo um resumo do arcabouço normativo que visa disciplinar as indicações parlamentares impositivas ao orçamento, bem como operacionalizar a sua execução, este conjunto encontra-se previsto na Constituição Federal, como ilustra a figura 4.

**Figura 4 -** Arcabouço legal do orçamento impositivo

**Fonte:** Elaboração Própria (2020).

Desse modo, a efetiva liberação dos créditos orçamentários e dos recursos financeiros está condicionado ao conjunto de conjunto de prazos e procedimentos controlados pelo Poder Executivo, os quais os órgãos executores devem se cumprir para que possam executar efetivamente as ações em prol da sociedade. Isto corrobora o que já vinha sendo previsto por Rodrigues (2019), de que o poder executivo continuaria a deter o controle sobre a execução do orçamento, mesmo na forma impositiva. Acrescenta-se a este entendimento, porém, que tais regras possivelmente estejam carregadas com um nível de rigidez que, além de controlar o ritmo e a liberação do orçamento, também podem tornar inviável a implementação das ações e dos projetos prometidos aos beneficiários.

É notório observar, ainda, que com as Emendas Constitucionais 100/ 2019 e 102/2019, reforça-se a obrigatoriedade da execução integral do orçamento, e não apenas as provenientes de emendas parlamentares impositivas. O novo § 10 do art. 165 impõe à administração, sem se limitar às emendas, o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Em seguida, o § 11 estabelece as exceções ao orçamento impositivo, a fim de assegurar o equilíbrio fiscal.

### 2.2.3.1 Impedimentos técnicos

A concepção do orçamento impositivo estabelece um regime de obrigatoriedade e responsabilidade de execução das programações pelo gestor, ressalvado, no entanto, os casos de impedimento técnico ou mesmo de contingenciamentos. O artigo 166 da Constituição Federal passou a vigorar com a seguinte alteração:

Art. 166.

[..]

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (BRASIL, 2019a)

Embora exista a obrigação de execução das programações fruto de emendas parlamentares impositivas, o texto constitucional traz um certo nível de flexibilidade ao levar em consideração que nas situações administrativas concretas se tornaria inviável a execução integral das ações previstas. Na visão de Gregiannin (2015), os impedimentos técnicos e o contingenciamento proporcional suavizaram a lógica inconciliável de uma execução orçamentária que não pudesse se submeter aos princípios fiscais e de razoabilidade administrativa. O mesmo autor assim define o impedimento técnico:

O impedimento é o fato que impossibilita o gestor de executar, total ou parcialmente, as programações. Uma vez identificado, a obrigação de executar converte-se em obrigação de justificar do ponto de vista técnico e legal. Não mais poderá ser alegado impedimento quanto ao mérito. A fiscalização dos impedimentos se mostra como um passo necessário, o que deverá valorizar a atividade de acompanhamento e fiscalização do Legislativo (GREGGIANIN, 2015, p. 154).

De forma resumida, os impedimentos se caracterizam por problemas identificados na Proposta de Trabalho ou pelo não atendimento dos prazos estabelecidos, por parte do beneficiário da emenda, bem como por erros ou omissões da parte do próprio autor da emenda. Desse modo, quando há impedimentos de ordem técnica ou legal que sejam insanáveis, a obrigatoriedade da execução de emendas individuais ou de bancada estaduais é afastada.

Entretanto, como já mencionado anteriormente, a possibilidade de impedimento técnico não representou um problema insanável, uma vez que coube à Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer o cronograma para análise e verificação dos eventuais impedimentos, e outros procedimentos necessários à viabilização da execução a ser observados pelos órgãos executores, além de que, as alterações feitas pela EC n° 100/2019 cuidou de prever

a elaboração de lei complementar para dispor sobre os procedimentos que deverão ser adotados para sanar os impedimentos legais e técnicos.

### **2.3 Governança do orçamento impositivo no contexto das IFES**

Na CF de 1988 o financiamento público da educação está previsto no artigo 212, que assim dispõe: “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. O atendimento de ações de educação ainda se encontra garantido na Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que em seu artigo 5º assegura que o recurso para manutenção e desenvolvimento das instituições públicas de educação deverá constar no orçamento geral da União.

No tocante à impositividade orçamentária, a Resolução n.º 1/2006 CN prevê que os autores das emendas possam fazer apropriação orçamentária em diversas ações, funções e áreas temáticas do projeto de lei orçamentária, incluindo, com isso, destinação de créditos à educação. Dados disponibilizados pelo SIOP<sup>9</sup> apontam que a participação das emendas autorizadas no âmbito do Ministério da Educação, de 2015 a 2019, já é de quase 3 bilhões e meio de recursos do orçamento impositivo, indicados à educação básica, profissional, infantil, hospitalar, de ciência e tecnologia, bem como para o ensino superior.

Segundo Oliveira e Santos Filho (2018), não incide nenhum limite obrigatório determinado por lei para o atendimento da educação pública a partir das emendas parlamentares impositivas, a exemplo do que ocorre para ações e serviços de saúde. Estendendo tal análise para as emendas de bancada impositivas, que também não vincula nenhum percentual para a educação, percebe-se que a apresentação de emendas nesse sentido se dá, única e exclusivamente, pela vontade do parlamentar e, conseqüentemente, pelo prestígio que determinado gestor possui frente a sua instituição para garantir apoio político do congressista.

Ainda assim, esta nova dinâmica do orçamento é fator que chama atenção dos participantes do orçamento público brasileiro, pela possibilidade de suplementação dos recursos ordinários consignados na LOA. Inseridas nesse contexto, as universidades e institutos federais, que já vinham sofrendo com cortes orçamentários desde a crise fiscal de 2015, se deparam com uma nova possibilidade de amenizar a escassez de recursos de capital e, quem sabe, até voltar

---

<sup>9</sup> Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP) é a plataforma que suporta os processos de planejamento das programações orçamentárias do governo federal, e também de consulta pública às informações do orçamento (Ministério da Economia, 2020).

a expandir seus serviços com a fatia impositiva recebida do orçamento público. Na visão de Oliveira e Filho (2018),

[...] a impositividade do orçamento pode ser vista como uma ferramenta auxiliar: a certeza do recebimento do crédito aprovado através de emendas individuais poderá refletir em uma antecipação de providências para a concretização do objetivo proposto, aumentando, portanto, a taxa de sucesso de implementação de políticas públicas de qualidade através do planejamento orçamentário, cenário que era desprezado anteriormente, pois as emendas aprovadas por meio de bancadas estaduais e comissões – e até mesmo as individuais – tinham contingenciamento decretado pelo poder executivo o que frustrava as atividades licitatórias desde o início (OLIVEIRA; SANOS FILHO, 2018, p. 2228).

Se, na visão de Oliveira e Santos Filho (2018), o orçamento impositivo pode representar oportunidade de investimento para as IFES, por outro, nos confrontamos com os novos desafios apresentados aos seus gestores (RODRIGUES 2019), tanto em esforços para conseguir o apoio político necessário para a indicação orçamentária, quanto para a administração orçamentária e financeira de créditos e de recursos que possuem seus próprios tramites burocráticos para a efetiva execução.

No entorno desta questão, destaca-se o importante papel das IFES na execução do orçamento público brasileiro, não apenas pela sua disposição geográfica em território brasileiro, mas também pelas condições técnicas e gerenciais oferecidas por estas instituições para execução de uma gama de projetos em diversas esferas de interesse social (AMARAL, 2008). Ao lado disso, verifica-se que o contexto político e econômico desta época impõe diferentes desafios à execução do OI pelas IFES, pressionando estas instituições a buscarem cada vez mais recursos e novos mecanismos para gerenciar um grande volume de recursos, com inovação e flexibilidade.

### 2.3.1 Programação e execução do orçamento impositivo

Segundo disposto na Resolução CN n.º1/2006, as indicações parlamentares ao orçamento acontecem por área temática, sendo a educação representada pela Área Temática IV. Esta área envolve as programações orçamentárias do Ministério da Educação, que conta com cinquenta e quatro unidades orçamentárias que reúnem, além da Administração Direta, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os Centros Federais de Educação Tecnológica (IFETs), as Universidades Federais, os Hospitais Universitários, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A. (EBSERH), entre outras vinculadas ao órgão.

As emendas de apropriação de despesas ao orçamento ocorrem por meio do Sistema de Elaboração de Emendas às Leis Orçamentárias (LEXOR), que se trata de um sistema informatizado para a finalidade de elaboração de emendas e seu envio à Comissão Mista de Orçamento (CMO). O sistema direciona a elaboração de emendas para as ações com maior demanda parlamentar, estruturando a programação por área de governo, tipo de realização, modalidade de intervenção, programa e ação.

O Quadro 3 apresenta uma síntese das principais ações objeto de emendas direcionadas ao ensino superior do MEC.

**Quadro 3** - Principais ações objeto de emendas para a educação superior

Tipo de Realização	Modalidade de Intervenção	Programa	Ação
Ensino Superior	Apoio à Expansão das Instituições Federais (apenas na UO 26101 – Adm. Direta <sup>10</sup> )	5013 – Educação Superior – Graduação, Pós Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.	15R3 – Apoio à Expansão, Reestruturação e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior
	Reestruturação e Modernização das Instituições Federais (na UO das instituições)		8282 – Reestruturação das e Modernização das Instituições Federais de Ensino Superior
	Apoio ao funcionamento das Instituições Federais (apenas na UO 26101 - Administração Direta)		219V – Apoio ao Funcionamento das Instituições Federais de Ensino Superior
	Funcionamento das Instituições Federais (na UO da Instituição)		20RK – Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior
	Fomento às Instituições Federais		20GK – Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.
	Apoio às Entidades Não Federais		0048 – Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais

**Fonte:** Elaboração Própria com base em Brasil (2019b).

O regime de execução das emendas parlamentares, estabelecido na Portaria Interministerial n° 43, de 4 de fevereiro de 2020, tem como finalidade declarada garantir a

<sup>10</sup> UO 26101 - Administração Direta do MEC: os recursos que visam beneficiar as IFES por meio desta modalidade de intervenção devem ser descentralizados mediante operação de *destaque orçamentário*, após celebração de Termo de Execução Descentralizada entre a unidade da administração direta do MEC e a IFES beneficiária da emenda.

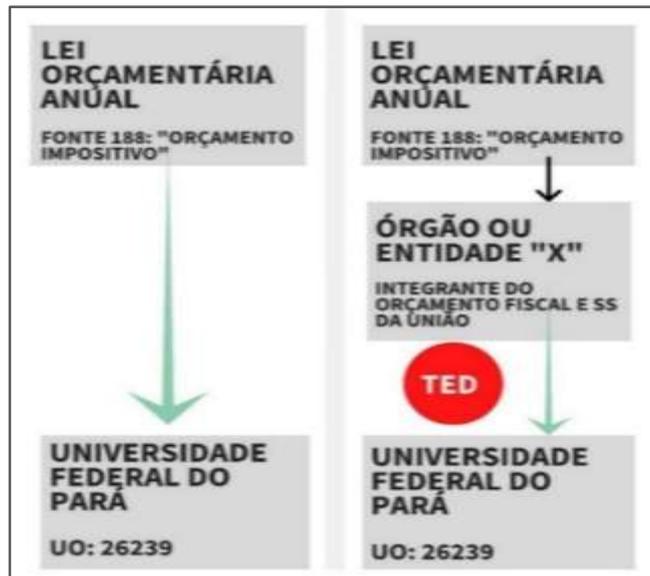
efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais, independente de autoria. Segundo os termos da portaria, os recursos de emendas individuais serão executados por meio de duas modalidades: transferência especial (execução direta) e transferência com finalidade definida (execução indireta). Na primeira modalidade, os recursos serão repassados diretamente ao ente federado beneficiário, independente da celebração de convênio ou de outro instrumento congêneres, enquanto que na segunda modalidade, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência institucional da União, em atendimento ao art. 166-A, §4, da Constituição de 1988.

Para efetivar as ações indicadas pelos parlamentares, os órgãos de interesse deverão observar as normas gerais dispostas na LDO e nas Portarias interministeriais, entre outros dispositivos específicos, para atendimento dos prazos e procedimentos para: encaminhamento do plano de trabalho ao órgão responsável pela política, análise dos planos de trabalho, atendimento de diligências, se for o caso, aprovação do plano de trabalho, e, por fim, a descentralização do orçamento para a universidade ou instituto executar o objeto.

As universidades federais estão vinculadas a estrutura do Ministério da Educação (MEC), na forma de autarquia ou fundação pública, e por isso subordinam-se ao conjunto de regras gerais que regem a administração pública, especialmente as normas relativas ao planejamento orçamentário da união. Segundo Amaral (2005), os recursos financiadores das atividades das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) são divididos em três grupos: os que são arrecadados em razão de atividades econômicas desenvolvidas pela própria instituição; os recursos de convênios ou contratos com organismos públicos ou privados e, por fim, os recursos do Tesouro Nacional, oriundos de impostos, taxas, contribuições, entre outros (AMARAL, 2005).

Na perspectiva do orçamento impositivo, estes créditos são oriundos do Tesouro Nacional, nas seguintes formas: diretamente na unidade orçamentária que representa a IFES, dependendo apenas da liberação de nota de crédito pelo MEC, ou indiretamente, oriundos da celebração de Termos de Execução Descentralizada (TED). É o que vemos representado na figura 5.

**Figura 5** - Formas de ingresso do orçamento impositivo em uma IFES



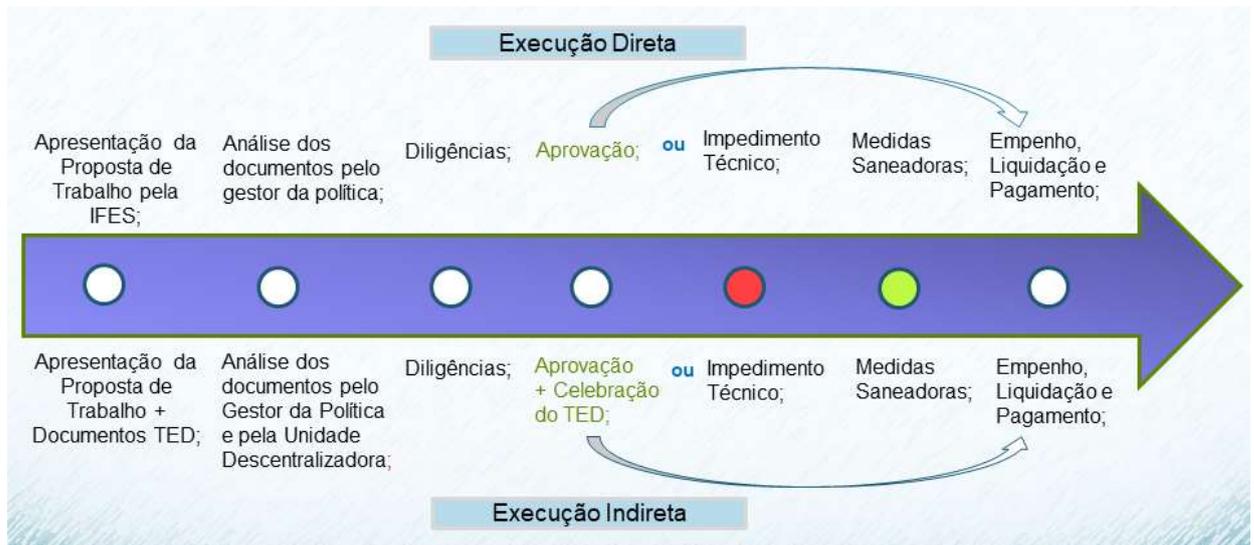
**Fonte:** Elaborado pela autora (2020).

Do mesmo modo, a execução das programações impositivas poderá ser direta ou indireta. No primeiro caso, trata-se da execução de dotações do orçamento impositivo consignados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) diretamente à universidade ou instituto responsável pela sua execução. No caso da execução indireta, estão os recursos estão indicados à determinada modalidade de intervenção que não pode ser executada diretamente pela IFES beneficiária, e ficam consignadas em ações de responsabilidade de outros gestores da política pública, na forma descrita pelo Plano Plurianual (PPA). Nestes casos, o recurso é direcionado a outro órgão ou entidade que possa receber tal programação, inclusive da administração direta do MEC, que receberá o recurso para, após celebração do TED, descentralizá-lo à IFES por meio da operação SIAFI<sup>11</sup> denominada de “destaque orçamentário”.

A figura 6 mostra os procedimentos para aprovação e execução das emendas, na forma direta e indireta, no contexto das IFES.

<sup>11</sup> Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)

**Figura 6** - Fluxo para aprovação e execução das EPIs



**Fonte:** Elaborado pela autora (2021).

Sobre a execução indireta, o decreto Decreto nº 8180, de 2013, instituiu o Termo de Execução Descentralizada (TED) como instrumento a ser utilizado na descentralização de recursos entre órgãos integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da União, sendo os procedimentos a serem adotados previstos no Decreto nº 10.426, de 2020 e outros normativos específicos adotados em cada unidade descentralizadora.

O TED é um documento que possibilita formalizar a descentralização de crédito orçamentário entre órgãos e entidades federais. Configura-se como assunto de natureza orçamentária sem a necessidade de interesse recíproco para a realização das atividades específicas pela descentralizada em prol dos interesses da descentralizadora (BRASIL, 2020a). Mattar *et al.* (2012, p. 61-62), por sua vez, acrescentam que o TED é um documento jurídico e administrativo essencial para firmar “parcerias em diferentes áreas do conhecimento e com diversas finalidades”.

Isto significa que, para aprovar as emendas e receber os créditos do OI, as universidades e institutos federais deverão submeter seus planos de trabalho à aprovação pelos órgãos responsáveis pela política da ação a ser empregada, e pela unidade descentralizadora do crédito orçamentário, que pode ser a mesma ou não, que avaliará os critérios estabelecidos para celebração do TED.

As emendas destinadas às IFES através da administração direta do MEC se dão por meio da modalidade 90 (aplicações diretas), devendo as propostas de trabalho serem apresentadas no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), no módulo SPO - Emendas Parlamentares. O acesso ao sistema é

controlado atualmente pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC), tanto para os coordenadores dos projetos, quanto à técnicos e gestores de orçamento das universidades.

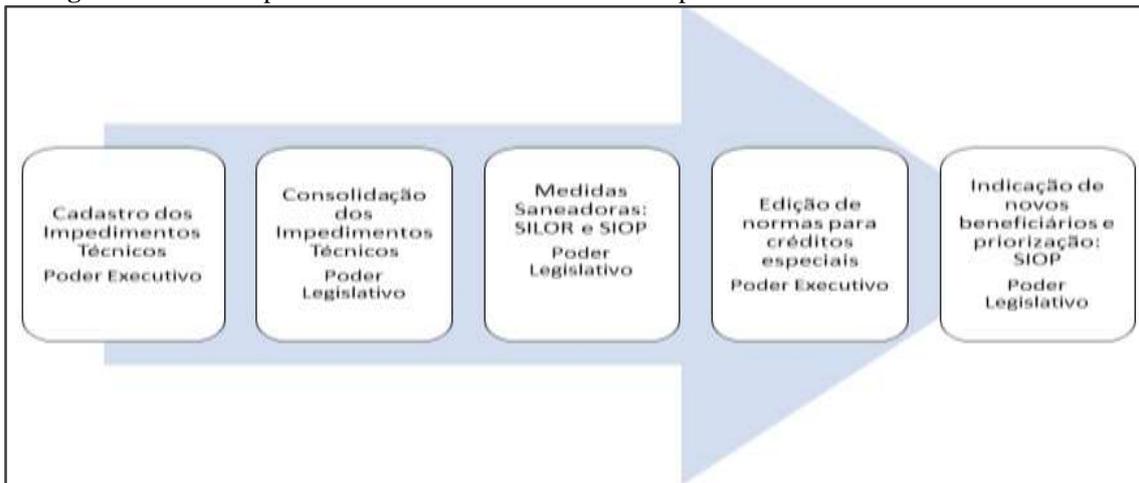
A disponibilidade do sistema para cadastramento observa estritamente o prazo estabelecido para encaminhamento das propostas, e uma vez a proposta encaminhada, esta é analisada pela secretaria do MEC responsável pelo objeto. As propostas ou planos de trabalho apresentadas pelas universidades federais e hospitais universitários não vinculados à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) serão analisados pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu), enquanto as propostas dos hospitais da rede EBSERH são analisadas pela própria empresa.

Nos casos de execução indireta, ou seja, emendas que tem como beneficiária as IFES por intermédio de outro órgão/entidade, não se aplica o uso do SIMEC. Neste caso, deverá ser observado os procedimentos e sistemas próprios de cada concedente para aprovação dos planos de trabalho, incluindo prazos específicos adotados. O Sistema Eletrônico de Informações (SEI!) é a principal plataforma de informação adotada pelos demais ministérios para instrução processual de transferência de recurso, devendo as IFES solicitarem o cadastro junto aos órgãos. Nos casos em que não há utilização de sistema de informação, a unidade descentralizadora estabelecerá procedimentos específicos para recebimento e tramitação da documentação.

As propostas, quando não aprovadas, serão registradas em impedimento técnico. Os impedimentos técnicos à execução de emendas parlamentares podem acontecer por diversas razões, relacionadas à inadequação da proposta de trabalho apresentada (BRASIL, 2020d). Neste momento, o Poder Executivo envia os impedimentos ao Poder Legislativo para que sejam consolidados pela Secretaria de Orçamento Federal e realizadas as medidas saneadoras pelos autores das emendas, que inclui correções de beneficiários e remanejamento de recursos, na forma do inciso II, §14 da CF de 1988. Uma vez que os parlamentares possuem a liberdade de escolher os beneficiários do recurso, as tratativas e negociações para manter ou não a indicação para a IFES é livre.

A partir dos remanejamentos e das novas regras editadas aos créditos adicionais, o SIOP é reaberto para os autores realizarem nova indicação de beneficiários e as priorizações do novo ciclo, como mostra a (figura 7).

**Figura 7-** Fluxo simplificado de medidas saneadoras de impedimentos técnicos



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

A SEDGG<sup>12</sup> é o órgão responsável por divulgar, nos termos da LDO e das portarias interministeriais, o cronograma para análise e indicação dos impedimentos técnicos tanto para a execução de emendas individuais, quanto para as de bancada, podendo variar de acordo com o instrumento a ser celebrado para a descentralização do crédito (convênios, contrato de repasse, etc.). De posse destas informações, o órgão gestor de cada política poderá estabelecer seus próprios prazos, respeitado o prazo geral, para recebimento e análise das propostas e solicitação de documentos para saneamento de problemas identificados.

Outro fator a ser observado é que, de acordo com a Portaria do MEC n° 1.672, de 2019, é obrigatório a apresentação de determinados documentos, a depender da natureza do gasto, sempre que houver necessidade de celebração de TED. A apresentação dos documentos torna-se necessário para verificar a compatibilidade do plano orçamentário apresentado com os preços de mercado praticados para as respectivas especificações técnicas, tornando-se outro condicionante para aprovação dos planos de trabalho das emendas.

As indicações parlamentares destinadas às ações de saúde, cultura, esporte, e demais ações relacionadas a áreas específicas da atuação do governo, só poderão ser executadas pelas universidades federais mediante descentralização orçamentária do gestor responsável pela política, conforme discriminado no Plano Plurianual (PPA) e, por conseguinte, na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além das normas gerais dispostas no Decreto n° 10.426, de 2020, as IFES devem observar normativos adotados por cada órgão descentralizador, seus prazos e a documentação exigida em cada caso, obedecidas as normas gerais para execução de emendas.

<sup>12</sup> Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, responsável pela divulgação do cronograma na Plataforma +Brasil.

### 3 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Esse tópico descreve a metodologia que foi empregada para atingir os objetivos da pesquisa, partindo da sua classificação, o universo no qual os sujeitos estão inseridos, os procedimentos de coletas de dados e, por fim, as técnicas utilizadas para análise dos resultados.

#### 3.1 Tipo de pesquisa

Esta pesquisa foi classificada em uma abordagem quali-quantitativa. A estratégia de pesquisa qualitativa foi considerada por ser desenvolvida por meio de descrição e interpretação de dados, se valeu de diferentes estratégias de investigação (CRESWELL, 2010), e, desta forma, pode revelar características dos aspectos relevantes na governança orçamentária dos recursos de emenda parlamentar, inclusive na instituição estudada. Por sua vez, foi também classificada em quantitativa, por apresentar a validação dos resultados por meio de técnicas estatísticas (RICHARDSON, 2015, p.70).

Partindo do objetivo da pesquisa, que é analisar os desafios da governança orçamentária em uma IFES, o presente estudo se reveste de natureza aplicada, conforme menciona (GIL, 2008), uma vez que procura ofertar conhecimentos a serem aplicados por meio de instrumentos de governança orçamentária e financeira direcionados à solução de problemas específicos na UFPA.

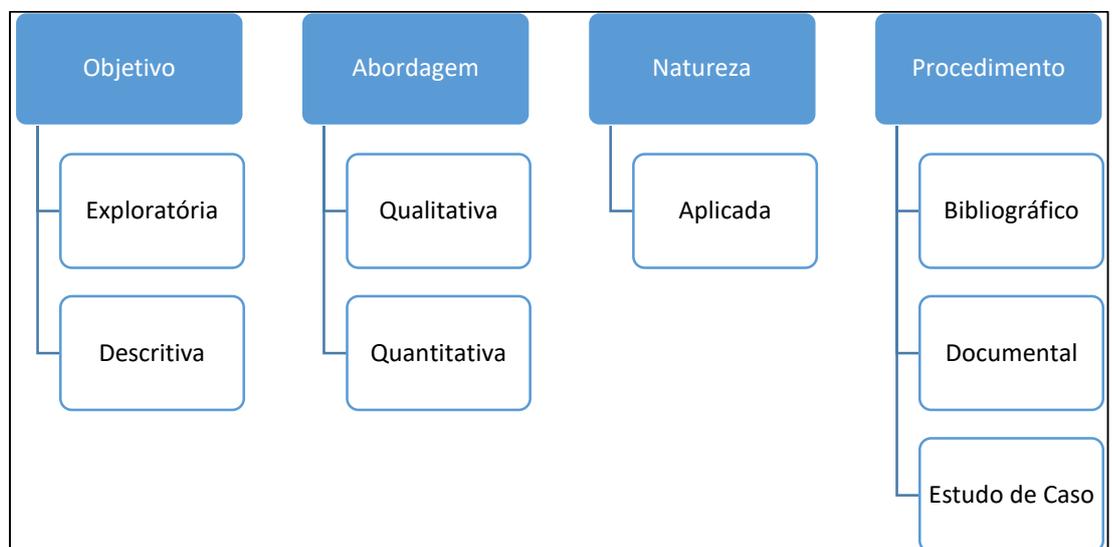
Devido à escassez de estudos na literatura sobre o tema desta pesquisa, o objetivo da pesquisa é de natureza exploratória, visando gerar conhecimento sobre a governança na aplicação dos recursos de origem impositiva no Brasil, e conhecer um fenômeno até então não encontrado em estudos realizados (GIL, 2008). Nesse sentido, tornou-se ainda necessário descrever o processo de execução das emendas no contexto das IFES e as relações entre as diversas variáveis estudadas, levando o presente estudo a assumir também a natureza descritiva (RICHARDSON, 2015).

Os levantamentos bibliográfico e documental mostraram-se pertinentes por possibilitar a aproximação da base conceitual e normativa com os dados da realidade, podendo a pesquisa bibliográfica contribuir para o entendimento dos principais conceitos e dimensões da governança orçamentária, contextualizada no conjunto normativo das emendas parlamentares impositivas (GIL, 2008). Desse modo, visando adotar procedimentos adequados para uma pesquisa empírica, foi realizado a análise de relatórios que ajudam na compreensão dos fatos, a exemplo dos relatórios de execução orçamentária e financeira, e nos planos de

gestão orçamentária. Ressalta-se que, para Gil (2008, p. 51), a pesquisa documental é “aquela desenvolvida por meio de documentos ainda não tratados por outros autores, consistindo na principal diferença entre esse procedimento de pesquisa e a bibliográfica”.

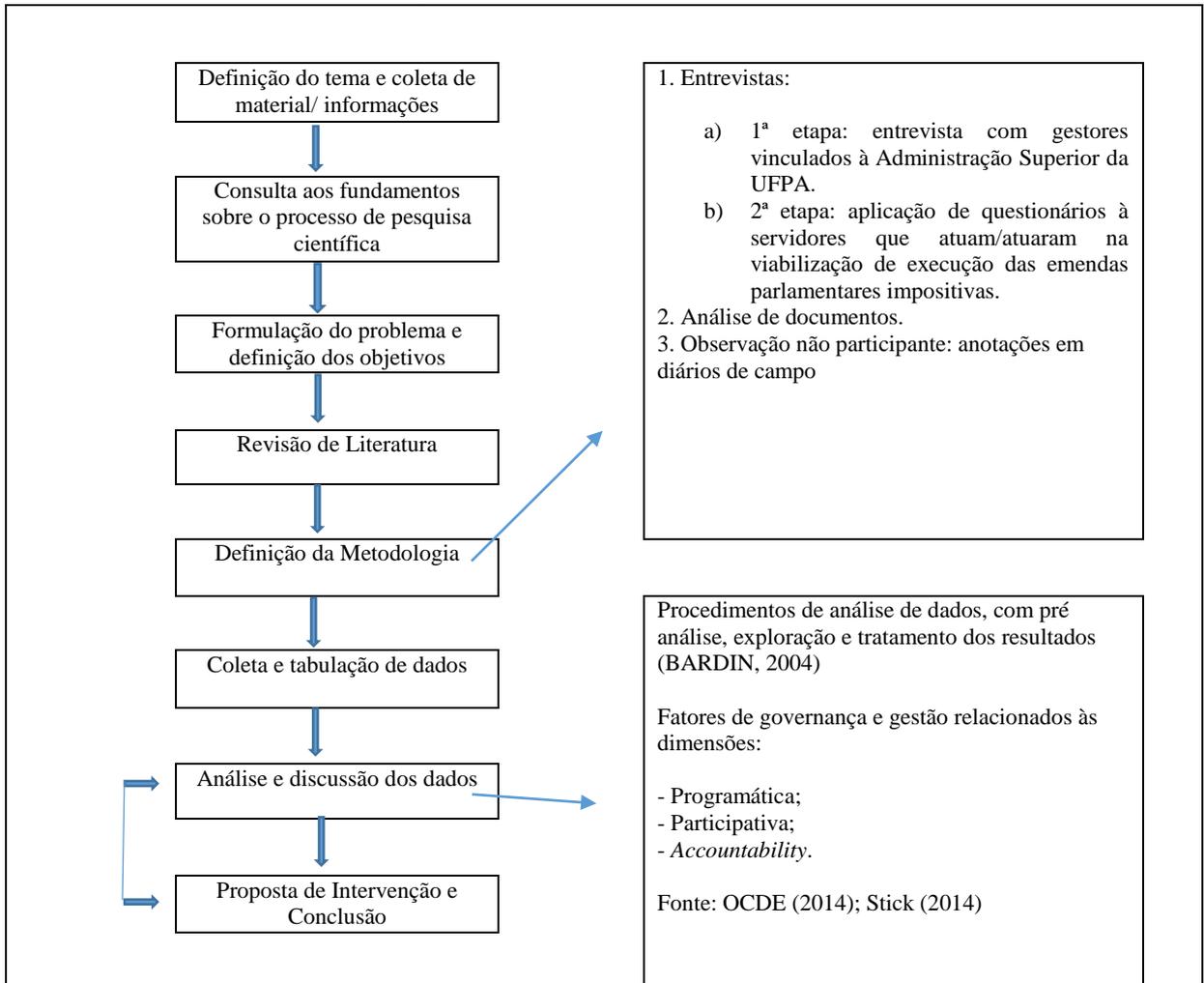
Acrescenta-se que foi adotado como procedimento principal o estudo de caso da atuação da Universidade Federal do Pará na gestão orçamentária e financeira das programações parlamentares impositivas. A escolha do estudo de caso justifica-se a partir da visão de Yin (2015) e Gil (2008), que indicam este método para os casos em que o pesquisador se interessa em estudar uma situação singular, particular, com potencial para estudos relacionados à escola.

**Figura 8** - Classificação da pesquisa



**Fonte:** Elaborado pela autora com base em Yin (2015), Creswell (2010), Richardson (2015), Gil (2008)

O período estudado contemplou o período de 2016 a 2020, que compreende o período de execução dos recursos provenientes de EPIs pela Universidade Federal do Pará, desde a instituição do orçamento impositivo até o último exercício com dados consolidados para utilização nesta pesquisa. A execução do orçamento impositivo inclui as programações realizadas pelas emendas individuais e pelas emendas de bancada, constituído pelo processo de aprovação dos planos de trabalho, execução e prestação de contas. Foi investigada a atuação da UFPA à luz dos fatores impactantes na qualidade da governança da gestão do orçamento impositivo, identificados a partir das normas vigentes aplicáveis e das lentes teóricas sobre a governança orçamentária. Dessa forma, o planejamento executado para a pesquisa pode ser visualizado na (figura 9) a seguir.

**Figura 9** - Procedimentos práticos da pesquisa

Fonte: Elaboração Própria (2021).

### 3.2 Especificação do problema

Quais os desafios da governança orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino Superior diante das mudanças introduzidas pelo Orçamento Impositivo da União?

#### 3.2.1 Perguntas de pesquisa

- Quais são os mecanismos de execução das emendas parlamentares impositivas (EPI) no contexto das IFES?
- Qual o impacto do modelo de orçamento impositivo no financiamento geral da UFPA, no período de 2016 a 2020?
- A partir da percepção dos servidores, quais as práticas de gestão necessitam de melhoria para a execução das EPIs?

d) As práticas de governança orçamentária na UFPA buscam estimular o orçamento impositivo como ferramenta de desenvolvimento institucional?

### 3.3 Modelo analítico da pesquisa

Após a definição das perguntas de pesquisa, são apresentadas as alíneas de análise que norteiam a pesquisa que possibilitarão a realização do diagnóstico para a governança dos recursos provenientes do orçamento impositivo da União.

A construção do modelo analítico se baseou nos princípios listados pelo modelo de governança orçamentária proposto pela OCDE (2014), que correspondem às dimensões “programática”, “participativa” e de “*accountability*”, proposto por Stick (2014). Para identificar os fatores correspondentes aos princípios abordados, delimitou-se nesta pesquisa a governança orçamentária no âmbito de um órgão executor do orçamento, ou *gastador* (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004), uma vez que, se pensada de forma escalar, a governança orçamentária pode ser estudada não só no macro e no meso, da perspectiva de Estado e de governo, mas também no espectro micro das organizações (MARINE; MARTINS, 2014). Desse modo, com fundamento tanto nos estudos teóricos quanto no levantamento normativo aplicável, buscou-se encontrar questões adequadas visando ao diagnóstico da governança do orçamento impositivo na IFES estudada, por meio da aplicação de questionários, na forma que segue.

#### a) Dimensão Programática

**Quadro 4-** Fatores de gestão relacionados à dimensão programática

F1	Os recursos são aplicados em conformidade com as diretrizes do governo?	OCDE (2002) Brasil (2020d; 2020e)
F2	Há coerência entre os projetos atendidos e os planos institucionais?	Vieira e Possati (2011) Marine e Martins (2014) Brasil (2021)
F3	Os recursos do OI são alocados de acordo com as prioridades institucionais? (eficiência alocativa)	Giacomoni (2012) Brasil (2021) Cavalcante e Silva (2012)
F4	Os recursos aplicados nos projetos de engenharia são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil que permitam imediato usufruto dos benefícios pela sociedade?	Brasil (2020e) OCDE (2014)
F5	O histórico qualitativo dos projetos (resultados alcançados) é considerado no processo alocativo dos recursos de EPI?	Brasil (2021) Caliman (2014)
F6	O desempenho econômico-financeiro da instituição, inclusive com recursos das EPI, é avaliado periodicamente?	Brasil (2021) Caliman (2014)

**Fonte:** Elaboração Própria (2021)

### b) Dimensão Participativa:

**Quadro 5** - Fatores de gestão relacionados à dimensão participativa

(Continua)

F7	As informações sobre os resultados alcançados com os projetos atendidos por EPI são de fácil acesso à toda sociedade?	Brasil (2017a) Brasil (2021)
F8	Existe transparência nos dados apresentados sobre a execução orçamentária e financeira das EPI, permitindo fácil compreensão?	OCDE (2014)
F9	Os projetos para aplicação dos recursos de EPI levam em consideração as reais necessidades dos cidadãos?	Brasil (2021) Marine e Martins (2014)
F10	Há participação pública nas escolhas orçamentárias para aplicação de recursos em grandes projetos de investimento?	Brasil (2021)

Fonte: Elaboração Própria (2021)

### c) Dimensão de *Accountability*:

**Quadro 6** - Fatores de gestão relacionados à dimensão de accountability

F11	Os servidores que atuam na execução das EPIs recebem capacitação necessária para o desempenho de suas funções?	Brasil (2018) Brasil (2017a)
F12	A força de trabalho é planejada de forma a atender aos objetivos da execução das EPI?	Brasil (2021)
F13	Há cumprimento dos prazos de vigência na execução dos projetos?	Brasil (2020d) Brasil (2020e) Mattar et Al (2012)
F14	Os custos estimados são suficientes para a execução dos objetos pretendidos?	Brasil (2020d) Brasil (2020e) Mattar et Al (2012)
F15	Os processos de aquisição, contratação e pagamento de bens e serviços tornam possíveis o cumprimento eficaz das metas previstas nos projetos?	Brasil (2021) Marine e Martins (2014) Vieira e Possati (2011)
F16	Há adequado planejamento para descentralização de créditos (celebração de TED)?	Brasil (2020a)
F17	Há comunicação adequada de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores?	Brasil (2021)
F18	As tecnologias da informação disponíveis promovem a integração entre planejamento e execução?	Edwards et al. (2012) Brasil (2018; 2021)
F19	Os procedimentos para elaboração dos planos de trabalho são adequados para minimizar os riscos de não aprovação dos recursos de emenda?	Brasil (2017b) Brasil (2020d) Marine e Martins (2014) Vieira e Possati (2011)
F20	Os mecanismos de controle internos são capazes de responder às suspeitas de violações de leis e regulamentos aplicáveis à execução das EPI?	OCDE (2014)

Fonte: Elaboração Própria (2021)

### 3.4 Coleta de dados

Após o planejamento da pesquisa, foi efetuada a coleta de dados com a utilização de três métodos: levantamento bibliográfico e documental, entrevista, questionário e observação participante.

#### 3.4.1 Levantamento bibliográfico e documental

Para construção do modelo analítico da pesquisa, os dados bibliográficos foram coletados em trabalhos científicos e normas técnicas e jurídicas aplicáveis ao tema governança orçamentária, com foco no orçamento impositivo. Os dados documentais foram coletados através de relatórios construídos no SIOP, e através de documentos disponibilizados na instituição estudada, em site oficial, portarias, relatórios, planos, etc. A coleta de dados bibliográficos e documentais serviram de base para conhecer os mecanismos de operacionalização das emendas parlamentares no contexto das IFES, as práticas de governança orçamentária na UFPA e a participação dos recursos do orçamento impositivo no financiamento geral da instituição.

Os documentos acessados são de domínio público, e a maioria produzidos pela Pró Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN), local de lotação da pesquisadora, em que ocupa o cargo de administradora na Diretoria de Gestão Estratégica. As informações gerais sobre a instituição permitiram identificar a estrutura administrativa em vigor, os responsáveis com poder de decisão sobre o orçamento, os atores envolvidos na execução das emendas parlamentares e os papéis que assumem nas fases de planejamento, execução e prestação de contas.

#### 3.4.2 Questionário e entrevista semi-estruturada

Para subsidiar o estudo de caso, foram coletadas informações através da aplicação de *survey* (questionário), aos técnicos e gestores da UFPA que exercem atividade no processo de viabilização da execução das EPIs, que corresponde as atividades necessárias para aprovação dos planos de trabalho e execução orçamentária e financeira dos recursos.

Para Richardson (2015), o questionário é um instrumento de coleta de dados constituído por uma série ordenada de perguntas que devem ser respondidas sem a presença do pesquisador. O questionário teve como objetivo de reunir informações sobre a percepção dos

servidores sobre os desafios na gestão orçamentária e financeira dos recursos de EPI, à luz de fatores de gestão que traduzissem, dentro do escopo desta pesquisa, a aplicação prática dos princípios de governança orçamentária da OCDE.

Esta etapa quantitativa da pesquisa desenvolveu-se com uma amostra de 34 servidores da Universidade Federal do Pará, lotados no campus Belém, dentre eles técnicos e docentes, ocupantes de cargos de chefia ou não. Para tanto, foi necessário coletar informações sobre o quantitativo de servidores atuantes em funções de planejamento orçamentário e execução orçamentária e financeira. Dessa forma, através de consulta realizada à Diretoria de Informações da PROPLAN, estima-se um total de 50 servidores atuando diretamente na execução das emendas parlamentares na UFPA.

A coleta de dados ocorreu com a utilização da ferramenta do Formulário Google, por meio de questionário eletrônico, onde cada conjunto de itens do questionário faz correlação direta com um princípio de governança orçamentária. Cada questionário eletrônico foi composto de 25 questões, sendo 5 questões sobre o perfil do respondente e 20 sobre as práticas de gestão orçamentária, em escala tipo Likert de 5 pontos, cuja numeração indica o nível de concordância atribuída pelo respondente ao item, que varia entre totalmente concordo a totalmente discordo (RICHARDSON, 2015). O questionário foi enviado no dia 18 de maio de 2021 e ficou disponível até dia 30 de junho do mesmo ano, para aceite de resposta, sendo coletado 34 respostas.

Por sua vez, a opção também por entrevistas decorre, além da tipologia do estudo, da possibilidade de criar oportunidades naturais para discussões mais detalhadas sobre um tema ainda inédito. Com este método é possível descobrir muito mais detalhes, reduzir a probabilidade de respostas socialmente desejáveis e obter diagnósticos e explicações (CRESWELL, 2019). Desta forma, as entrevistas ocorreram em duas etapas, sendo solicitado inicialmente que os respondentes se apresentassem e fizessem um breve resumo dos seus currículos profissionais, com destaque para as atividades realizadas no âmbito da gestão orçamentária das EPIs durante o período da pesquisa. Na segunda etapa das entrevistas, foram realizadas perguntas abertas ao Pró-Reitor de Planejamento, ao Pró-Reitor de Administração, e aos diretores de planejamento e de gestão estratégica, ambos da PROPLAN.

Utilizou-se de amostra não-probabilística intencional, composta de 4 (quatro) sujeitos entrevistados, sendo estes: o Reitor da UFPA (1), o Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (1), o Diretor de Gestão Estratégica (1), responsável pelo planejamento das EPI executadas na forma indireta, e o Diretor de Planejamento (1),

responsável pelo planejamento das EPI executadas na forma direta. O método de análise de dados aplicado foi a de análise de conteúdo de Bardin (1977, 2004).

**Quadro 7 - Participantes da entrevista**

Gestor Entrevistado N.º	Nome	Ocupação
1	Emmanuel Zagury Tourinho	Reitor da UFPA
2	Cristina Nakata Yoshino	Pró Reitora da Planejamento e Desenvolvimento Institucional
3	Huderson Alexandre de Melo	Diretor de Gestão Estratégica
4	Carlos Max de Miranda	Diretor de Planejamento Orçamentário

**Fonte:** Elaboração Própria (2021).

Os gestores foram escolhidos por exercerem, além da atuação política na governança das EPIs, como no caso do Reitor, mas também por sua representatividade na estrutura administrativa da UFPA, como os ocupantes dos cargos de Pró-Reitores e Diretores, que exercem determinado grau de poder sobre o processo de execução das emendas parlamentares.

**Quadro 8- Roteiro das entrevistas**

Objetivos	Respondentes	Questões Norteadoras
Primeira Etapa – Questionários		
Investigar quais as necessidades de melhoria na gestão do orçamento impositivo	Servidores que atuam na execução das EPI (planejamento e execução orçamentária e financeira)	Questionário contendo 20 questões de percepção sobre as práticas de governança e gestão orçamentária de EPIs (Apêndice “B”)
Segunda Etapa – Entrevistas		
Investigar os processos de viabilização das EPI na UFPA e os desafios para promoção do orçamento impositivo como ferramenta de desenvolvimento institucional	4 gestores, sendo eles:  - Reitor; - Pró Reitor de Planejamento; - Diretor de Planejamento; - Diretor de Finanças e Contabilidade.	Como ocorrem as decisões de alocação orçamentária dos recursos de EPI?
		De que maneira as decisões alocativas estão associadas às metas e objetivos estratégicos da instituição?
		De que maneira a UFPA estimula/fomenta a captação de recursos de emenda parlamentar, na sua opinião?
		Na sua opinião, existe algum fator <u>externo</u> que inibe a utilização dos recursos de EPI como ferramenta efetiva de desenvolvimento institucional? Qual (is)?
		Na sua opinião, existe algum fator <u>interno</u> que inibe a utilização efetiva do orçamento impositivo como ferramenta de desenvolvimento institucional? Qual (is)?

**Fonte:** Elaboração Própria (2021)

### **3.5 Análise documental**

Visando adotar procedimentos metodológicos adequados para uma pesquisa empírica, foi realizada a análise de documentos ainda não tratados visando auxiliar na análise e compreensão de diversos fatos inseridos no processo de aprovação e execução das emendas direcionadas à UFPA (GIL, 2008, p. 51). Foram analisados os seguintes documentos, de 2016 a 2020: a) relatórios de execução orçamentária e financeira; b) planos de gestão orçamentária; c) relatórios de gestão.

a) Relatórios de dotação e execução orçamentária e financeira: teve como propósito de identificar a participação do orçamento impositivo no financiamento da UFPA e o desempenho desta na execução dos recursos, de 2016 a 2020;

b) Planos de Gestão Orçamentária: ajudar a conhecer as práticas de governança orçamentária através da consistência do planejamento, e o alinhamento entre a estratégia da instituição e o planejamento orçamentário;

c) Relatório de Gestão: auxiliar a compreender as práticas de governança orçamentária através da transparência de como as contas sobre a execução do orçamento impositivo são prestadas à sociedade.

#### **3.5.1 Observação participante**

A observação participante (dados primários) foi utilizada uma vez que a autora é administradora na Pró Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da instituição estudada e também faz parte do processo de execução das emendas. Presencia o fato, participa, ou influencia qualquer parte do processo (SILVA; MENEZES, 2005, p. 33). As informações resultantes da observação participante foram registradas por meio de anotações em diários de campo e posteriormente foram analisadas.

### **3.6 Procedimentos de tratamento e análise de dados**

Para os dados quantitativos coletados no questionário eletrônico, procurou-se empregar a análise descritiva para estudar as variáveis que possuíam como propósito diagnosticar o perfil do gestor e da equipe de apoio na gestão dos recursos de EPIs. Por sua vez, a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa (SILVA; MENEZES, 2005, p. 20). Desta forma, a análise de dados foi

desenvolvida através de Análise de Conteúdo, visto que é um conjunto de técnicas de análise das comunicações (BARDIN, 2004, p. 27). Visa obter por meios sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo qualitativo ou quantitativo que permitam a interpretação e a inferência de conhecimento relativo às condições de produção ou recepção das mensagens (BARDIN, 2004).

Para analisar as informações coletadas nos relatórios de gestão e nos planos valeu-se da análise descritiva para compreender as variáveis que possuíam como objetivo diagnosticar o cenário da governança orçamentária dos recursos de EPIs na UFPA. A partir da análise, procurou-se reunir essas variáveis de forma a resumi-las ou convertê-las em quadros ou gráficos para melhor compreensão do resultado.

Resumidamente, as fases do método de pesquisa na visão de Bardin (2004) estiveram agrupadas em três etapas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, assim descritas:

a) Pré-Análise: É a constituição inicial do CORPUS da pesquisa, quando os dados brutos são reunidos e agregados em unidades, as quais permitam uma melhor descrição das características do conteúdo.

b) Exploração do Material: A segunda fase é a análise do material. A transcrição das entrevistas dos gestores, dos dados dos documentos e da observação não participante e a sua reunião constitui-se o CORPUS da pesquisa.

c) Tratamento dos Dados: A interpretação do conteúdo pode ser orientada por diversos polos de atenção, ou seja, polos orientadores da comunicação. Durante a interpretação será analisado o referencial teórico pertinente à pesquisa, uma vez que é a base de sustentação do estudo juntamente com os dados obtidos.

Para tratamento e análise de dados, fez-se necessário a construção do modelo analítico das dimensões e fatores desejados na gestão do orçamento impositivo em uma IFES. Além da sua aplicação nos questionários e nas entrevistas, as dimensões e seus descritores orientaram no diagnóstico sobre a atuação da instituição estudada na gestão do OI e as proposições de melhorias.

Por fim, a partir da análise nos dados encontrados, foi oferecida propostas de intervenção adequadas para melhorar a governança orçamentária sobre a execução das emendas parlamentares impositivas e, desse modo, contribuir para o orçamento impositivo se constitua em efetiva ferramenta de desenvolvimento institucional na UFPA.

### 3.7 Campo da pesquisa: a Universidade Federal do Pará

A instituição estudada foi a Universidade Federal do Pará (UFPA), uma instituição pública de educação superior, com personalidade jurídica organizada sob a forma de autarquia especial, criada pela Lei nº 3.191, de 2 de julho de 1957, com autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2019).

A UFPA possui um quadro de 2.999 professores, 2.539 servidores técnico-administrativos, 38.786 estudantes matriculados na graduação e 10.024 matriculados nos cursos de especialização, mestrado e doutorado. Em sua infraestrutura, além dos 12 *campi*, conta com 64 pólos-regionais, 2 hospitais universitários e 1 escola de aplicação. Está presente, por meio de cursos presenciais, a distância e do Plano Nacional de Formação de Professores (PARFOR), em 78 municípios paraenses, entre os quais 12 possuem campus instalado: Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Belém, Bragança, Breves, Cametá, Capanema, Castanhal, Salinópolis, Soure e Tucuruí, sendo Belém a sede e o foro legal (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2019).

A estrutura organizacional básica da UFPA é composta pela Reitoria, seus órgãos de assessoramento, 7 pró reitorias e 28 unidades acadêmicas, sendo 9 núcleos, 15 institutos, e quatro unidades especiais (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2019):

a) **Pró-Reitorias:** Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN); Pró-Reitoria de Administração (PROAD), Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal (PROGEP), Pró-Reitoria de Extensão (PROEX), Pró-Reitoria de Graduação (PROEG), Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESP), Pró-Reitoria de Relações Internacionais (PROINTER);

b) **Institutos:** Instituto de Estudos Costeiros (IECOS), Instituto de Medicina Veterinária (IMV), Instituto de Ciências da Arte (ICA), Instituto de Ciências Biológicas (ICB), Instituto de Ciências da Educação (ICED), Instituto de Ciências Exatas e Naturais (ICEN), Instituto de Ciências Jurídicas (ICJ), Instituto de Ciências da Saúde (ICS), Instituto de Ciências Sociais Aplicadas (ICSA), Instituto de Educação Matemática e Científica (IEMCI), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), Instituto de Geociências (IG), Instituto de Letras e Comunicação (ILC), Instituto de Tecnologia (ITEC), Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares (INEAF);

c) **Núcleos:** Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Núcleo de Desenvolvimento Amazônico em Engenharia (NDAE), Núcleo de Estudos Transdisciplinares

em Educação Básica (NEB), Núcleo de Inovação e Tecnologias Aplicadas a Ensino e Extensão (NITAE<sup>2</sup>), Núcleo de Medicina Tropical (NMT), Núcleo de Pesquisas em Oncologia (NPO), Núcleo de Teoria e Pesquisa do Comportamento (NTPC), Núcleo de Meio Ambiente (NUMA), Núcleo de Ecologia Aquática e Pesca da Amazônia (NEAP);

d) **Unidades Especiais:** Escola de Aplicação, Hospital Universitário João de Barros Barreto (HUJBB), Hospital Universitário Bettina Ferro de Souza (HUBFS), Escola de Música (EMUFPA).

Desde 2010, a instituição utiliza a metodologia do *balanced scorecard* (BSC) para estruturar a forma do seu planejamento de curto, médio e longo prazos resultando no Plano de Desenvolvimento Institucional da UFPA (PDI), de longo prazo e materializado pelo mapa estratégico; no Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU), de médio prazo, documento no qual cada unidade interna apresenta as estratégias em nível tático que estão alinhadas ao PDI e, consequentemente, vinculadas à missão institucional da UFPA; e diversos planos de curto prazo, com destaque ao Plano de Plano de Gestão Orçamentária (PGO), que também é considerado um documento tático operacional, pois contempla todas as ações (projetos/atividades) que serão desenvolvidas pela Universidade e a vinculação de recursos orçamentários a eles como forma de implementar a estratégia (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ, 2019).

## 4 RESULTADOS ENCONTRADOS

Nesta seção é analisada a estrutura de governança orçamentária na UFPA, com foco nos requisitos para a efetiva execução das emendas parlamentares impositivas, nas formas direta e indireta. Examinaram-se as práticas de gestão orçamentária e financeira dos recursos oriundos de EPI, na UFPA, com base no modelo de governança orçamentária desenvolvido a partir da literatura levantada.

Os resultados e a discussão em cima destes estão dispostos em duas seções secundárias. A primeira seção trata dos resultados e das considerações feitos a partir da coleta documental; a segunda seção trata dos resultados e considerações elaborados a partir das entrevistas e *survey*, com o auxílio de gráficos setoriais e em barras.

### 4.1 Panorama do orçamento impositivo no financiamento da UFPA

A UFPA, enquanto entidade integrante do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, tem seus limites orçamentários definidos na Lei Orçamentária Anual, e sua gestão orçamentária e financeira subordina-se às demais normas orçamentárias aplicáveis ao exercício financeiro: Constituição Federal, PPA, LDO, instruções normativas, portarias interministeriais, etc. Em razão da autonomia conferida pela lei, a UFPA pode deliberar sobre a forma de redistribuição interna dos recursos recebidos.

É o Ministério da Educação (MEC), por meio de seu órgão setorial de planejamento e orçamento federal, que conduz o processo de definição da proposta orçamentária da UFPA e demais IFES. O Ministério da Educação esclarece que o processo de determinação do orçamento das IFES inicia-se com o estabelecimento do “teto” global de recursos para todas as instituições, seguido da aplicação do modelo ANDIFES para definição dos orçamentos individuais. As parcelas individuais de orçamento são informadas às IFES para que se defina internamente a alocação do recurso por elementos de despesa, que, posteriormente, será consolidado pelo MEC na forma de proposta orçamentária (REUNA, 2020).

O Plano de Gestão Orçamentária (PGO) da UFPA classificou a previsão das despesas orçamentárias para o exercício de 2020 em despesas obrigatórias e despesas discricionárias. As discricionárias se referem as programações orçamentárias que cabe à própria instituição prever, genericamente denominadas de *Outros Custeio e Capital*, compreendendo o orçamento total da instituição menos o recurso de pagamento de pessoal, cujo repasse se dá por uma matriz matemática baseada em produtividade acadêmica da universidade,

denominada Matriz ANDIFES (REUNA, 2020). Por fim, as despesas obrigatórias são aquelas destinadas ao pagamento de pessoal, precatórios e encargos sociais.

Amaral (2005) classificou o orçamento das IFES em três grupos: os que são arrecadados pela própria instituição, os recursos de convênios e instrumentos congêneres, e os recursos do tesouro Nacional. Acrescenta-se que este último carrega as dotações provenientes de Emenda Parlamentares Impositivas (EPI). Na lei orçamentária da União, a unidade orçamentária da UFPA é representada por meio do código “UO 26239”, que relaciona as estimativas de receita e fixação de despesas desta instituição para o exercício financeiro vigente. Constam na LOA todos os créditos orçamentários provenientes do Tesouro Nacional, de Convênios e de Recursos Próprios Financeiros e Não Financeiros, organizados com base no modelo de programação funcional adotado no Brasil legalmente pelo Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Sendo assim, as fontes de recursos consignados na LOA para o exercício de 2020 dividem-se na forma mostrada no quadro que segue.

**Quadro 9 - Fontes de recursos da UFPA – LOA 2020**

(Continua)

Classificação por Fonte	Fonte	Descrição da Fonte
Recursos Próprios Não-Financeiros	Fonte 250 – Recursos de Outras Fontes	Serviços, Taxas e Aluguéis
Recursos Próprios Financeiros	Fonte 280 – Recursos de Outras Fontes	Recursos de Rendimentos de Aplicações financeiras
Recursos de Convênios	Fonte 281 – Recursos de Outras Fontes	Recursos de Convênios/contratos
Recursos do Tesouro Nacional	Fonte 100: Recursos Ordinários Fonte 108: Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde Fonte 151: Recursos Livres da Seguridade Social Fonte 156: Contribuição do Servidor para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público Fonte 169: Recurso do Tesouro - Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público Fonte 188: Disponibilidades dos Tesouro Nacional	Recursos do Tesouro Nacional, incluindo indicações parlamentares impositivas (Fonte 188)

**Fonte:** Elaborado pela autora com base na LOA para (2020).

As fontes de recurso consignados na LOA 2020 pode ser: do Tesouro Nacional (Fonte 100, 108, 151, 156, 169), incluindo-se as indicações parlamentares impositivas e não impositivas (Fonte 188); da arrecadação própria financeira (Fonte 280); da arrecadação própria não financeira - contratos (Fonte 250); e de convênios (Fonte 281). Nota-se que não consta relacionado à unidade orçamentária da UFPA os recursos descentralizados de outras unidades

orçamentárias integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social da União, uma vez que estas dotações já constam na LOA, porém, consignados a outras unidades orçamentárias.

A Fonte 281 representa os recursos provenientes da realização de convênios com órgãos e entidades, celebrados diretamente pela Instituição, ou através da subcontratação ou interveniência de terceiros. De acordo com o disposto no Decreto nº 6.170, de 2007, convênio é o instrumento por meio do qual se disciplina a transferência de dotações consignadas a um órgão ou entidade integrante da administração pública federal para outra entidade que pertença à administração pública municipal, estadual ou distrital, bem como para entidades privadas, desde que sem fins lucrativos. Os convênios têm como objetivo a realização de ações de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração entre as partes.

Os recursos próprios resultam do esforço da instituição em captar externamente recursos, que podem ser tanto de origem financeira quanto não financeira, conforme descrição das respectivas fontes 280 e 250 apresentadas pelo MTO 2020. Os recursos da fonte 250 (não financeiras) resultam da prestação de serviços e comercialização de produtos, a exemplo da realização de cursos e concursos, pagamentos de inscrição de mestrados, venda de livros pela Editora Universitária, registro de diplomas, emissão de documentos, locação de espaços físicos, dentre outros. A fonte 280 refere-se aos rendimentos de aplicações de recursos financeiros que se encontram disponíveis para realização de pagamentos, mas ainda não houve a liquidação da despesa.

Por sua vez, o que genericamente se denomina de Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC) possui diversas fontes do Tesouro Nacional e podem ou não estar vinculadas a determinadas despesas. As despesas vinculadas remetem aquelas com destinação definida para um objetivo específico, por exemplo, a Assistência Estudantil, com recursos da Matriz PNAES, recursos dos Programas INCLUIR, Idioma sem Fronteiras, etc., enquanto que as demais se constituem em despesas direcionadas, ou seja, aquelas oriundas da Matriz de Alocação de Recursos do MEC por meio da chamada “Matriz Andifes”, que se somam aos recursos de Consolidação da Expansão. (UFPA, 2020a). A tabela 2 apresenta um levantamento das OCC no orçamento da UFPA de 2015 a 2019.

**Tabela 2-** Receita Realizada de OCC na UFPA, de 2016 a 2020

	2016	2017	2018	2019	2020
<b>OCC</b>	R\$ 193.990.115,00	R\$ 179.918.934,00	R\$ 168.509.632,00	R\$ 178.875.560,00	R\$ 169.940.938,00
<b>TOTAL</b>	R\$ 891.235.179,00				

**Fonte:** Tesouro Gerencial (dados trabalhados pela autora)

O OCC representa a faixa do orçamento que permite que a universidade realize investimentos e garanta a manutenção de seus serviços, abrangendo as chamadas despesas discricionárias. Até então, representa a maior fatia do financiamento da UFPA e o principal meio de manutenção dos serviços prestado, embora seja possível acompanhar uma redução expressiva desta cota com os contingenciamentos promovidos nos últimos anos pelo governo federal, observado no quadro, com um leve aumento em 2019 em razão das ações de combate à pandemia provocada pela COVID-19.

Com o instituto do orçamento impositivo da União, os recursos indicados por parlamentares também passaram a integrar o orçamento da UFPA, desde 2015. A Fonte 188 contém a parcela das indicações parlamentares impositivas, que podem atender a despesas correntes ou de capital, segundo apontar a programação orçamentária. Estes recursos podem ser próprios do orçamento da UFPA ou apenas executados por ela, entretanto, nas duas situações a instituição deve ser beneficiária da emenda. A tabela 3 apresenta um levantamento dos ingressos orçamentários provenientes desta fonte.

**Tabela 3 -** EPIs indicadas à UFPA, na forma direta e indireta, de 2016 a 2020

	TIPO DE EMENDA	2016	2017	2018	2019	2020
<b>EMENDAS PARLAMENTARES</b>	EPI INDIVIDUAL RP6 – Execução Direta	R\$ 1.000.000,00	R\$ 2.450.000,00	R\$ 5.483.271,00	R\$ 8.120.161,00	R\$ 10.320.000,00
	EPI INDIVIDUAL RP6 – Execução Indireta	R\$ 1.275.356,72	R\$ 300.000,00	R\$ 4.710.568,55	R\$ 3.641.579,76	R\$ 1.450.000,00
	EPI INDIVIDUAL RP6	R\$ 2.275.356,72	R\$ 2.750.000,00	R\$ 10.193.839,55	R\$ 11.761.740,76	R\$ 11.770.000,00
	EPI DE BANCADA RP7	R\$ -	R\$ -	R\$ 17.623.810,87	R\$ 6.199.859,43	R\$ -
	<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 2.275.356,72</b>	<b>R\$ 2.750.000,00</b>	<b>R\$ 27.817.650,42</b>	<b>R\$ 17.961.600,19</b>	<b>R\$ 11.770.000,00</b>

**Fonte:** Tesouro Gerencial (dados trabalhados pela autora)

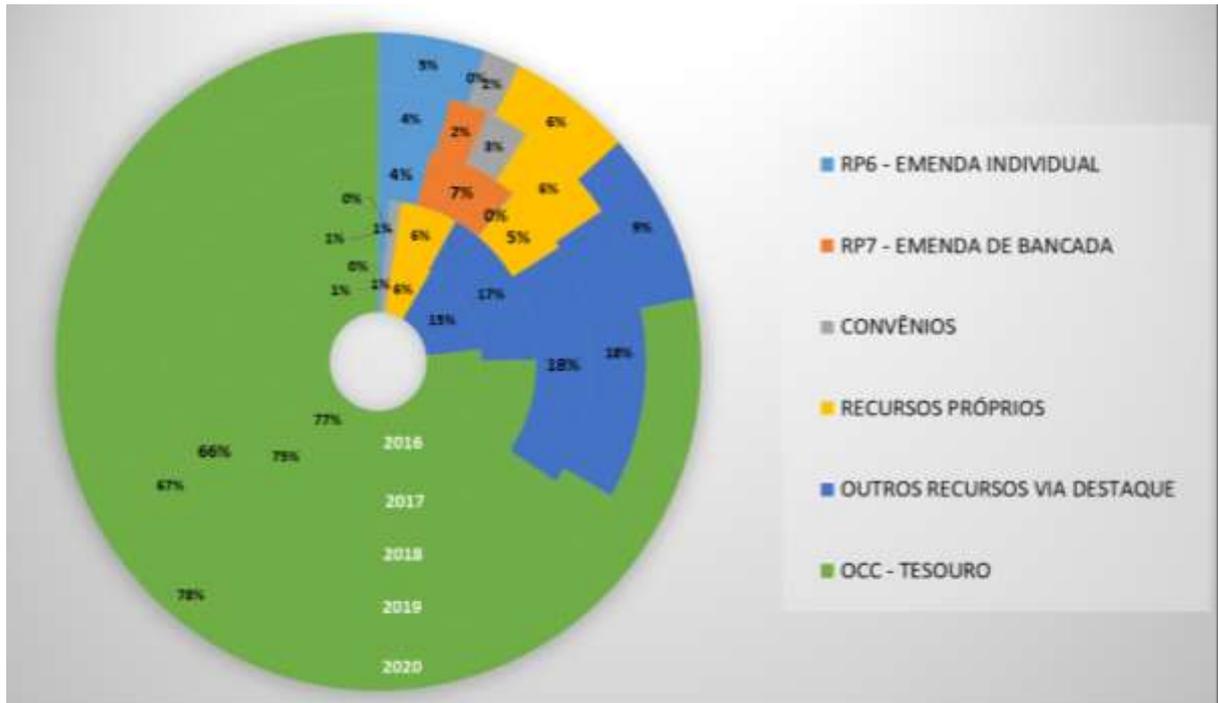
Como se nota na tabela 3, a disponibilidade de créditos orçamentários à UFPA decorrente de emendas RP6 coincide com a promulgação da PEC do orçamento impositivo, em consonância com a LDO para 2016, que já previa a execução obrigatória de programações incluídas por deputados e senadores ao projeto de lei orçamentária. Naquele ano, as universidades federais já lidavam o impacto do fim da vigência do REUNI<sup>13</sup>, que teve como objetivo garantir verbas públicas para a expansão das universidades federais e condições de permanência no Ensino Superior, chegando ao fim em 2013. Por sua vez, as programações de emendas de bancada impositivas em benefício da UFPA aconteceram previamente a promulgação da EC 100, de 2019, em obediência à lei de diretrizes orçamentárias aprovada em 2018.

Além das fontes mencionadas, que se encontram previstas no orçamento da instituição, destaca-se a importância dos recursos ordinários que ingressam por meio de destaques orçamentários, quando a instituição figura na condição de órgão executor de projetos que visam atender a finalidades recíprocas entre as instituições também integrantes do orçamento fiscal da União, em consonância com o modelo descentralizado da administração pública adotado pelo Decreto nº Lei 200, de 1697. Estes recursos também ingressam por meio da celebração de TED, porém, cabe ressaltar que nem todo recurso que ingressa por TED é do orçamento impositivo.

Desse modo, o Gráfico 1 apresenta um panorama geral do financiamento da UFPA no exercício, de 2016 a 2020, em que é possível verificar que os recursos de OCC reduziram progressivamente nos últimos anos, na medida que os recursos externos captados, incluindo os créditos do OI, ganharam maior participação no financiamento geral da instituição.

---

<sup>13</sup> Programa de apoio a planos de reestruturação e expansão do ensino superior (REUNI) foi um programa instituído pelo governo federal pelo Decreto 6096/2007, apresentando-se como uma das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação PNE), do Ministério da Educação, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas do ensino superior no Brasil.

**Gráfico 1-** Composição geral do financiamento da UFPA, 2016 a 2020

**Fonte:** Tesouro Gerencial (dados trabalhados pela autora)

Sobre os créditos liberados do orçamento impositivo, a execução dos recursos poderá acontecer na forma direta ou indireta. A primeira é quando o recurso está consignado à própria unidade orçamentária da UFPA – UO 26239 – identificado pela Fonte 188, o que significa que ingressará a partir da liberação do limite de empenho pela SESu, após aprovação dos planos de trabalho. A outra forma é quando o crédito está consignado a outro órgão/entidade responsável pela ação orçamentária, ainda que a UFPA seja beneficiária da emenda. Situação em que se obriga também a celebração de TED para que se realize a descentralização orçamentária. Com relação a este último caso, nos termos do Decreto n. 10.426/2020, quando a UFPA figurar no papel de proponente, ou seja, responsável por executar o crédito, deverá realizá-lo com fiel cumprimento à funcional programática correspondente. O gráfico 2 mostra a quantidade de recurso ingresso em cada uma dessas duas formas na UFPA, de 2016 a 2020.

**Gráfico 2-** EPI indicadas à UFPA por forma de execução, de 2016 a 2020



**Fonte:** Tesouro Gerencial (dados trabalhados pela autora)

Notamos na figura que a maior parte do recurso que ingressa do orçamento impositivo provém de acordos firmados entre a UFPA e outros órgãos da administração pública federal, que ocorre por meio de celebração de TED. Isto porquê, embora o parlamentar tenha interesse em indicar o recurso à UFPA, algumas programações de despesa só podem ser consignadas na LOA a determinados órgãos, geralmente os gestores da política em questão (exemplo: o recurso para uma ação de qualificação de servidores do SUS promovida pela UFPA deve ingressar através do Ministério da Saúde). Outra razão diz respeito ao limite de apenas 15 emendas por parlamentar, definido pela EC 85/2015, levando os mesmos a agruparem vários beneficiários em uma única emenda, sob responsabilidade de um único órgão.

Os dados apresentados mostram uma redução nos últimos anos dos recursos provenientes da matriz de alocação de recursos realizada pelo MEC, denominados genericamente de “OCC”. Em contrapartida, verificou-se um aumento dos recursos externos captados, oriundos do orçamento impositivo da União, de receitas próprias, e de acordos com outras instituições, a exemplo dos convênios firmados. É possível verificar, ainda, que os ingressos orçamentários de emendas parlamentares impositivas de 2016 a 2020 não significou a garantia de ampliação dos serviços prestados pela universidade, uma vez que foi preciso lidar com o expressivo contingenciamento orçamentário sofrido neste período.

Através da análise da Tabela 4, é possível traçar um panorama global do orçamento impositivo resgatados sob o parâmetro de resultado primário (RP) 6 para emendas individuais e 7 para emendas de bancada, de 2016 a 2020, identificação da quantidade de projetos para o qual foi destinado na UFPA, e sua respectiva execução. Ressalta-se que a mesma tabela mostra o valor que foi autorizado/descentralizado, ou seja, quando há aprovação do plano de trabalho

e autorização de uso do crédito orçamentário pelo OSPO<sup>14</sup>. A sigla RP significa restos a pagar, que são as despesas empenhadas, mas não pagas, até 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas empenhadas e liquidadas) das não processadas (despesas apenas empenhadas e aguardando a liquidação), devendo haver cautela na leitura das siglas a depender do contexto apresentado.

**Tabela 4-** Relatório de EPIs aprovadas e sua respectiva execução, de 2016 a 2020

2016						
TIPO EMENDA	QTDE DE EMENDAS	QTDE PROJETOS ATENDIDOS	AUTORIZADO/ DESCENTRALIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO (Não Inclui RP)
RP6 - INDIVIDUAL	3	21	2.275.356,72	2.269.959,63	1.595.965,95	369.103,56
RP7- BANCADA						
2017						
TIPO EMENDA	QTDE DE EMENDAS	QTDE PROJETOS ATENDIDOS	AUTORIZADO/ DESCENTRALIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO (Não Inclui RP)
RP6 - INDIVIDUAL	6	8	2.750.000,00	2.203.680,30	584.508,36	553.989,42
RP7 - BANCADA						
2018						
TIPO EMENDA	QTDE DE EMENDAS	QTDE PROJETOS ATENDIDOS	AUTORIZADO/ DESCENTRALIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO (Não Inclui RP)
RP6 - INDIVIDUAL	15	60	10.193.839,60	10.193.758,30	6.751.165,98	1.006.675,60
RP7 - BANCADA	1	3	17.623.810,8	17.623.810,8	4.532.203,00	--
2019						
TIPO EMENDA	QTDE DE EMENDAS	QTDE PROJETOS ATENDIDOS	AUTORIZADO/ DESCENTRALIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO (Não Inclui RP)
RP6- INDIVIDUAL	17	85	12.348.433,60	12.348.433,00	1.273.352,00	1.247.647,00
RP7- BANCADA	1	1	6.199.859,43	6.199.766,04	0,0	0,0
2020						
TIPO EMENDA	QTDE DE EMENDAS	QTDE PROJETOS ATENDIDOS	AUTORIZADO/ DESCENTRALIZADO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO (Não Inclui RP)
RP6- INDIVIDUAL	17	97	11.570.000,00	11.569.007,20	2.380.393,00	1.996.561,42
7- BANCADA						

**Fonte:** Tesouro Gerencial e PGO (dados trabalhados pela autora)

<sup>14</sup> Os Órgãos Setoriais de Planejamento e Orçamento são as unidades de planejamento orçamentário dos Ministérios, Advocacia Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da República, responsáveis pela aprovação dos planos de trabalho e respectiva liberação/descentralização orçamentária e financeira, para execução das emendas parlamentares.

A análise da tabela acima nos remete a alguns fatos, quais sejam: o valor autorizado por ano para o orçamento impositivo é sempre de 1,2% sobre a receita corrente líquida apurada no exercício anterior, distribuído entre parlamentares em cotas específicas, na forma individual, bem como entre as bancadas estaduais. Para além disso, ressaltamos que no âmbito do órgão beneficiário, o recurso atenderá a uma quantidade indefinida de projetos/ações sob a responsabilidade executória do mesmo, desde que obedecidos os atributos da programação orçamentária.

Outro fator importante a se observar é que tanto a autorização para uso do recurso quanto a descentralização do mesmo, em caso da execução indireta, estão condicionados a aprovação dos planos de trabalho, em ambos os casos (BRASIL, 2019b). Desse modo, cabe notar que os valores autorizados/descentralizados, conforme indicado na tabela, refere-se apenas aqueles relacionados aos planos de trabalho que foram aprovados pelos órgãos setoriais, não incluindo, desse modo aqueles registrados com impedimento técnico e não sanados. A dificuldade em apresentar o valor inicialmente indicado pelo parlamentar consiste no fato que é possível aferir apenas o valor da programação orçamentária consignada diretamente à conta da UFPA, restando quase impossível identificar quando a instituição for a beneficiária indireta da emenda, isto porquê as plataformas de informação do governo não disponibilizam estas informações aos órgãos beneficiários indiretos das emendas, necessitando, portanto, da manifestação direta do parlamentar através de ofício.

Cabe ainda ressaltar o valor pode ser empenhado integralmente em favor da Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), instituição de direito privado sem fins lucrativos, que pode atuar na execução orçamentária e financeira dos projetos. Esse fator pode justificar tanto o empenho integral dos valores autorizados/descentralizados, quanto a baixa execução dos recursos liberados no mesmo ano de sua liberação, isso porque os procedimentos de licitação e empenho geralmente ocorrem no final do exercício, afastando as fases de liquidação o pagamento – recebimento de notas fiscais, medições e etc.

O inteiro teor da EC 86/2015 e da EC 100/2019 também possui regras pertinentes à execução das despesas inscritas em restos a pagar que podem ser consideradas para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Assim, mantido o baixíssimo nível de desembolso do orçamento no ano do empenho, é grande a possibilidade de que a limitação do uso dos restos a pagar em até 0,6% da RCL constante da Emenda Constitucional venha a se constituir em um sério fator de restrição quanto à eficácia das disposições constitucionais do orçamento impositivo. Isso porque a norma não obriga a execução de volume superior a 0,6% da RCL, o que pode trazer de volta para o

gestor poder de influência na seleção dos pagamentos, haja vista o crescimento da massa de despesas empenhadas à espera de liquidação e pagamento (GREGGIANIN, 2015).

## 4.2 Diagnóstico da situação: os desafios na governança do orçamento impositivo na UFPA

### 4.2.1 Requisitos técnicos para aprovação das emendas parlamentares

Respeitados os limites fiscais definidos para o exercício financeiro, a aprovação dos planos de trabalho torna-se o principal requisito para a descentralização do crédito e/ou liberação dos recursos que possuem como finalidade executar as programações impositivas do orçamento anual. Para viabilizar a execução destas, deve-se observar as normas e procedimentos apresentados no arcabouço legal que trata do tema. O quadro 10 apresenta um resumo das orientações técnicas para aprovação dos planos de trabalho que tem como objetivo a execução de emendas parlamentares impositivas.

**Quadro 10-** Detalhamento técnico dos requisitos para aprovação dos planos de trabalho

Natureza da Consistência da Proposta	Requisitos Gerais	Apenas Execução Indireta (TED)	Detalhamento – Orientações Técnicas
Base Normativa	Brasil (2020d) e Brasil (2020e)		Ofício-Circular 8/2020/CGPO/DIFES/SESU/SESU-MEC; Nota Técnica 13/2020/CGPO/DIFES/SESU/SESU E Decreto 10.426/2020; Portaria Interministerial 43, de 2020; LDO.
Objeto	Compatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária.		Descrição do Objeto da despesa demonstrando sua compatibilidade com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo.
	Compatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação.		Descrição do objeto proposto demonstrando sua compatibilidade com o programa do órgão setorial responsável pela política.
	Pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária.		Análise de mérito sobre a compatibilidade entre o objeto proposto e a missão da entidade beneficiária.
	Compatibilidade de classificação de Grupo de Natureza de Despesa (GND).		Apresentação do Plano de Aplicação da Despesa observando a natureza das despesas e as características da ação orçamentária.
	Capacidade Técnica do Proponente	X	Apresentação de Declaração de Capacidade Técnica para execução do objeto.
Valor	Compatibilidade entre os custos apresentados e os preços praticados no mercado.	X	- Declaração de Compatibilidade de custos. - Tabela de formação de preços com descrição pormenorizada de todos os itens a serem adquiridos, informando preços médios e origem do orçamento. Para indicação do

			orçamento, indicar três cotações, o Pregão, Registro de Preços ou outra licitação vigente, ressalvadas as particularidades; - Plano de aplicação consolidado até o nível de elemento de despesa.
	Razoabilidade do valor proposto.		- Tabela de formação de preços com descrição genérica dos itens a serem adquiridos, informando preços médios e total dos custos.
	Valor priorizado suficiente para a execução orçamentária da proposta ou conclusão de uma etapa útil do projeto.		- Cronograma físico-financeiro, com a descrição das metas e dos produtos pactuados, as unidades de medida, a quantidade e os valores unitários e totais.
Prazos	Apresentação de proposta ou plano de trabalho dentro dos prazos previstos.		- Os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução das emendas parlamentares.
	Realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes dentro dos prazos previstos.		- Os órgãos beneficiários poderão acompanhar o cronograma para execução das emendas do exercício vigente através de comunicados divulgados pela SEGES/ME na Plataforma +Brasil.
	Superação tempestiva dos impedimentos técnicos para emissão do empenho dentro do exercício financeiro.		- Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal deverão manter controles próprios de verificação da conformidade de registro sobre os cronogramas das emendas.
Outros para Obras/Infraestrutura/Reformas	Projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber.		- Projeto Básico de Arquitetura; - Licença ambiental, quando houver necessidade; - Comprovante de propriedade do terreno; - Relatório de vistoria do terreno; - Memorial Descritivo;
	Outros referentes à elaboração de projeto arquitetônico e orçamento.		- Caderno de Especificações Técnicas; - Declaração de compatibilidade dos valores da planilha orçamentária com os quantitativos de projeto e os valores apresentados pelo SINAPI; - Anotações de Responsabilidade Técnica – ARTs; - Planilha Orçamentária em Excel (licitada); - Cronograma Físico-Financeiro; - Composição do BDI.

Fonte: Elaboração Própria (2021).

Quando a proposta de trabalho é considerada inadequada, incorre-se o registro do Impedimento Técnico da EPI pelo órgão setorial (BRASIL, 2019b). O impedimento é o fato que impossibilita o gestor de executar, total ou parcialmente, as programações e, uma vez identificado, a obrigação de executar converte-se em obrigação de justificar a inadequação da proposta, do ponto de vista técnico e legal (GREGGIANIN, 2015). A presença de inconsistências no objeto da proposta de trabalho, no valor, nos prazos ou procedimentos, entre outros listados em lei, é passível de impedimento de ordem técnica ou legal da emenda parlamentar e, por conseguinte, da não liberação dos créditos orçamentários pelo órgão detentor do recurso.

**Quadro 11** - Ocorrências de impedimento técnico à execução da despesa

Natureza da inconsistência da proposta	Emendas Individuais Impositivas
Objeto	Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
	Incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
	Ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;
	Incompatibilidade de classificação de Grupo de Natureza de Despesa (GND);
Valor	Falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
	Valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho;
Prazos e Procedimentos	Não indicação de instituição financeira para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário na Plataforma +Brasil;
	Não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;
	Não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
Outros	Desistência da proposta pelo proponente;
	Reprovação da proposta ou plano de trabalho;
	Omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
	Outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.
Natureza da inconsistência da proposta	Emendas de Bancada
Objeto	Incompatibilidade com a política pública setorial aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;
	Incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e respectivo subtítulo, no âmbito do órgão setorial responsável pela programação;
Valor	Não comprovação de que os recursos alocados são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil com funcionalidade que permitam imediato usufruto dos benefícios pela sociedade;
Prazos e Procedimentos	Impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho dentro do exercício financeiro ou impedimentos de qualquer natureza que sejam insuperáveis.
Outros	Ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, quando couber;
	Ausência de licença ambiental prévia, nos casos em que for necessária;
	Não comprovação, por parte de Estados, Distrito Federal ou Municípios que fiquem a cargo do empreendimento após sua conclusão, da capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção.

**Fonte:** Elaborado pela autora com base em Brasil (2020d) e Brasil (2020e)

#### 4.2.2 Estrutura de governança orçamentária da UFPA

A descrição da estrutura de governança orçamentária e dos processos para gestão dos recursos do OI foi feito de três formas: a primeira através de entrevistas a gestores da instituição que atuam na área, a segunda por meio de consulta a documentos institucionais oficiais, e a terceira, através de observação *in loco*.

Com a entrevista aos gestores consultados, verificou-se que o orçamento é projetado em diversas instancias e em diversos setores da instituição, e que não há uma metodologia definida para as projeções dos recursos de emenda parlamentar em razão da complexidade em que se dá as negociações e indicações parlamentares, pautadas sobretudo por critérios políticos. Apesar do aspecto dinâmico, foi possível verificar as principais instâncias de decisão sobre a captação, aprovação e execução dos recursos.

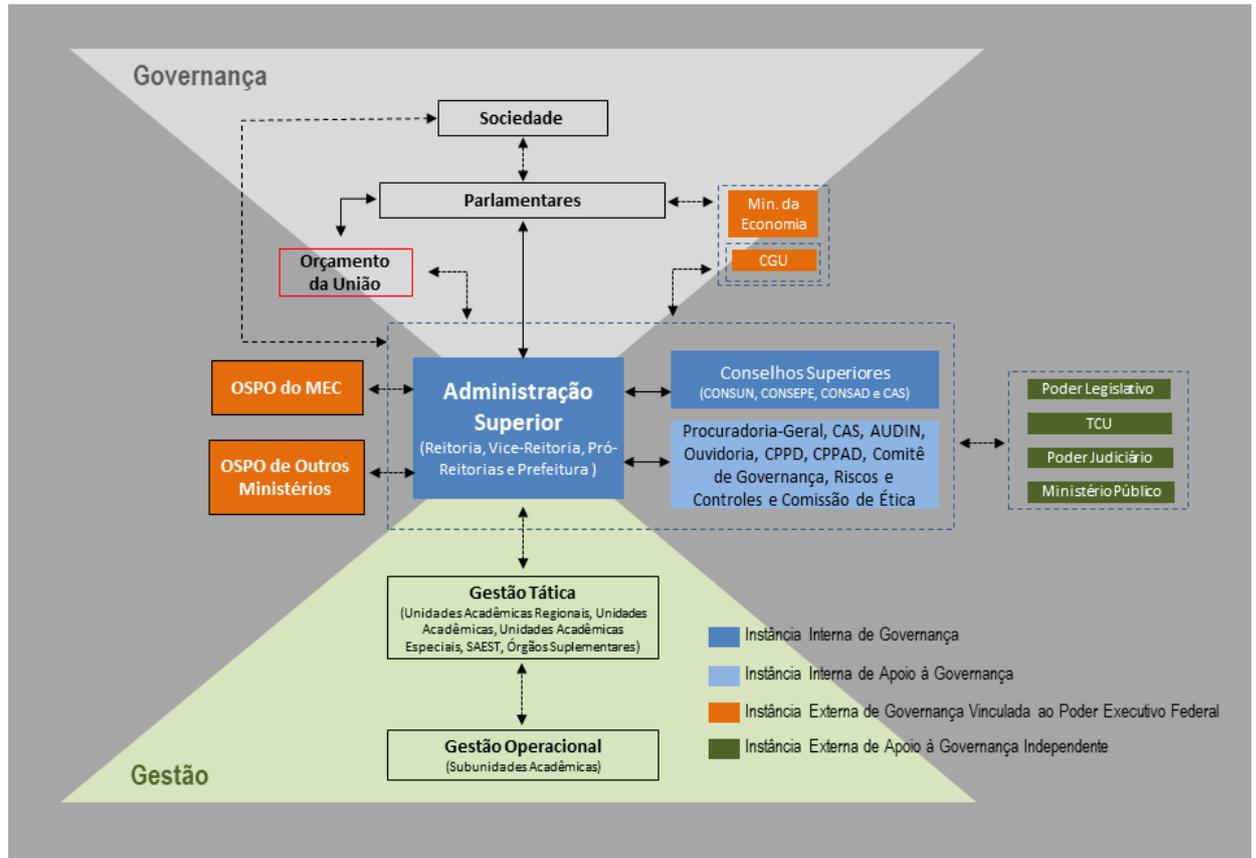
De início foi constatado que a instituição adota uma estrutura de governança formada por quatro instâncias: instância interna de governança, instância interna de apoio à governança, instância externa de governança vinculada ao poder executivo federal, e instancia externa de apoio à governança independente (UFPA, 2020c).

O último relatório de gestão aponta que a administração superior é o elo de ligação entre governança e gestão, formada pela reitoria, vice-reitoria, pró reitorias e prefeitura. Representa a instância interna de governança juntamente com os conselhos superiores, e é assessorada pelos órgãos consultivos de apoio à governança, a exemplo da Procuradoria geral e do Comitê de Governança, Riscos e Controles (UFPA, 2020c). Em nível externo, a estrutura de governança conta com o Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas, além do ME e da Controladoria Geral da União no âmbito do poder executivo federal (UFPA, 2020c).

A Instituição adota uma estrutura organizacional de acordo com sua configuração *multicampi*, sustentada pelo seu Estatuto, Regimento Geral e pelas diretrizes emanadas do governo federal, apresentando seis gradações administrativas em sua estrutura: Conselhos Superiores, Composição da Reitoria, Outros Assessoramentos, Pró Reitorias, Campi e Unidades Acadêmicas.

A estrutura de governança demonstrada na figura 10 é de grande importância para entender as relações entre os *stakeholders* dentro do processo de execução das emendas parlamentares, visando à análise pretendida pelos objetivos da pesquisa em relação aos desafios da governança orçamentária. Cabe lembrar que, além das instâncias de governança internas e externas mencionadas, a estrutura de governança é composta por outros importantes atores, com destaque para a atuação do Ministério da Educação e demais órgãos e entidades governamentais e não governamentais.

**Figura 10** - Estrutura de governança do orçamento impositivo na UFPA



**Fonte:** Elaborado pela autora (2021).

A estrutura externa principal conta o Ministério da Economia e os respectivos órgãos setoriais no domínio de cada ministério do Poder Executivo federal, pois são estes que estabelecem conjuntamente o cronograma e os processos de aprovação dos projetos ou planos de trabalho, bem como a descentralização de créditos para os casos de execução indireta. A UFPA, por sua vez, cuidará da execução propriamente dita dos projetos e atividades de interesse dos parlamentares, de acordo com os limites orçamentários disponíveis e os prazos de execução do exercício financeiro, conforme tratado no tópico 2.2.3.

A UFPA conta com seus próprios mecanismos de governança orçamentária que, alinhados à estrutura superior do governo federal, busca atender com efetividade aos requisitos legais que garantirão a liberação e a aplicação dos recursos impositivos. Através de uma estrutura interna de normas, processos e procedimentos administrativos, a UFPA negocia o ingresso de recursos com os parlamentares, busca elaborar e aprovar seus planos de trabalho, efetivar o ingresso dos recursos, e, por fim, executar as despesas de acordo com os próprios objetivos institucionais. Com entrevista aos gestores e consultas ao Plano de Gestão Orçamentária da universidade, 2019 e 2020, constatou-se que o processo de viabilização das emendas segue o

seguinte caminho: negociação do recurso junto ao parlamentar > elaboração dos planos de trabalho e apresentação ao órgão setorial > descentralização do crédito e liberação do recurso > execução > acompanhamento e controle.

**Quadro 12-** Processo orçamentário das EPIs na UFPA

CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DOS RECURSOS DE EPI NA UFPA		
Etapas do processo Orçamentário dos recursos de EPI	Definição de objetivos, metas e prioridades.	Toda comunidade acadêmica através do PDI, PDU, Plano de Gestão, PGO.
	2. Decisões Alocativas	Reitoria, PROPLAN, PROAD e Unidades Acadêmicas através do PGO, relatório CAS e outros Conselhos/Congregações.
	3. Viabilização da Aprovação dos Planos de Trabalho	Unidades beneficiadas, DIPLAN e DIGEST/PROPLAN
	4. Viabilização da Descentralização do crédito orçamentário	Unidades beneficiadas, DIGEST/PROPLAN
	5. Execução	DFC/PROAD, FADESP
	6. Acompanhamento do processo, alterações orçamentárias ou aditivos	PROPLAN, PROAD
	7. Controle	PROAD (financeiro) e PROPLAN (metas e relatórios de gestão)
Negociação de Recurso junto ao Parlamentar	Reitor, coordenadores de campi, grupos de pesquisa, entre outros docentes, com destaque para a atuação do Reitor da instituição.	
Comunicação das Metas	Reuniões entre a Reitoria e representantes das unidades acadêmicas e administrativas.	
Formas de Ingresso do Recurso	Orçamentário (direto na própria instituição), via celebração de TED (outros órgãos da União)	
Áreas atendidas	Ensino, Pesquisa, Extensão, Desenvolvimento Institucional, Científico e Tecnológico.	
Despesas	Custeio: bolsas, manutenção, serviços de terceiros, etc.	
	Capital: aquisição de equipamentos, obras, etc.	

**Fonte:** elaborado pela autora.

De forma resumida, na elaboração do orçamento são traçadas as políticas de investimento, as metas, as prioridades, as orientações e os limites. Na etapa de estudo e elaboração, o Gestor 4 informou que o orçamento é discutido pelo Reitor, pela PROPLAN e pela PROAD. No tocante ao orçamento impositivo, entretanto, verifica-se peculiaridades que o distingue do orçamento “ordinário” da instituição, como veremos a seguir.

A constituição do planejamento da instituição é precedida pela hierarquia de diretrizes e metas de planejamento e orçamento do Brasil, estabelecidos desde o Plano Nacional de Educação (PNE), correlacionados nos objetivos presentes no PPA e nas ações previstas na LOA, conforme exemplificado na figura 12. Na UFPA, o estabelecimento dos objetivos e metas estratégicas é realizado pelo Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), enquanto este é desdobrado, em nível tático, pelos Planos de Desenvolvimento das Unidades (PDU) e, no nível

operacional, pelo Plano de Gestão Orçamentária (PGO). Este último representa a metodologia para o processamento do orçamento da Instituição, que integrada ao PDI e ao PDU, e destina-se a servir como instrumento de planejamento e controle aos gestores da instituição.

Os instrumentos de planejamento (PDI, PDU e PGO) devem se harmonizar e se integrar finalisticamente, de forma que seja compatível não só com a missão e visão da instituição, mas com o planejamento econômico e social do governo federal. A integração entre planejamento e orçamento acontece na forma descrita na (figura 11).

**Figura 11-** Integração entre planejamento e orçamento na UFPA



**Fonte:** Elaboração Própria (2021).

Segundo o total dos entrevistados, as decisões alocativas dos recursos do orçamento impositivo são tomadas tomando como base os objetivos estratégicos e as metas estabelecidos pelo PDI da instituição. Corroborando com esta visão, o Gestor 01 reforça o alinhamento entre as escolhas orçamentárias e a estratégia da instituição, com a seguinte afirmação:

A aplicação dos recursos se alinha aos objetivos e metas na medida em que são aplicados em programas que são institucionais, e com frequência, como no caso do LABINFRA<sup>15</sup>, programas que permitem que toda a universidade apresente sua demanda e que essa demanda seja hierarquizada em um critério de mérito, a partir de uma avaliação de mérito das propostas e não por qualquer outro critério (Gestor 01, informação verbal).

Os Gestores 2, 3 e 4 apontam ainda a existência de conselhos de deliberação, a exemplo da CAS (Conselho da Administração Superior), onde se discutem as necessidades da

<sup>15</sup> Subprograma de Apoio à Infraestrutura de Laboratórios de Ensino de Graduação e Ensino Básico, Técnico e Tecnológico da UFPA

instituição e são comunicados como os recursos serão alocados. O gestor 02 também menciona o próprio Plano de Gestão atual, apresentado durante a campanha das eleições para Reitor e Vice-Reitor, e que serve como instrumento que norteia a escolha de programas e projetos que serão atendidos, uma vez que reúne as propostas e as prioridades para o mandato vigente.

O PGO é o instrumento que consolida as decisões orçamentárias para o exercício financeiro, aponta o Gestor 4. Nele consta os limites orçamentários por unidades acadêmicas e por programa UFPA, e o guia para alocação de recursos os programas. Também consta o total de recursos de emenda parlamentar que tem como beneficiário direto a UFPA. Entretanto, não consta a descrição das indicações por parlamentar nem a definição dos programas/projetos que com eles serão atendidos.

Cabe destacar a subjetividade em que se dá as decisões alocativas dos recursos de emenda parlamentar, que conta, na visão dos entrevistados, não somente com a visão e competência do gestor máximo da instituição, mas também com o interesse do parlamentar sobre o grau de visibilidade política que pode proporcionar o projeto apresentado. Nesse sentido, o Gestor 1 busca sintetizar como ocorrem as decisões alocativas dos recursos:

Nós pedimos recursos para aplicação em um projeto ou numa atividade em que a gente sabe que o parlamentar tem interesse em apoiar, em outros casos, pedimos para projetos estruturantes e, então, quando recebemos o recurso, nós aplicamos naqueles programas que são estratégicos para a gestão da instituição, a exemplo do LABINFRA [...] (Gestor 1, informação verbal).

Com base nas entrevistas, é possível compreender que as indicações parlamentares ao orçamento são derivadas de dois tipos de gestão: No primeiro caso, são negociadas por docentes ou grupos acadêmicos que buscam financiamento para seus projetos, e, quando atendidos, o recurso vem “carimbado” para atender este projeto. Nesse sentido, cabe ressaltar que não é possível vincular o orçamento a um projeto específico, apenas a determinado tipo de ação orçamentária e grupo específico de despesa, portanto, o termo “carimbado” refere-se apenas ao respeito que existe da administração superior em alocar o recurso no projeto que é do interesse do parlamentar. No segundo caso, os recursos são negociados pelos dirigentes da UFPA, na grande maioria das vezes pelo próprio Reitor. Sobre este segundo caso, o Gestor 1 explica:

Nós buscamos os parlamentares e pedimos que eles aloquem recursos para a instituição, que ficam sob a governança da administração superior da universidade. Nestes casos, o recurso as vezes também vem carimbado [...]. Procuramos os parlamentares, explicamos que possuímos programas estruturantes, e que necessitamos de recursos [...] (Gestor 1, informação verbal).

Com relação à instância de gestão do processo orçamentário, após a indicação do parlamentar em benefício da UFPA, ocorre o processo de viabilização da aprovação dos planos de trabalho, descentralização do orçamento, execução, acompanhamento e controle. Constatase a atuação preponderante da PROPLAN nas etapas de aprovação dos planos de trabalho e descentralização dos créditos orçamentários, em parceria com as unidades acadêmicas e administrativas que serão atendidas com os recursos, enquanto que a PROAD atua sobretudo na fase de execução dos recursos.

É importante destacar que a UFPA não participa do processo orçamentário dos recursos de emenda parlamentar, da forma que ocorre com os recursos alocados das receitas do Tesouro, através da Matriz Andifes. Desse modo, os recursos de emenda não estão previstos na proposta orçamentária da UFPA, encaminhada anualmente ao Ministério da Economia, pois o orçamento impositivo é definido durante o processo legislativo interno do Orçamento Geral da União, conforme previsto na Resolução nº 1, de 2006-CN.

Portanto, junto aos órgãos setoriais responsáveis, caberá à UFPA buscar garantir a execução das indicações realizadas pelos parlamentares em seu benefício, e de forma alinhada à sua estratégia. O processo consiste, sobretudo, na elaboração e submissão dos planos de trabalho para uso dos recursos de emenda, assim como para a aprovação do TED.

Como já visto, a forma de ingresso dos recursos de EPI poderá ser via orçamento da UFPA (execução direta) ou via TED (execução indireta). A Diretoria de Planejamento DIPLAN/PROPLAN cuida da aprovação dos planos de trabalho que são de execução direta, pois os recursos já constam no orçamento, dependendo apenas da liberação do limite financeiro. Por sua vez, a Diretoria de Gestão Estratégia DIGEST/PROPLAN é setor responsável pela aprovação dos planos que se referem à execução indireta, e também cuidará, em um segundo momento, da celebração do Termo de Execução Descentralizada. Apesar de na teoria serem etapas distintas, notou-se que, na prática, os órgãos setoriais consideram a aprovação dos documentos para celebração do TED também um requisito para a descentralização dos créditos orçamentários das emendas parlamentares.

Da mesma forma, a execução poderá ser na forma direta ou indireta. Independente do papel que a UFPA figurar, possui o dever de prestar contas da utilização dos recursos, na forma direta apenas através do Relato Integrado, e na forma indireta também por meio da apresentação dos relatórios de cumprimento de objeto aos órgãos concedentes do recurso. A PROAD é o setor responsável pela execução em parceria com a fundação de apoio que presta serviços à instituição, Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa (FADESP), que atua de forma descentralizada na execução de grande parte dos recursos recebidos por emenda

parlamentar e tem o dever de repassar os dados e informações financeiras referentes à execução dos projetos à PROAD. Esta fornecerá os dados financeiros da execução dos recursos à PROPLAN, para fins de prestação de contas no Relato Integrado Anual.

É preciso compreender, contudo, que a indicação do parlamentar é antecedida por **negociações** realizadas entre gestores e/ou docentes da UFPA, como foi apontado pelos gestores entrevistados, e a participação do Reitor da instituição é notável neste processo. Além do Reitor, a participação dos coordenadores de Campi também é importante nessa etapa, conforme narrativa do Gestor 2:

O Reitor concentra a maior parte das captações [...], justamente pelo papel político que o Reitor desempenha. Mas é comum também que os parlamentares articulem com os coordenadores dos *campi* e encaminhem recursos para determinado campus do interior, uma vez que é uma forma do parlamentar beneficiar seu município de origem (Gestor 2, informação verbal).

Ainda com relação as negociações dos recursos, o Gestor 1 também menciona a atuação de grupos acadêmicos, que procuram diretamente o parlamentar a fim de conseguir apoio para algum projeto específico. Nota-se, desta forma, que não há uma regra para a captação dos recursos, e que a alocação dos mesmos depende do acordo realizado entre o parlamentar e o servidor público da UFPA que o procurou.

Em meio a pesquisa de campo, ainda, verificou-se que a iniciativa pode ser unicamente do parlamentar, que pode possuir interesse em investir em uma ação específica, a exemplo dos recursos que ingressam para ações do Complexo Hospitalar Universitário. Utilizando da margem obrigatória de 1,2% sobre a receita corrente líquida do ano anterior, destinada à ações e serviços públicos de saúde, o parlamentar, não raras vezes, investe espontaneamente na universidade, sem a provocação direta de algum servidor da universidade.

Também há casos onde a provocação surge de grupos da sociedade civil, sem vínculo com a UFPA, que procuram o deputado ou senador para que invistam em seus projetos sociais. Desse modo, a universidade torna-se um meio encontrado pelo parlamentar de fazer o recurso chegar a este grupo de interesse e viabilizar a execução orçamentária e financeira. Nesses casos, é necessário identificar um servidor com vínculo institucional efetivo que assuma o papel de coordenador do projeto.

Com relação as áreas universitárias atendidas com recursos de EPI, estes poderão ser direcionados à pesquisa, ensino, extensão, além de desenvolvimento institucional, científico ou tecnológico. Segundo apontado pelo Gestor 1, o programa de ensino LABINFRA é um dos programas da instituição que mais foi beneficiado com recursos de emenda nos últimos anos.

Por outro lado, o Gestor 3 menciona que grande parte dos recursos são aplicados em obras, que muitas vezes estão paradas há anos por falta de recursos de capital, e quando o recurso de emenda entra é dado prioridade a estas obras. O (GESTOR ,1 informações verbal) também menciona que em se tratando de volume de projetos atendidos, a extensão universitária é o segmento mais beneficiado com recursos de emendas, isto porque o recurso vem “carimbado” uma vez que são projetos de maior interesse dos parlamentares, por conferirem maior visibilidade aos mesmos perante a sociedade.

Ainda sobre as áreas universitárias atendidas com recursos de emenda, o Gestor 1 conclui da seguinte forma: “[...] não há exatamente um desequilíbrio na distribuição de recursos entre as áreas, o que há é que cada pró reitoria lida com um universo diferente de necessidades institucionais”.

#### 4.2.3 Percepção dos servidores sobre a governança das EPI na UFPA

Como mencionado no tópico 3.4, para aplicação do questionário online foi adotada a ferramenta Google Docs (<https://docs.google.com/forms>), já que este recurso apresenta as vantagens de ser de uso gratuito e de fácil manuseio tanto para pesquisadora como para os participantes da pesquisa.

O questionário, elaborado a partir de análise teórica e normativa e adaptado para este estudo (RICHARDSON, 2015), conteve vinte e duas questões abordando aspectos teóricos e práticos sobre a gestão orçamentária. Com finalidade de construir o perfil dos respondentes, primeiramente foram realizadas perguntas sobre o vínculo do respondente, formação acadêmica, função na UFPA no momento da aplicação do questionário e atuação dos respondentes na gestão das emendas parlamentares, no lapso temporal considerado na pesquisa.

Sobre o perfil dos respondentes, buscou-se identificar de que forma estes atuam na viabilização das emendas parlamentares impositivas indicadas à UFPA. Verificou-se, deste modo, que a maioria dos participantes desempenharam atividades de apoio na gestão orçamentária e financeira das EPIs, sendo 35,3% do total, enquanto 32,4% atuaram como gestores, 17,6% como coordenador de projetos atendidos com recursos de EPI, e 14,7% declararam ter desempenhado outras atividades não mencionadas.

Quanto a função que desempenha na instituição, o questionário apontou uma variedade de informações declaradas pelos respondentes, entre as quais destacam-se a de docente, como função finalística, e de coordenação, direção, e assistente em administração,

como funções-meio. Entre as funções ocupadas pelos gestores, destacam-se àquelas ligadas à Pró Reitoria de Administração e à Pró Reitoria de Planejamento.

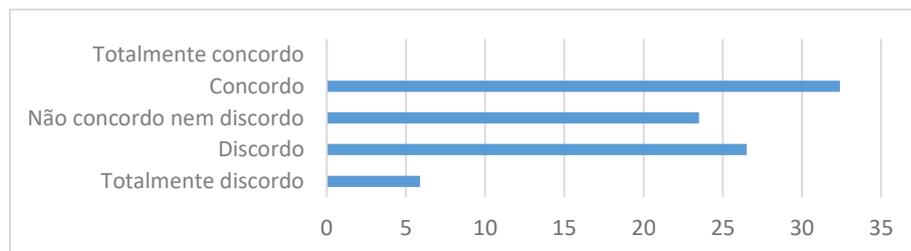


**Fonte:** Elaboração Própria (2021).

A segunda etapa do questionário apresentou 20 questões em escala tipo Likert de 5 pontos, cuja numeração indica o nível de concordância atribuída pelo respondente ao item, que varia entre totalmente concordo a totalmente discordo (RICHARDSON, 2015). Dessa forma, o respondente avaliou em cada questão seu nível de concordância sobre as práticas de governança e gestão orçamentária que necessitam melhorar na UFPA para a execução das EPIs, agrupadas em três grandes dimensões da governança: programática, participativa e de *accountability*.

Iniciando o grupo das questões da dimensão programática, a primeira questão abordou como necessidade de melhoria “a conformidade entre os projetos para aplicação dos recursos e as diretrizes do governo”. Dos 34 participantes, 32,4% concordaram que esta prática necessita de melhoria, enquanto 26,5% discordaram e 5,9% discordaram totalmente. Neutros somaram 23,5%, pois não concordam nem discordam.

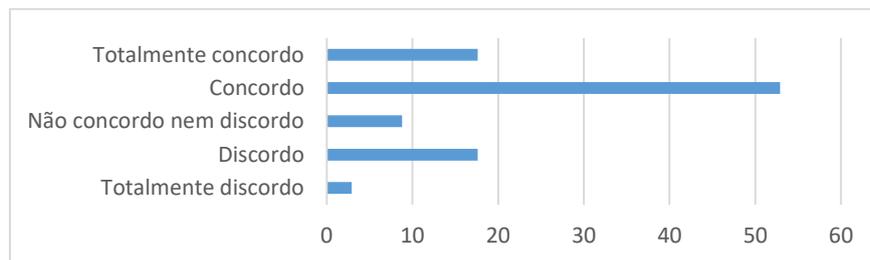
**Gráfico 4- Questão 1 do Questionário**



**Fonte:** Pesquisa de Campo (2021).

Na questão dois foi perguntado se há necessidade de melhoria no alinhamento entre os projetos atendidos por EPI e os planos institucionais, tais sejam: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU) e Plano de Gestão Orçamentária (PGO). A maior parte dos entrevistados, 52,9%, concordam que há necessidade de melhor alinhamento entre os objetos atendido e os planos institucionais no nível estratégico, tático e operacional, enquanto que 17,6% concordam e 8,8% não concordam nem discordam. Na outra mão, 17,6% discordam e 2,9% totalmente discordam.

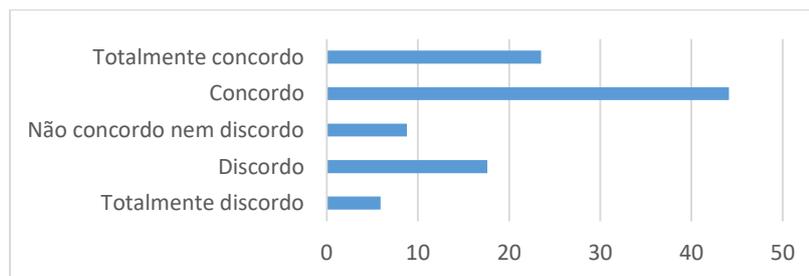
**Gráfico 5 - Questão 2 do Questionário**



**Fonte:** Pesquisa de Campo (2021).

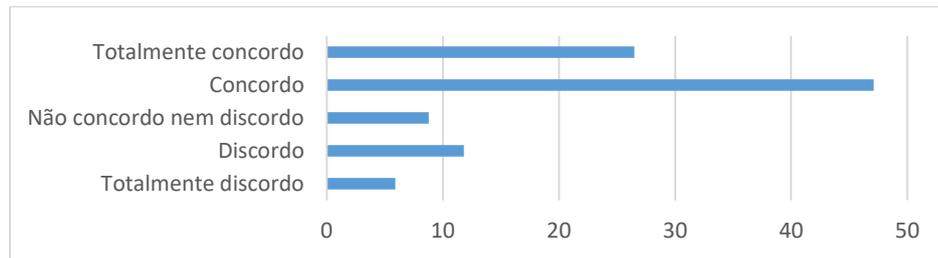
A terceira questão perguntou a opinião sobre “a alocação de recursos de acordo com as prioridades institucionais”. Diante do questionamento, 44,1% concordam sobre a necessidade de melhoria desta prática na instituição, 23,5% estão totalmente de acordo, e 8,8% se mantiveram neutros. Enquanto que 17,6% discordam e 5,9% totalmente discordam.

**Gráfico 6 - Questão 3 do Questionário**



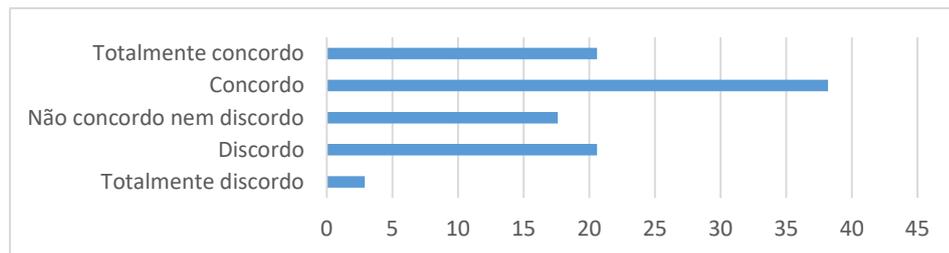
**Fonte:** Pesquisa de Campo (2021).

A quarta questão apresentou a necessidade de melhoria na aplicação dos recursos em projetos de engenharia de forma que a conclusão do empreendimento ou de etapa útil permita o imediato usufruto pela sociedade. Sobre essa afirmação, a maior parte mostrou-se de acordo, com 47,1% e, com maior assertividade, 26,5% declararam estar totalmente de acordo. Somam 11,8% os que discordam, 5,9% aqueles que totalmente discordam, e 8,8% os que não concordam nem discordam.

**Gráfico 7 - Questão 4 do Questionário**

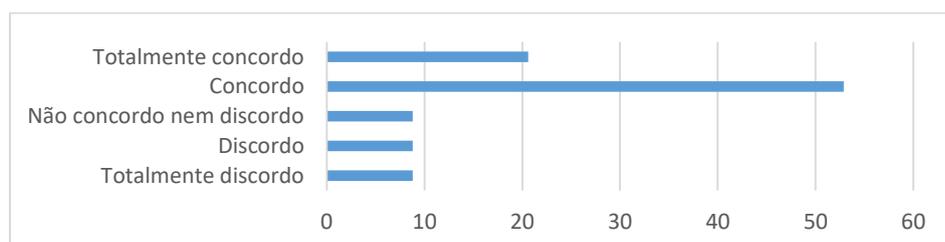
**Fonte:** Pesquisa de Campo (2021).

A quinta prática apresentada foi “a alocação de novos recursos com base no histórico de resultados alcançados nos projetos anteriores”. Apenas 2,9% dos respondentes totalmente discordaram que esta prática precisa de melhoria, enquanto 20,6% discordaram apenas e 17,6% se mantiveram neutros. Em contraposto, 38,2% concordam e 20,6% totalmente concordam.

**Gráfico 8 - Questão 5 do Questionário**

**Fonte:** Pesquisa de Campo (2021).

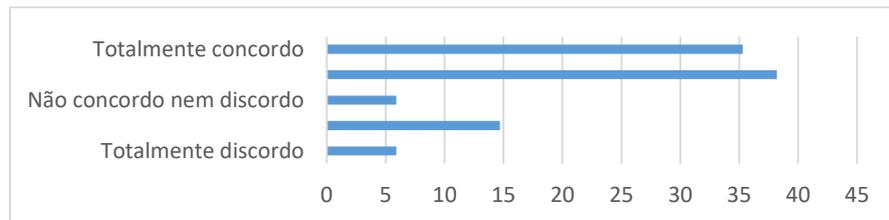
A última questão integrante da dimensão programática perguntou sobre a prática de avaliações de desempenho econômico-financeiro da instituição considerando os recursos das EPI. O resultado desta vez foi mais consensual do que nas perguntas anteriores desta seção, sendo 52,9% de acordo sobre a necessidade de melhoria, 20,6% totalmente de acordo, e 8,8% para cada uma dos demais níveis de concordância.

**Gráfico 9 - Questão 6 do Questionário**

**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

A dimensão participativa contou com as questões de 7 a 10, também sobre de práticas de gestão orçamentária, sendo que a sétima questão abordou a necessidade de melhoria no acesso à toda sociedade das informações sobre os resultados alcançados com os projetos atendidos por EPI. 38,2% dos respondentes concordaram, 35,3% concordaram totalmente, 14,7% discordaram e apenas 5,9 concordaram totalmente.

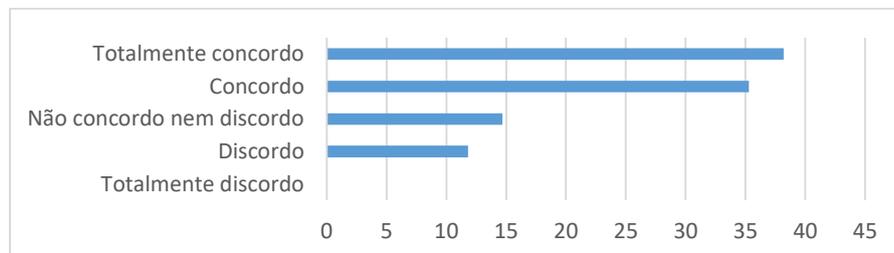
**Gráfico 10 - Questão 7 do Questionário**



**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

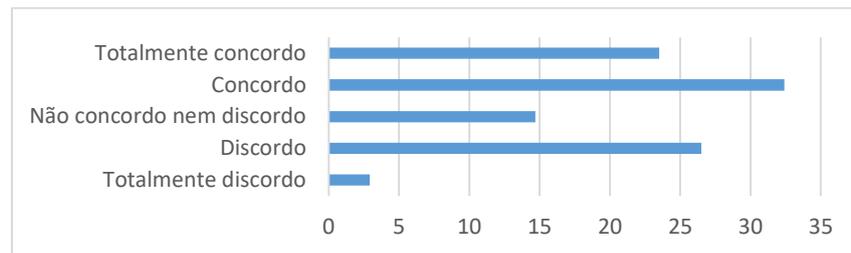
A questão oitava questiona sobre a prática “transparência dos dados da execução orçamentária e financeira das EPI, permitindo fácil compreensão”. Dos entrevistados, 38,2% são totalmente concorda com a necessidade de melhoria desta prática, 35,3% concordam, e 14,7% são neutras, enquanto que 11,8% discordam e nenhuma discorda totalmente.

**Gráfico 11 - Questão 8 do Questionário**



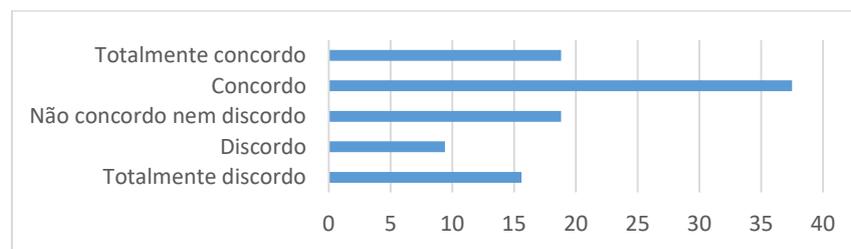
**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

Na questão seguinte, nona, os servidores foram questionados sobre o entendimento das reais necessidades dos cidadãos para a aplicação dos recursos. Com um menor consenso entre os entrevistados, 32,4% concordaram da necessidade de melhoria, 26,5% discordaram, 23,5% estiveram totalmente de acordo, 14,7% neutros, e apenas 2,9% (1 pessoa) totalmente discorda.

**Gráfico 12 - Questão 9 do Questionário**

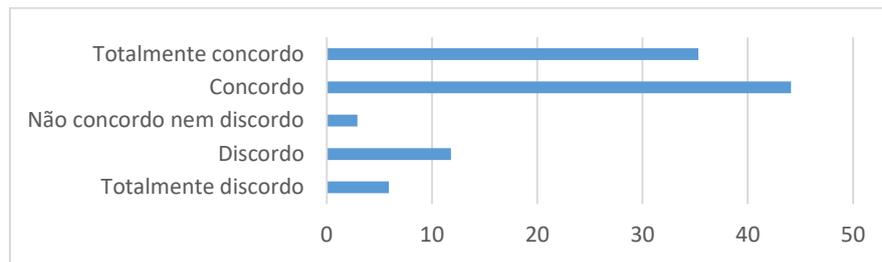
**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

Na décima questão, última da dimensão participativa, foi questionado sobre a prática de participação da comunidade acadêmica nos processos de tomada de decisão em grandes projetos de investimento. O resultado desta vez foi que 37,5% estão de acordo que há necessidade de melhoria, 18,8% totalmente concordam e 18,8% são neutros. Ao passo que 15,6% totalmente discordam dessa afirmação e 9,4% apenas discordam.

**Gráfico 13 - Questão 10 do Questionário**

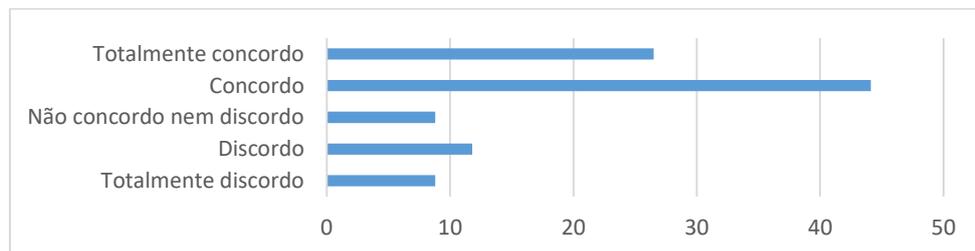
**Fonte:** pesquisa de campo (2021)

Finalmente, as dez últimas perguntas foram elaboradas com a finalidade de verificar a percepção dos servidores sobre as práticas de governança e gestão na dimensão de *Accountability*. Dessa forma, na questão onze os respondentes se manifestaram sobre a prática “Capacitação dos servidores que atuam na viabilização das EPI (docentes e técnicos)”. O percentual dos que concordam com a necessidade de melhoria foi de 44,1%, e dos que totalmente concordam foi de 35,3%, por outro lado, 11,8% discordam e 5,9% totalmente discordam. Para esta questão apenas 2,9% (uma pessoa) se manteve neutra.

**Gráfico 14 - Questão 11 do Questionário**

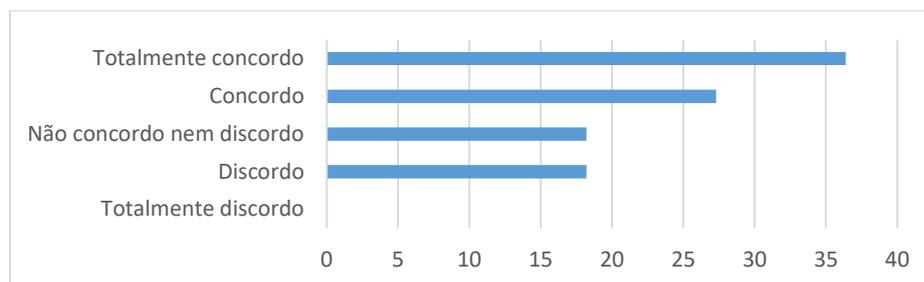
**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

A questão seguinte, décima segunda, abordou a prática de planejamento da força de trabalho para atender aos objetivos da execução das EPI, que diz respeito tanto ao dimensionamento da força quanto a gestão das tarefas na equipe de trabalho. Para este questionamento, se manteve alto o percentual de respondentes que concordam da necessidade de melhoria, 44,1%, e que totalmente concordam, 26,5%. Enquanto que 11,8% discordam, 8,8% totalmente discordam, e 8,8% não concordam nem discordam.

**Gráfico 15 - Questão 12 do Questionário**

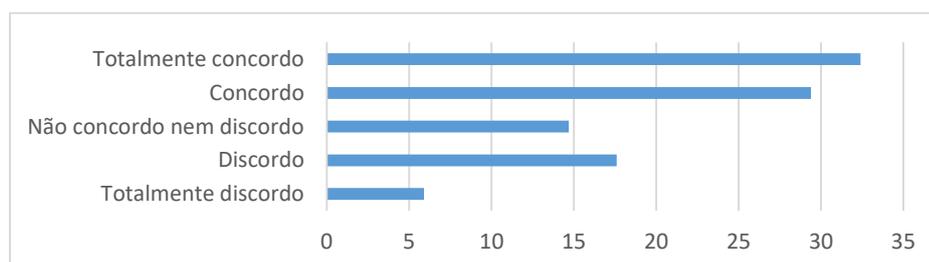
**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

Na questão de número treze, foi questionado sobre a prática de “cumprimento dos prazos de vigência na execução dos projetos” para a qual houve um número ligeiramente maior, em comparação as demais perguntas, entre os entrevistados que totalmente concordam com a questão abordada. Desse modo, 36,4% totalmente concordam com a necessidade de melhoria, 27,3% concordam, 18,2% discordam e 18,2% não concordam nem discordam.

**Gráfico 16 - Questão 13 do Questionário**

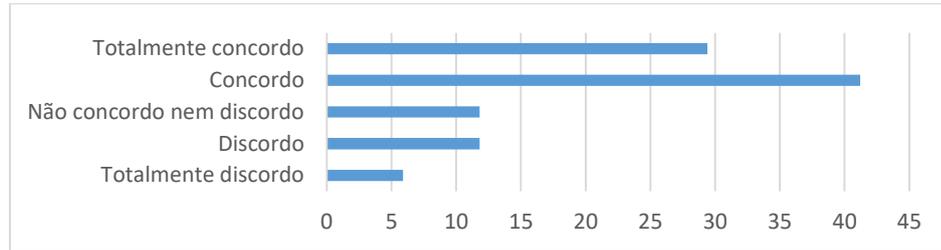
**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

A décima quarta questão apresentou um questionamento sobre o planejamento dos custos para que sejam suficientes para a execução dos objetos pretendidos. Para esta questão, 32,4% dos respondentes totalmente concordam com a necessidade de melhoria, 29,4% concordam, 17,6% foram neutros em sua opinião, 17,6% discordam e apenas 5,9% totalmente discordam.

**Gráfico 17 - Questão 14 do Questionário**

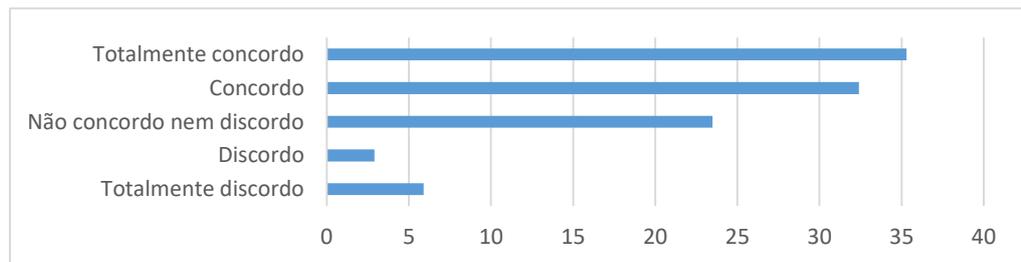
**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

Na décima quinta questão, foi colhida a percepção dos servidores sobre a prática de gestão “Processos de aquisição, contratação e pagamento de bens/serviços para tornar possível o cumprimento eficaz das metas previstas nos projetos”. A maioria dos respondentes concordam que há necessidade de melhoria, representando 41,2%, enquanto que 29,4% totalmente concordam, 11,8% não concordam nem discordam, 11,8% discordam, e apenas 5,9% totalmente discordam.

**Gráfico 18-** Questão 15 do Questionário

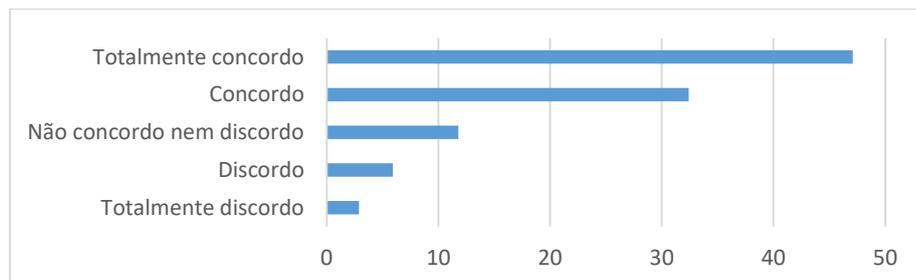
**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

A questão posterior, décima sexta, abordou a prática “planejamento para descentralização de créditos (celebração de TED). Para esta questão, 35,3% concordam totalmente da necessidade de melhoria, 32,4% concordam, 23,5% se mantiveram neutros, 5,9% totalmente discordam e 2,9% discordam.

**Gráfico 19 -** Questão 16 do Questionário

**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

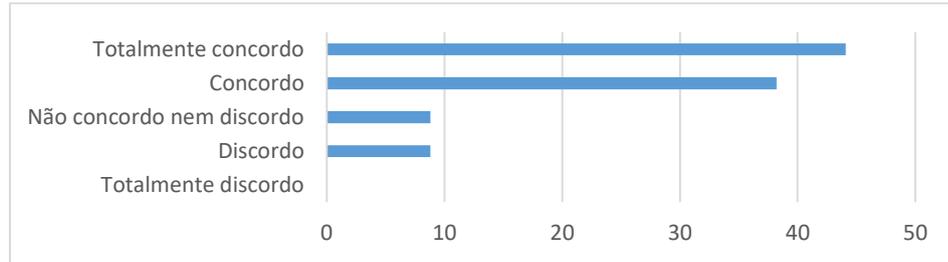
Na questão dezessete, questionou-se sobre a comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores. Verificou-se um consenso maior entre os respondentes, observado o expressivo de 47,1% dos que totalmente concordam que esta pratica necessita melhorar. 32,4% concordam, 11,8% se mantiveram neutros, 5,9% discordaram e apenas 2,9% totalmente discordaram.

**Gráfico 20-** Questão 17 do Questionário

**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

A décima oitava questão abordou a necessidade de melhoria das tecnologias da informação para promover a integração entre planejamento e execução. A maioria dos respondentes declararam totalmente concordar com esta necessidade, enquanto que 38,2% concordam, 8,8% não concordam nem discordam, 8,8% discordam e ninguém totalmente discorda.

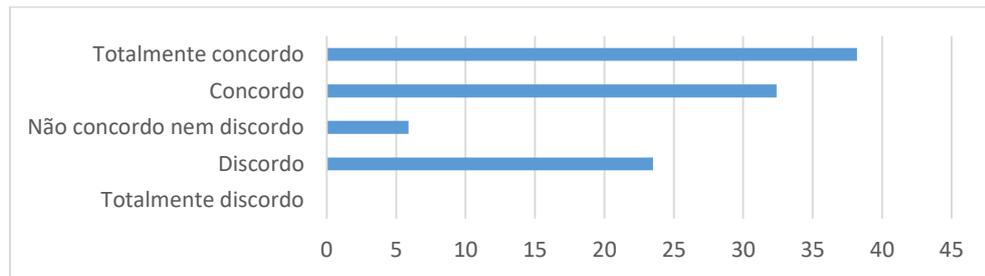
**Gráfico 21-** Questão 18 do Questionário



**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

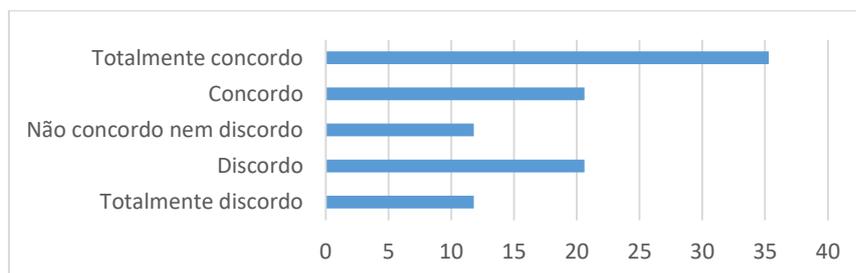
A questão décima nona perguntou sobre a prática “processos e procedimentos para a elaboração dos projetos de forma a minimizar os riscos de não aprovação dos recursos (impedimento técnico)”. Também para esta questão foi alto o percentual de respondentes que totalmente concordam com a necessidade de melhoria, sendo de 38,2%, enquanto que, 32,4% concordam, 23,3% discordam e 5,9% não concordam nem discordam.

**Gráfico 22-** Questão 19 do Questionário



**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

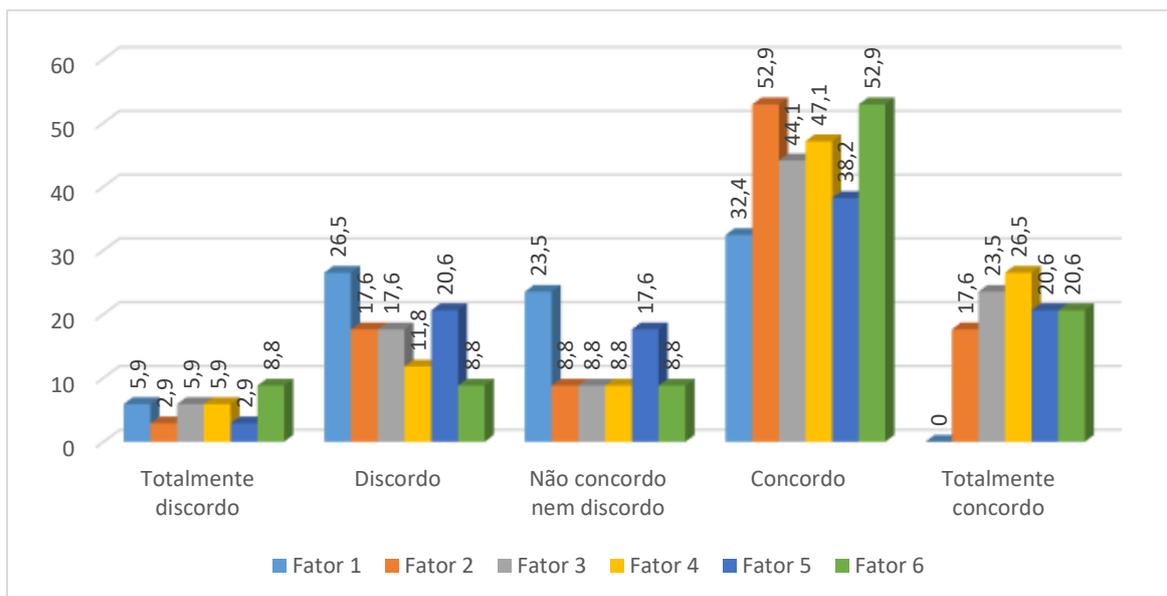
Para finalizar, a grande dimensão de *Accountability*, os respondentes se manifestaram sobre a necessidade de melhoria “mecanismos de controle interno capazes de responder às suspeitas de violações de normas aplicáveis à execução das EPIs”. Para esta última questão, houve um menor consenso entre os respondentes, de forma que, 35,3% concordam totalmente, 20,6% concordam, 20,6% discordam, 11,8% discorda totalmente, e 11,8% foram neutros.

**Gráfico 23-** Questão 20 do Questionário

**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

Após avaliação minuciosa de todos os fatores abordados pelos respondentes, tratados no tópico 3.3, foi possível observar apenas as questões relativas à dimensão programática de governança orçamentária. Ao analisar o referido levantamento, os aspectos de menor desafio para a governança do orçamento impositivo, segundo os respondentes, são a aplicação dos recursos em conformidade com as diretrizes do governo (Fator 1) e a avaliação periódica do desempenho econômico-financeiro (Fator 5), enquanto que o maior desafio é considerar o histórico qualitativo dos projetos no processo alocativo dos recursos de EPI (Fator 6).

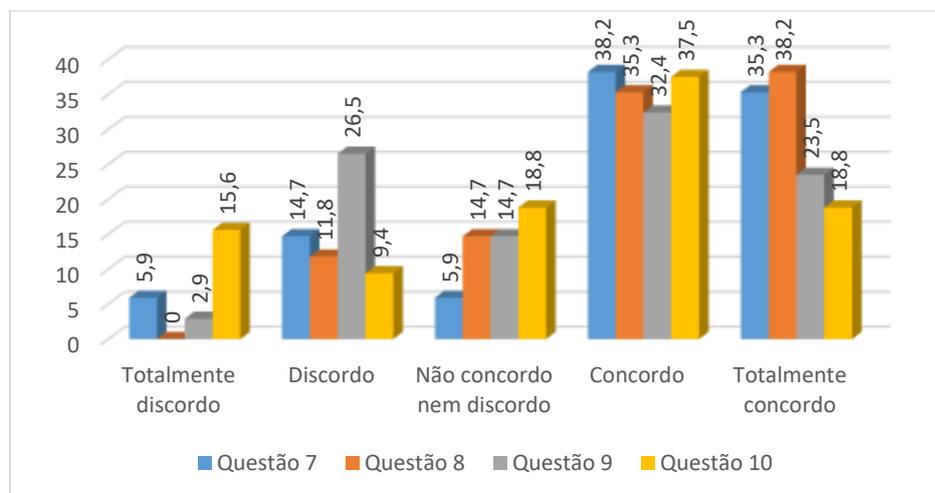
Ao considerarmos apenas a faixa de fatores que compõem a dimensão programática, observamos que grande parte dos respondentes, 267,6%, concordam com a necessidade de melhoria de práticas de gestão, 108,8% totalmente concordam, 102,9 discordam, 76,3% não concordam nem discordam, e apenas 32,3% totalmente discordam, conforme verificamos no gráfico 24. A soma entre as três primeiras faixas de avaliação (discordo totalmente, discordo e não discordo nem concordo) é de 211,5%; a soma entre as faixas intermediárias (discordo, não concordo nem discordo e concordo) é de 446,8%; e a soma entre as faixas finais (não concordo nem discordo, concordo e totalmente concordo) é de 964,3%.

**Gráfico 24-** Percepção dos servidores sobre os fatores de gestão da dimensão programática

**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

A partir do levantamento de percepção sobre cada fator de governança, também foi possível observar o grupo de fatores que compõem a dimensão participativa de governança orçamentária. Ao analisar o referido levantamento, é possível inferir que para a maior parte dos respondentes há um grande desafio para a melhoria da gestão participativa dos recursos de emenda parlamentar, com destaque sobre as práticas de acesso às informações dos resultados alcançados com os projetos atendidos (Fator 7) e da transparência dos dados da execução orçamentária e financeira (Fator 8).

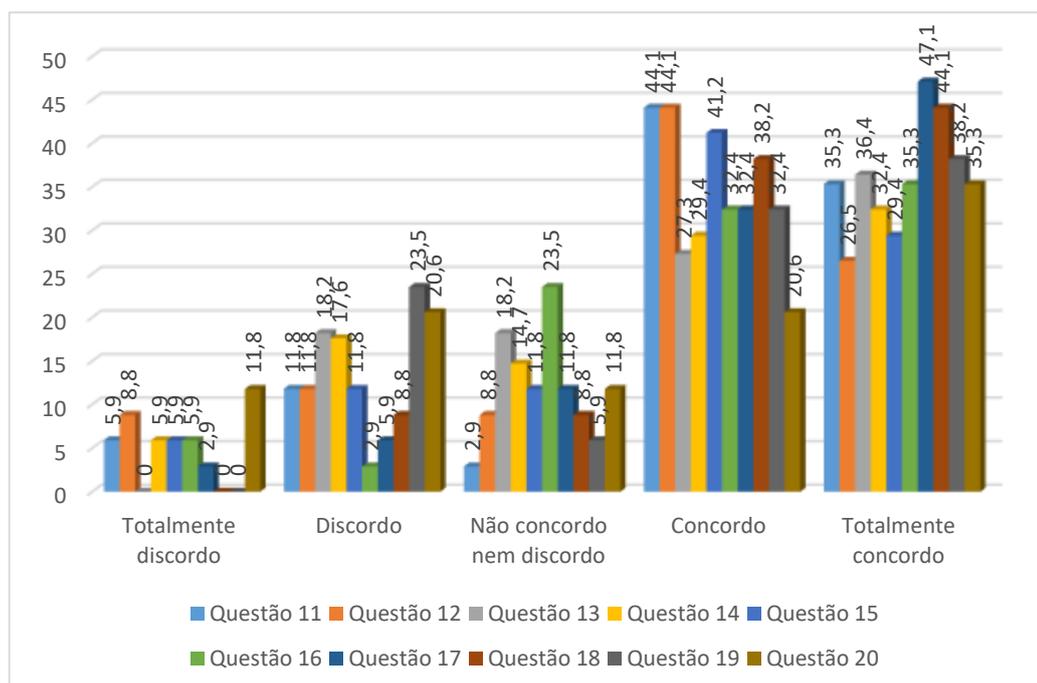
Ao considerarmos apenas a faixa de fatores que compõem a referida dimensão, observamos que 143,4% concordam com a necessidade de melhoria de práticas de gestão, 115,8% totalmente concordam, 62,4% discordam, 54,1% não concordam nem discordam, e 24,4% totalmente discordam, conforme verificamos no gráfico 25. A soma entre as três primeiras faixas de avaliação (discordo totalmente, discordo e não concordo nem concordo) é de 140,9%; a soma entre as faixas intermediárias (discordo, não concordo nem discordo e concordo) é de 259,9%; e a soma entre as faixas finais (não concordo nem discordo, concordo e totalmente concordo) é de 313,3%.

**Gráfico 25-** Percepção dos servidores sobre os fatores de gestão da dimensão participativa

**Fonte:** pesquisa de campo (2021).

A partir do levantamento de percepção sobre cada fator de governança, foi possível observar, ainda, o grupo de fatores que compõem a dimensão de *accountability*. Ao analisar o referido levantamento, é possível observar que para todos os fatores desta dimensão, a maior parte dos servidores acredita haver a necessidade de melhoria das práticas de gestão orçamentária, com maior percentual de anuentes à classificação “totalmente concordo”, tendo como destaque os fatores: F17 (comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores); F18 (tecnologias da informação que promovam a integração entre planejamento e execução) e F19 (procedimentos para elaboração dos projetos de forma a minimizar os riscos de impedimento técnico).

Ao considerarmos apenas a faixa de fatores que compõem a referida dimensão, observamos que 360% totalmente concordam com a necessidade de melhoria de práticas de gestão, 342,1% concordam, 132,9% discordam, 118,2% não concordam nem discordam, e 47,1% totalmente discordam, conforme verificamos no gráfico 26. A soma entre as três primeiras faixas de avaliação (discordo totalmente, discordo e não concordo nem discordo) é de 298,2%; a soma entre as faixas intermediárias (discordo, não concordo nem discordo e concordo) é de 593,2%; e a soma entre as faixas finais (não concordo nem discordo, concordo e totalmente concordo) é de 820,3%.

**Gráfico 26-** Percepção dos servidores sobre os fatores de gestão da dimensão de Accountability

Fonte: pesquisa de campo (2021).

Além dessa avaliação por fatores gerados na pesquisa, a pesquisa de campo realizada no âmbito da pesquisa reforça e acrescenta alguns aspectos de gestão desencadeadores das dificuldades enfrentadas pela instituição na dimensão programática, levando em consideração fatores externos e internos à instituição. Desse modo, na categoria desafios da dimensão programática foram identificados três fatores que interferem no planejamento orçamentário da instituição.

**Quadro 13-** Constatações sobre os desafios na gestão das EPIs

Dimensão	Elemento de Gestão	Constatação
	Política de Planejamento	Falta de clareza sobre a aplicação da programação orçamentária
		Fragilidade no elo de ligação entre o planejamento e a execução orçamentária
		Menor foco no planejamento e maior foco na execução
Participativa	Comunicação	Deficiências na comunicação dos resultados do planejamento para todos os interessados
		Falta de clareza sobre como as escolhas orçamentárias são realizadas
		Falta de conhecimento sobre o processo de viabilização de EPI

		Falta de conhecimento sobre os resultados da execução orçamentária e financeira
	Tomada de decisão	Razoável centralização do poder decisório sobre o processo de captação e de escolha orçamentária
<i>De Accountability</i>	Capacitação e Força de Trabalho	Carência de servidores e de capacitação dos técnicos da área
	Gestão de Risco	Elevado risco de impedimento técnico da proposta de trabalho e da não execução dos recursos recebidos
	Execução Orçamentária e Financeira	Ausência de política para execução de recursos descentralizados
	Transparência dos resultados alcançados	Carência de melhorias na transparência entre o que foi planejado e o que foi executado

**Fonte:** Elaborado pela autora (2021).

Após o exame do processo de aprovação dos planos de trabalho, verificou-se a importância da adequação da proposta apresentada à conta na qual ocorrerá a despesa, conforme prevê o art. 50 da PI 43/20, constituindo-se este um dos principais critérios de análise pelo órgão setorial responsável. Não raras vezes, entretanto, o cadastramento da funcional é realizado de forma equivocada no SIOP pelo parlamentar, seja da ação orçamentária, seja da unidade gestora ou da natureza de despesa, o que gera a necessidade de pedido de alteração orçamentária ao órgão responsável e, por conseguinte, mais um longo processo burocrático para as medidas saneadoras.

O equívoco pode, ainda, acontecer no âmbito interno, através de equívocos na elaboração do plano de trabalho pelo coordenador, uma vez que o detalhamento da funcional exige conhecimento técnico especializado para compreensão do que pode ser adquirido ou não com o recurso disponibilizado. A dificuldade técnica associada a ausência de uma interação maior entre os gestores envolvidos no processo orçamentário cria obstáculos críticos ao processo de aprovação das emendas, pois deixa de se ter melhores trocas de informações ou retornos de atividades, reduzindo o incentivo ao aprendizado, a efetividade nas ações e a evolução de práticas ligadas ao processo de execução orçamentária e financeira.

Sobre o planejamento orçamentário na UFPA, constata-se que embora exista um consenso entre os entrevistados sobre a coerência das alocações orçamentárias e a estratégia institucional, não existe mecanismo que realize de fato a integração entre o planejamento e a execução das ações orçamentárias. No PDI da instituição, é possível observar que não existe correlação entre os objetivos estratégicos e os programas e projetos apresentados, de modo que torne impossível identificar o nível de prioridade dentre as diversas demandas existentes na

instituição e realizar o perfeito alinhamento entre o estratégico (PDI), o tático (PDU's) e o operacional (PGO).

Corroborando com essa suspeita, observou-se que em nenhum dos Planos de Gestão Orçamentária (2015 a 2020) consta a indicação dos recursos ingressos por emenda parlamentar de bancada, bem como das emendas individuais de execução indireta, ou seja, pelo fato não estarem consignados diretamente à unidade orçamentária da UFPA, nenhum recurso ingresso via TED participa do planejamento orçamentário da instituição, ainda que constitua a maior parte dos recursos do orçamento impositivo.

A questão da fragilidade entre planejamento e execução pode ser exemplificada pelo fato de que para execução dos recursos é necessário a aprovação prévia do plano de trabalho pela unidade acadêmica (Resolução nº 616/2006), pela PROPLAN/UFPA (cultural) e, por fim, pelo órgão setorial responsável (Lei n. 13.898/2019), além dos tramites para aprovação dos TEDs (Decreto n. 10.426/2020). No entanto, quando o recurso ingressa, o setor responsável pela execução orçamentária (PROAD/UFPA) não necessariamente precisa acessar o processo que deu origem ao recurso, e, muitas vezes, até mesmo desconhece a origem deste, executando-o a partir da simples formalização de um processo de compras/contrato. Esta situação demonstra novamente a fragilidade da integração entre planejamento e execução orçamentária na instituição, além da necessidade de normas capazes de sanar as lacunas ainda existentes no processo de viabilização das EPIs na UFPA, permitindo controle dos riscos e maior transparência.

De fato, os problemas que diminuem a eficácia do planejamento e da execução do orçamento impositivo também escapam muitas vezes do alcance dos gestores e das tecnologias de informação disponibilizadas pela instituição, uma vez considerado o emaranhado institucional que normatiza o processo orçamentário no Brasil, especialmente para execução via TED das emendas. [...] a execução via TED é muito complicado, pois cada órgão tem suas especificidades e procedimentos internos, o que dificulta a padronização de procedimentos internos na UFPA (Entrevistado 3). Verifica-se que os procedimentos burocráticos que são exigidos ano a ano exige que a instituição empregue muito mais esforços em buscar garantir a efetiva execução dos recursos, que no planejamento orçamentário necessário para viabilizar as emendas de forma mais eficiente e com resultados alinhados à sua estratégica.

Somado a isto, também se destaca a fragilidade dos mecanismos de consulta e informação sobre as indicações parlamentares, o que impacta diretamente no processo de planejamento da instituição para execução das EPI. Inexiste meio de consulta, por exemplo, sobre os recursos indicados na forma indireta à instituição, uma vez que, na LOA e no SIOP é

apenas possível identificar o beneficiário direto dos recursos, necessitando a instituição aguardar alguma manifestação do parlamentar, via ofício, informando se foi indicado recurso à UFPA naquele ano, para somente então a instituição tomar medidas para verificar como pode descentralizar o recurso naquele ano.

Estas dificuldades são ainda mais nítidas no planejamento dos projetos de engenharia. Com os contingenciamentos de recursos de capital, [...] é comum direcionar estes recursos para a conclusão de obras que não receberam recursos do governo federal (Entrevistado 2), no entanto, as exigências impostas pelos órgãos descentralizadores dificultam e por vezes até impedem a execução de determinados projetos pela instituição. É cabível notar, entretanto, que embora muitas vezes o planejamento do processo de projeto escape do alcance dos profissionais de projetos, é possível atribuir seu insucesso também a problemas decorrentes do planejamento insuficiente ou inadequado do projeto, e necessidade de melhoria no processo de contratação. Cabe nesse ponto ressaltar que a escolha por atender projetos para os quais não há a devida instrução técnica e processual muitas vezes acarreta em impedimentos de ordem técnica que poderiam ser evitados se priorizados projetos que estivessem prontos para serem executados.

Nota-se que é natural que as interações políticas se tornem uma prática fundamental de governança do orçamento impositivo, inclusive para as escolhas orçamentárias, conforme destaca um dos entrevistados: [...] O papel político do reitor permite que ele busque articular junto ao parlamentar propostas de ações que podem ser executadas pela instituição que sejam do interesse do parlamentar (Entrevistado 2). Também é possível verificar certo nível de centralização do processo de captação e escolhas orçamentárias (de livre alocação), pois os servidores possuem total confiança no gestor máximo da instituição: [...] o Reitor já possui em mente uma “cesta” de demandas, que se constituem em ações consideradas prioritárias... temos a sorte de ter um gestor que tem em mente essa cesta de prioridades e os objetivos que são estratégicos para a instituição (Entrevistado 2).

Ainda que seja forte o fator da impessoalidade nas tomadas de decisão, cabe destacar a existência de uma estrutura formada para o debate sobre as ações pretendidas, com destaque para o Conselho de Administração Superior (CAS), onde são discutidas as necessidades prioritárias da instituição com representantes da administração superior, e os Conselhos e Congregações dos Campi e Núcleos, onde são aprovados os projetos para aplicação dos recursos. No entanto, nem sempre o processo de deliberação acontece: [...] a maioria dos projetos para execução de emendas não passam na CAS por falta de tempo, por isso, nos casos de alocação livre, são prioritariamente escolhidos projetos institucionais que a UFPA já atua, a

exemplo do LABINFRA, PRODOUTOR, etc. (Entrevistado 2). Este fato pode justificar a percepção dos servidores, em questionário, de que as decisões não são suficientemente participativas, entretanto, os obstáculos operacionais e a urgência dos prazos impostos pelo governo federal impõe a necessidade de tomadas de decisões rápidas, e da perfeita compreensão do gestor dos problemas e prioridades da instituição, validadas nos planos institucionais.

Com relação ao processo de aprovação e execução das EPI, cabe ressaltar que a complexidade do ambiente institucional em que os processos ocorrem geram sensações recorrentes de incertezas, relacionadas ao risco de contingenciamentos, impedimento técnicos, não aprovação dos TED, e a perda do recurso orçamentário ou financeiro. No entanto, ainda que as orientações técnicas e legais possam mudar com frequência, a insegurança dos servidores com relação aos riscos de impedimento técnico revela o pouco conhecimento sobre os tramites adequados para a aprovação dos projetos. Este fato revela a necessidade do estabelecimento e amadurecimento de processos e procedimentos básicos relacionados a forma de apresentação da proposta, definição de prazos e elaboração dos documentos necessários, de forma que aumente as chances não apenas de aprovação dos planos, mas, especialmente, da execução efetiva dos recursos repassados.

Os dados dos questionários e da entrevista também revelam a insatisfação sobre o dimensionamento da equipe técnica disponível para execução das EPI, bem como da capacitação oferecida aos servidores que atuam na área. Hoje a PROPLAN conta com apenas quatro (4) técnicos administrativos atuando no processo de aprovação dos planos de trabalho, sendo destes apenas dois (2) que atuam na celebração dos TEDs. Para a execução propriamente dita, em razão da capacidade limitada de execução diretamente pela PROAD/UFPA, a FADESP tem gerido grande parte dos recursos repassados, assumindo a gestão administrativa de numerosos projetos acadêmicos, enquanto a PROAD se ocupa especialmente dos projetos de desenvolvimento institucional.

Os resultados do emprego do orçamento impositivo são disponibilizados nos relatórios de gestão anual, incluídos na seção “resultados e desempenho da gestão”, publicados anualmente no site da instituição. O relatório de gestão é o documento que apresenta os resultados de maior relevância para a sociedade através de dados qualitativos, a exemplo do sucesso alcançado pela instituição no cumprimento de sua missão, e dados quantitativos, por meio de seus indicadores de desempenho. Com relação ao orçamento impositivo, o relatório aborda de forma genérica alguns dos principais projetos atendidos e total ingresso dos recursos captados, sem mencionar o que fora planejado e o que de fato executou-se.

Foi possível verificar, no entanto, que os entrevistados apontaram a necessidade de melhoria na apresentação dos resultados dos projetos atendidos por emenda parlamentar, através da apresentação de informações qualitativas e quantitativas. Não se pode afirmar que os entrevistados desconhecem os relatórios de gestão ou que há necessidade de melhorias neste, mas, sem dúvida, as informações sobre o planejamento das emendas para o exercício, seus projetos escolhidos e os resultados destes projetos devem ser disponibilizadas de forma mais simples e com maior facilidade de acesso, não somente para consulta dos parlamentares e da comunidade acadêmica, mas especialmente para consulta dos gestores, uma vez da importância das informações para as tomadas de decisão sobre alocação, alteração e solução de problemas diversos.

Por fim, foi constatado que existe uma grande insegurança dos servidores sobre os processos para viabilização das emendas parlamentares. Existem lacunas de normas e procedimentos para esta nova demanda, tanto a nível externo quanto no nível interno da instituição, especialmente quando se trata da execução indireta dos recursos (via TED). Apesar do novo Decreto N. 10.426, de 2020, inexistem normas na instituição que estabeleça os papéis e os procedimentos básicos para gestão dos termos, o que torna a execução das emendas por execução indireta muito mais complicada que na forma direta, conforme apontou um entrevistado “[...] o sistema de transferência do recurso por meio de TED, desde que ele foi criado, tem tornado mais difícil esse processo... não facilita que o recurso ingresse na instituição e também não facilita o processo de planejamento para o uso do recurso” (Entrevistado 1). Além de que o conhecimento sobre as estruturas de governança já existentes na instituição ou as estabelecidas pelo governo federal é compartimentado, de modo que a comunicação entre gestores, coordenadores e executores fica muitas vezes comprometida.

## 5 PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Tomando-se por base o Modelo Teórico-Normativo proposto nos Quadros 4 a 6 - fundamentado nas normas e literatura empregada - foram elencados as dimensões e os fatores para o diagnóstico da governança do orçamento impositivo na UFPA. As dimensões e os fatores presentes no modelo possibilitaram estabelecer variáveis que foram aplicadas nas entrevistas e por meio de questionário aos servidores da instituição.

Os resultados gerados não só validaram o Modelo Teórico-Normativo como possibilitaram gerar outros fatores favorecendo a compreensão e o exame da gestão orçamentária e financeira da UFPA. Esse modelo está sistematizado conforme (Figura 12).

**Figura 12-** Síntese de construção da proposta de intervenção



**Fonte:** Elaborado pela autora (2021).

Os resultados encontrados com a aplicação do referido modelo, que analisou a percepção dos servidores sobre as práticas de governança e os resultados da execução orçamentária e financeira, evidenciaram algumas dificuldades na gestão das EPI na UFPA. Para superá-las foram sugeridas ações de intervenção, conforme (Quadro 14), a seguir.

**Quadro 14-** Ações de intervenção sugeridas em face das dificuldades encontradas

Universidade Federal do Pará – Orçamento Impositivo		
Dimensão	Dificuldades Encontradas	Ações Sugeridas
Programática	Falta de clareza sobre a aplicação da programação orçamentária	Promoção de capacitação dos servidores através da realização de cursos de gestão orçamentária e de elaboração de planos de trabalho;
	Fragilidade no elo de ligação entre o planejamento e a execução orçamentária.	Identificação das ações estratégicas e os objetivos estratégicos do PDI com os quais estão relacionados; Criação de PI (Planos Internos) específicos para as ações estratégicas, de modo a integrar o planejamento estratégico ao planejamento tático e operacional; Implantação de tecnologia de informação que integre em um só os processos administrativos de aprovação dos planos de trabalho, de celebração dos TEDs e o de execução dos respectivos recursos recebidos.
	Menor foco no planejamento e maior foco na execução	Promoção de capacitação dos gestores da pró reitoria de planejamento sobre gestão orçamentária, com foco em captação de recursos por emenda parlamentar e gestão de termos de execução descentralizada.
	Falta de clareza sobre como as escolhas orçamentárias são realizadas	Promover o diálogo e difundir o conhecimento sobre o orçamento impositivo e sua forma de aplicação, os recursos que vem com destinação própria ou com livre alocação e as instâncias de tomadas de decisões na instituição.
	Falta de conhecimento sobre o processo de viabilização de EPI	Elaboração de fluxograma interno dos trâmites do processo de captação, aprovação e execução das emendas parlamentares, incluindo a celebração dos TEDs. Promoção de cursos voltados especificamente aos coordenadores de projetos sobre o processo de viabilização das EPI e os tramites para aprovação, execução, e, se for o caso, prestação de contas dos recursos.
	Falta de conhecimento sobre os resultados da execução orçamentária e financeira	Elaboração de indicadores de desempenho para medir os resultados econômico-financeiros dos recursos de EPI; Construir ou aperfeiçoar relatórios de gestão e/ou de atividades de modo a identificar os resultados da execução orçamentária e financeira das EPI (empenhado, liquidado, pago, inscritos em RP).
	Razoável centralização do poder político sobre o processo de captação de recursos e de escolhas orçamentárias	Formação de Comissão visando realizar debates e estudos sobre as possíveis formas de melhorar a democracia nas escolhas orçamentárias dos recursos de EPI, de livre alocação, de modo que estejam alinhadas os anseios da comunidade acadêmica. Incentivar as unidades acadêmicas a captar recursos de emenda parlamentar, através da descentralização do conhecimento sobre o tema, de modo que cada gestor possa ser um ator que busque os recursos necessários para suas respectivas áreas.
De <i>Accountability</i>	Carência de servidores e de capacitação dos técnicos da área	Realização de cursos instrutivos sobre o orçamento impositivo e os conhecimentos afetos

		à gestão e ao aprimoramento de projetos para aplicação dos recursos; Redimensionamento das equipes de trabalho de forma a atender a demanda pelo serviço de planejamento e execução das EPI, inclusive para a gestão dos TEDs e acompanhamento dos resultados alcançados.
	Ausência de política para execução de recursos descentralizados.	Elaboração de instrumento que estabeleça normas e procedimentos adequados para a gestão dos recursos de execução descentralizada.
	Elevado risco de impedimento técnico da proposta de trabalho e de não execução do recurso.	Manual de processos e procedimentos para submissão de planos de trabalho; Gestão dos riscos associados à aprovação dos projetos pelo órgão setorial e à execução orçamentária e financeira.
	Carência de melhorias na transparência do resultado do planejamento para as partes interessadas	Elaboração de indicadores de desempenho para medir os resultados sociais e de atendimento ao cidadão com recursos oriundos das EPI. Construir ou aperfeiçoar relatórios de gestão e/ou de atividades de modo a identificar os projetos aprovados e os não aprovados, e as causas de impedimentos técnicos ou não execução dos recursos; Aperfeiçoamento de portal eletrônico para, de forma periódica, divulgar e atualizar informações sobre a execução das emendas (autor da emenda, projeto, responsável, finalidade orçamentária e status da emenda); Aperfeiçoamento de portal eletrônico para, de forma periódica, divulgar e atualizar informações sobre TED gerados com recursos de EPI, para os cidadãos usuários e a sociedade sobre os seguintes aspectos: o objeto executado, o órgão concedente, o valor, e a situação da execução e da prestação de contas, com disponibilidade dos documentos da celebração

**Fonte:** Elaboração Própria (2021).

Como consta no quadro 13, foram identificadas algumas dificuldades de governança da gestão do orçamento impositivo, que podem ter como fatores geradores problemas externos ou internos à instituição. Direcionando o campo de ação para as situações geradas por fragilidades de governança no âmbito da própria UFPA, estas podem ser corrigidas através da aplicação das ações de intervenção sugeridas no quadro 14, que são fundamentadas conforme contexto teórico-normativo desta pesquisa. Contudo, é necessário tanto resolver essas dificuldades quanto evitá-las ou mitigá-las em um cenário futuro, uma vez que estruturas macro institucionais podem mudar e submeter novos desafios.

Dessa forma, esta pesquisa contribuiu, sobretudo, para suprir a ausência de lacunas nas orientações normativas relativas a execução indireta dos recursos de EPI, por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED), que hoje configura como um dos maiores desafios apontado pelos entrevistados na gestão do orçamento impositivo. Também contribuiu com

sugestões de outras propostas de melhoria baseadas nas boas práticas apontadas na literatura estudada, com destaque para o MEG-Tr, e que podem ser adotadas pela UFPA.

O Conselho Superior de Administração da UFPA aprovou a Resolução CONSAD nº. 1.52, de 19 de maio de 2021, desenvolvida no âmbito desta pesquisa, constante no Apêndice “C”, e que tem como intuito disciplinar a celebração, execução e prestação de contas de Termos de Execução Descentralizada (TEDs) na Universidade Federal do Pará. A proposta da normativa é dar suporte institucional para ações que garantam a gestão adequada dos recursos recebidos, com maior eficiência, controle e transparência, além de contribuir para a melhoria da estrutura de governança orçamentária na instituição. Além disso, a resolução para gestão dos TEDs certamente pode ser uma diretriz para que órgãos de controle possam acompanhar a gestão orçamentária e financeira dos recursos executados de forma indireta pelas IFES.

Para que as outras propostas de melhoria possam ser efetivas e um contributo no combate às dificuldades percebidas, a administração da UFPA deve observar as orientações desse estudo para gerir os recursos das emendas parlamentares impositivas. Também é uma fonte de informação que deve ser trabalhada em escolas de governo para capacitar servidores e orientar a gestão dos recursos em questão. Assim, ao adotar a resolução e outras e práticas sugeridas na gestão da execução de EPIs, certamente o governo federal possibilitará a eficiência dos recursos empregados e, conseqüentemente, a melhoria do serviço público.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve como objetivo principal investigar os desafios da governança orçamentária em uma Instituição Federal de Ensino Superior diante do modelo de Orçamento Impositivo da União. Utilizou-se como referencial a literatura sobre governança orçamentária e o modelo orçamentário impositivo adotado no Brasil. O método de pesquisa adotado foi o estudo de caso (YIN, 2015). Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram entrevista semiestruturada (Richardson, 2015), questionário (CRESWELL, 2019), e análise de documentos (Gil, 2008). Os sujeitos respondentes dos questionários foram 34 servidores públicos, que atuam na execução das EPIs na UFPA, enquanto que os sujeitos entrevistados foram 4 gestores da instituição.

Quanto aos resultados apresentados, ficou evidente que os objetivos empregados nesta pesquisa foram alcançados, uma vez que, por meio da literatura, foram encontrados as dimensões e os fatores de governança que proporcionaram a construção do Modelo Teórico-normativo (Quadros 4 a 6) para estudar o orçamento impositivo nas IFES.

Esse modelo possibilitou investigar as práticas adequadas de governança dessa gestão por meio dos documentos analisados, por meio de questionário aplicado aos servidores desta instituições e entrevista aos gestores. Para as dificuldades encontradas nos desafios relacionados à governança do orçamento impositivo, foram sugeridas ações que visem à implementação de práticas de melhoria voltados especificamente para uma gestão orçamentária de excelência. Também foi possível propor a minuta de resolução para execução de recursos descentralizados via Termos de Execução Descentralizada na instituição, que se configura um importante instrumento para superação de desafios encontrados na execução das emendas parlamentares na instituição.

### **6.1 Achados da pesquisa**

O método de pesquisa, juntamente com a entrevista e a análise de documentos, validados pela observação participante, absorveu informações de fatores que constituem desafios para a boa gestão e governança do orçamento impositivo pela instituição.

O orçamento impositivo implementado no Brasil com as Emendas 86/2015 e a 100/2019 preveem a obrigatoriedade de o Poder Executivo garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a execução de emendas parlamentares, conforme disposto no §11 do art.166 da Constituição Federal. No entanto, o Poder Executivo ainda influencia a execução

dessas emendas, na medida em que cabe a esse Poder definir o ritmo anual de liberação de limites para empenho e pagamento, bem como definir critérios operacionais que condicionam a execução orçamentária e financeira pelos órgãos beneficiários, como o caso da UFPA.

O estudo permitiu compreender as dificuldades dos gestores frente a um novo modelo de execução do orçamento, caracterizado por um ambiente institucional cheio de barreiras técnicas e legais que acabam por evidenciar as fragilidades da estrutura de governança orçamentária na instituição para superação de tais desafios. A análise dos dados obtidos pela entrevista mostrou-se oportuna para a compreensão de aspectos importantes do processo de viabilização das emendas parlamentares impositivas e possibilitou evidenciar que a tomada de decisão com base no orçamento está permeada por aspectos políticos que, muitas vezes, fogem do controle do gestor, assim como outros aspectos burocráticos que comprometem o processo de planejamento da instituição.

Constatou-se que a governança do orçamento impositivo nas unidades beneficiárias funciona dentro de três dimensões: programática, participativa e de *Accountability*. Na UFPA, há grandes desafios nas três dimensões, com destaque às dificuldades encontradas na dimensão de *Accountability*, para a qual os servidores consultados apontaram dificuldades de governança e maior necessidade de melhoria nos processos de gestão. Este resultado é corroborado com os dados de execução orçamentária e financeira apresentados na tabela 4.

Verificou-se a existência de uma insuficiente comunicação entre os gestores de orçamento, dos coordenadores dos projetos, da reitoria e das pró reitorias. O orçamento impositivo não é desenvolvido como um projeto institucional de forma integrada ao orçamento “comum” da instituição, ou seja, ele não é elaborado e planejado como um todo. Os gestores de planejamento não possuem conhecimento prévio de que o recurso irá ingressar na instituição, pois a informação é compartimentada, ficando restrita aos grupos ou indivíduos que captaram o recurso junto ao parlamentar. Este problema fica ainda mais evidenciado com os recursos que são executados na forma indireta, pois estes recursos sequer aparecem nos Planos de Gestão Orçamentária da UFPA.

É impossível, entretanto, desassociar os problemas de governança existentes na instituição à própria natureza do orçamento impositivo, e às dificuldades impostas pelo conjunto institucional à qual a instituição se submete e que tornam o processo de planejamento orçamentário quase inexecutável. São os prazos exíguos, são os processos e procedimentos que mudam anualmente, são as particularidades impostas pelos órgãos setoriais que avaliam as propostas de trabalho, e, por fim, a própria natureza política, que muitas vezes se reveste em forma de barreiras para a liberação do recurso.

A despeito dos problemas estruturais do orçamento no Brasil, a análise dos dados empíricos mostrou que existe espaço para a revisão e o aprimoramento das práticas de governança orçamentária empregadas na instituição. A análise dos dados coletados aponta para a necessidade do estabelecimento e amadurecimento de uma política de governança orçamentária que garanta maior transparência na aplicação dos recursos do orçamento impositivo e nos resultados alcançados a partir dele, com estabelecimento de normas que melhor definam o mérito das escolhas orçamentárias e as instâncias de decisões, bem como práticas de gestão que busque garantir excelência na viabilização das emendas parlamentares, através de processos e procedimentos padronizados que diminuam o risco de impedimento técnico da proposta de trabalho, vise garantir a descentralização dos recursos repassados via TED, e que promova a efetivação da execução orçamentária e financeira.

## **6.2 Limitações da pesquisa**

É um grande desafio desenvolver estudos empíricos sobre orçamento, especialmente sobre o orçamento impositivo, uma vez que as instituições que o norteiam ainda são escassas e mudam com frequência, ao sabor do cenário político e econômico do país. Nesse sentido, o tema é carente de atenção da comunidade acadêmica, que se ocupa, sobretudo, do estudo do ordenamento jurídico e do processo legislativo-constitucional, deixando de lado os desafios da aplicação prática administrativa do modelo orçamentário em questão.

A autora é servidora de carreira da instituição, o que permitiu um maior acesso à informação. Entretanto, isto pode ter inibido a resposta de alguns dos entrevistados, pois mesmo com a apresentação dos objetivos da pesquisa, talvez tenham ficado com algum tipo de receio com relação à utilização dos dados e, devido também, a “proximidade” da pesquisadora aos gestores da administração superior.

O questionário pode conter uma série de limitações: falta de motivação do respondente, não compreensão das perguntas, respostas falsas, e, principalmente, desconhecimento sobre como funciona a execução das EPI e seus entraves supra institucionais. As questões que tratam das dimensões programática e participativa necessitam não só que os respondentes possuam noção mínima de gestão orçamentária pública, mas também de como funciona o planejamento institucional e orçamentário da própria instituição, o que não pode ser assegurado aos que nunca exercerão cargos de gestão.

Um grande desafio também é coletar informações referente às programações orçamentárias impositivas quando a indicação do beneficiário não se dá na forma direta.

Tampouco é possível verificar os impedimentos de ordem técnica por esta mesma razão. Dessa forma, não foi possível fazer o levantamento e a comparação entre os recursos indicados pelos parlamentares à UFPA e o que de fato ingressou na instituição.

Por fim, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas com os coordenadores dos projetos e outros grupos interessados na boa execução do orçamento impositivo que, em geral, não estão diretamente envolvidos nessa gestão orçamentária e financeira, mas que, em algum momento, se relacionam ou dependem dela para o desenvolvimento de projetos necessários à efetivação das EPIs. Sugere-se, ainda, a aplicação deste estudo em outras IFES da região norte, para que se possa ampliar o campo de investigação sobre a governança orçamentária para as programações impositivas administradas nessa região.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Desafios contemporâneos para reforma da administração pública brasileira. *In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (org.). **Administração pública**: coletânea. Título original: the handbook of public administration. Tradutoroara Sônia Midori Yamamoto e Miriam Oliveira. São Paulo: UNESP; ENAP, 2010.*
- AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma: public budget. *In: Brazil: history and urgent reform. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL]**, v.17, n. 1, p. 9-28, 2016.*
- AMARAL, N. C. A vinculação avaliação/financiamento da educação superior Brasileira. **Impulso, Piracicaba**, v. 16, n. 40, p. 81-91, 2005.
- AMARAL, N. C. Autonomia e financiamento das IFES: desafio e ações. **Avaliação, (Campinas)**, Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647- 680, nov. 2008.
- BARCELOS, C. L. K.; Calmon, P. C. D. P. A reforma gerencial do orçamento brasileiro: em busca de múltiplos significados. **Revista De Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 159 – 182, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/16065>.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Governança orçamentária e mudança institucional**: o caso da norma geral de direito financeiro - Lei nº 4.320/64. Orientador: Carlos Leonardo Klein Barcelos. 2012. xi, 276 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2004.
- BEVIR, M. **Key concepts in governance**. Sage, 2009.
- BIJUS, Paulo Roberto Simão. Governança Orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. **Orçamento em discussão**, Senado Federal: Brasília, DF. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do, n. 12, 2014.
- BRASIL. Resolução nº 1, de 2006-CN: dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez 2006.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 86/2015. Torna obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. **Presidência da República – Casa Civil**, Brasília, DF, 17 mar. 2015.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Câmara dos Deputados. Edições Câmara. 48. ed. Brasília, 2016.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 66, de 31 de março de 2017: Dispõe sobre critérios de excelência para a governança e gestão de transferências de recursos da União, operacionalizadas por meio da Plataforma +Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 67, de 31 de março de 2017: Dispõe sobre a gestão de integridade, riscos e controles internos no âmbito das transferências de recursos da União, operacionalizadas por meio da Plataforma +Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2017b.

BRASIL. Ministério da Economia. **Modelo de excelência em gestão das transferências da União**. Brasília, DF; ME, SEDGGD, 2018. (Versão 1).

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100/2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Presidência da República – Casa Civil**, Brasília, DF, 2019a.

BRASIL. Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2019b.

BRASIL. Decreto nº. 10.426, de 16 de julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2020a.

BRASIL. Manual de emendas ao orçamento da União para 2020. **Consultoria de orçamento, fiscalização e controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/emendas/M anual\\_Emendas.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/emendas/M anual_Emendas.pdf). Acesso em: 15 fev. 2020.

BRASIL. Orientações para apresentação de emendas parlamentares ao orçamento 2020. **Ministério da Educação**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=141241-cartilha-mec-emendas-parlamentares-2020&category\\_slug=2020&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=141241-cartilha-mec-emendas-parlamentares-2020&category_slug=2020&Itemid=30192). Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 43, de 4 de fevereiro de 2020: Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2020d.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 88, de 09 de março de 2020: Dispõe sobre a execução das programações incluídas ou acrescidas por Emendas de Bancada Estadual de Execução Obrigatória. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2020e.

BRASIL. Ministério da Economia. **Guia para melhoria da gestão das transferências da União Brasília**, DF; ME, SEDGGD, 2021. Versão 1/2020.

CAVALCANTE, Pedro; SILVA, Rafael Silveira. Metodologias aplicadas ao estudo das instituições e do processo orçamentário na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 38, p. 37-67, 2012.

COSTA, Leonardo de Andrade. **Apostila finanças públicas I**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2017.

COUTO, L. C.; BARBOSA NETO, J. E.; RESENDE, L. L. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 19, n. 1, p. 42-54, 2018.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO Jr, José Celso. **Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. **Dados**, v. 38, n. 3, 1995.

EDWARDS, Meredith; HALLIGAN, John; HERRIGAN, Bryan; NICOLL, Geoffrey. **Public sector governance in Australia**. [S.l.]: The Australian National University (ANU), 2012.

FILARDI, Fernando, *et al.* (Im) Possibilidades da Aplicação do Modelo de Excelência em Gestão Pública - MPEG. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n.1, p.81-106, 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas S.A. 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares: estudo técnico nº 10/2013**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2013.

GOOD, D. **The politics of public Money**. 2. ed. Canada, Institute of Public Administration of Canada. Canada: University of Toronto Press, 2014.

GREGGIANIN, Eugênio. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. Distrito Federal: Brasília; Câmara dos Deputados, 2015.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R. R.; VON HAGEN, J. **Fiscal governance in Europe**. New York: Cambridge University Press, 2009.

KELLY, Janet M. A century of public budgeting reform: the key question. **Administration & Society**, v. 37, n. 1, p. 89-109, 2005.

LIMA, Eduardo Martins; VIANA, P. R. N. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 2, n. 2, p. 199-220, jul./dez. 2016.

LOWNDES, V.; ROBERTS, M. **Why institutions matter**: the new institutionalism in political science. Palgrave Macmillan, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília**, DF, ano 46, n. 130, p. 42-53, maio/ago. 2014.

MATTAR, Eduardo Pacca Luna, *et al.* Termo de cooperação: um instrumento para fortalecer parcerias em ações de extensão rural universitária. **Revista Extensão Rural**, v. 19, n. 2, p. 51-68, jul./dez. 2012.

MELO, M. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 129, n. 1, p. 67-81, jan./abr. 1996.

MOGNATTI, Marcos C. F. **Transparência e controle na execução das emendas parlamentares ao orçamento da União**. Orientador: Vander Gontijo. 2008. 79 f. Monografia (Especialização)-Instituto Serzedello Corrêa e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), Brasília, DF, 2008.

MORAES, Elena P. de; MARCIA ELIAS, Leila; PONT VIDAL, Josep. *Uma análise sobre a adoção das boas práticas de governança pelo Estado do Pará*. GIGAPP Estudios Working Papers. Núm.87, págs. 225-239. España, Año (2018).

OCDE. Draft **Recommendation of the OECD council on the principles of budgetary governance**. OECD Senior Budget Officials: 2014.

OLIVEIRA, Luisa Nascimento; SANTOS FILHO, Jose Emilio dos. A efetividade do orçamento impositivo como ferramenta de desenvolvimento das instituições federais de ensino superior. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 2., 2018. Santa Catarina. **Anais [...]**. Florianópolis: CIDESP, 2018.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento autorizativo x orçamento impositivo**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: área IV finanças públicas. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento impositivo**: viabilidade, conveniência e oportunidade. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: área IV finanças públicas. Câmara dos Deputados: Brasília, 2007.

PLATAFORMA +BRASIL. **O que são emendas parlamentares**. Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://siconv.com.br/o-que-sao-emendas-parlamentares/>. Acesso em: 24 mar. 2021.

PLATAFORMA +BRASIL. Sobre o MEG-Tr. **Ministério da Economia**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/modelo-de-excelencia-em-gestao-meg-tr/sobre-o-meg-tr>. Acesso em: 25 set. 2021.

PONTES LIMA, Edilberto Carlos. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas** –PPP, Brasília, DF n. 26, jun./dez. 2003.

REUNA, Belo Horizonte, v. 25, n. 4, p. 66-83, out./ dez. 2020 - ISSN 2179-8834.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Brasília: **Orçamento em discussão**, Brasília, DF, Senado Federal, n. 45, 2019.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma avaliação à luz da constituição de 1988**. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2851](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2851). Acesso em: 14, mar. 2013.

SANTOS, A. L. dos. Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os poderes executivo e legislativo. **Revista Orçamento em Discussão**, Brasília, DF, n. 023, 2016.

SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente**. Dados, [S.l.], v. 40, n. 3, 1997.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. Rev. **Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, DF, n. 31, p. 339-396, jan. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522020000100339&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000100339&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 1 mar. 2021. Epub May 11, 2020.

SCHICK, Allen. **Budgetary principles and practices**. OECD: Jerusalem, Israel, 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar. /abr. 2009.

SILVA, Édna Lúcia da. MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Disponível em: <http://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20da%20Pesquisa%203a%20edicao.pdf>. Acesso em: 18 de fev. 2021.

SILVA, F. C.; SAMONECK, Francisco; LEANDRO, L. M. L. A importância da pós-graduação em projetos de desenvolvimento local na Amazônia: a tecnologia social dos encauchados de vegetais nas Ilhas de Belém. **Papers do NAEA**, UFPA, v. 318, p. 03-20, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Gestão 2019**. Disponível em: <https://proplan.ufpa.br/index.php/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 27 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano de gestão orçamentária 2020**, Belém, 2020a. Disponível em:

[https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/diplan/pgo/PGO\\_2021\\_versao\\_final.pdf](https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/diplan/pgo/PGO_2021_versao_final.pdf)>  
Acesso em: 30 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de atividades 2020 da diretoria de gestão estratégica**, Belém – PA, 2020b. Disponível em:  
[https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/digest/Relatorio\\_DIGEST\\_2020\\_-\\_Verso\\_Final\\_28-01-2021\\_reduzida.pdf](https://proplan.ufpa.br/images/conteudo/proplan/digest/Relatorio_DIGEST_2020_-_Verso_Final_28-01-2021_reduzida.pdf). Acesso em: 30 mar. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Relatório de Gestão 2020**, Belém, 2020c.  
Disponível em: <https://proplan.ufpa.br/index.php/relatorio-de-gestao>. Acesso em: 30 mar. 2021.

VIEIRA, Cláudio H. de L; POSSATI, Gilmar R. J. **Governança no setor público voltada para resultados**: implantação e avaliação de indicadores de governança. Disponível em:  
<http://www.sbgc.org.br/kmbrasil2011/anais>. Acesso em: 30 mar. 2021.

WILDAVSKY, A; CAIDEN, N. **The new politics of the budgetary process**. New York, Pearson/Longman, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUMBANSEN, P. Governance: an interdisciplinary perspective. *In*: LEVI-FAUR, D. **The Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press, 2012. p. 83-96. Cap. 6.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A** – Roteiro de Entrevista Semiestruturado

Declaro que fui informado (a) do objetivo da pesquisa “A Governança e o Orçamento Impositivo na Universidade Federal do Pará”, que é analisar os desafios enfrentados pela UFPA na execução orçamentária e financeira dos créditos impositivos destinados por parlamentares, bem como seus objetivos específicos.

Assim sendo, ( ) **Autorizo** ( ) **Não autorizo** a entrevista e coleta de informações. Esta autorização pode ser retirada a qualquer momento. Se isto acontecer entrarei em contato com a pesquisadora Lorena Suély Pires Lopes, mestranda do Mestrado Profissional em Gestão Pública do NAEA, através dos telefones (91) xxxx, (91) xxxx e endereço eletrônico: [lorenaslopes@ufpa.br](mailto:lorenaslopes@ufpa.br)

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura

PERFIL DO SERVIDOR - Avalie com um X os itens abaixo sobre o tema.						
1 – Vínculo	( ) Técnico (a) Administrativo (a)		( ) Professor (a)		( ) Outro Vínculo.	
2 - Função						
3 – Tempo	1 a 2 anos ( )		3 a 4 anos ( )		5 a 6 anos ( )	
4 - Formação acadêmica	Fundamental ( )	Médio/Técnico ( )	Graduação ( )	Especialização ( )	Mestrado ( )	Doutorado ( )
5 - Atua/Atuou entre 2016 a 2020	Gestor (a) - reporta diretamente ao reitor ou Pró-reitor ( )		Coordenação de Projetos atendidos por emenda parlamentar ( )	Atividade de Apoio ( )	( ) Nenhuma das anteriores	
PERGUNTAS						
Como ocorrem as decisões de alocação orçamentária dos recursos de EPI?						
De que maneira as decisões alocativas estão associadas às metas e aos objetivos estratégicos da instituição?						
De que maneira a UFPA estimula/fomenta a captação de recursos de emenda parlamentar, na sua opinião?						
Na sua opinião, existe algum fator externo que inibe a utilização dos recursos de EPI como ferramenta efetiva de desenvolvimento institucional? Qual (is)?						
Na sua opinião, existe algum fator interno que inibe a utilização efetiva do orçamento impositivo como ferramenta de desenvolvimento institucional? Qual (is)?						

**APÊNDICE B** – Questionário

PERFIL DO SERVIDOR - Avalie com um X os itens abaixo sobre o tema						
Vínculo:	<input type="checkbox"/> Técnico Administrativo	<input type="checkbox"/> Professor	<input type="checkbox"/> Outro Vínculo	Função:		
Tempo:	1 a 2 anos ( <input type="checkbox"/> )	3 a 4 anos ( <input type="checkbox"/> )	5 a 6 anos ( <input type="checkbox"/> )	Acima de 6 anos ( <input type="checkbox"/> )		
Formação acadêmica:	Fundamental ( <input type="checkbox"/> )	Médio/Técnico ( <input type="checkbox"/> )	Graduação ( <input type="checkbox"/> )	Especialização ( <input type="checkbox"/> )	Mestrado ( <input type="checkbox"/> )	Doutorado ( <input type="checkbox"/> )
Atua/Atuou entre 2016 a 2020:	Gestor (a) - reporta diretamente ao reitor ou Pró-reitor ( <input type="checkbox"/> )	Coordenação de Projetos atendidos por emenda parlamentar ( <input type="checkbox"/> )	Atividade de Apoio ( <input type="checkbox"/> )	<input type="checkbox"/> Nenhuma das anteriores		
Para executar os recursos de emenda parlamentar impositiva, a UFPA necessita melhorar as seguintes práticas de gestão:						
Totalmente Discordo	Discordo	Não Concordo nem Discordo	Concordo	Totalmente Concordo		
<b>Dimensão Programática</b>						
1.1 A conformidade entre os projetos para aplicação dos recursos e as diretrizes do governo						
1.2 O alinhamento entre os projetos atendidos e os planos institucionais: Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Plano de Desenvolvimento da Unidade (PDU) e Plano de Gestão Orçamentária (PGO)						
1.3 A Alocação de recursos de acordo com as prioridades institucionais						
1.4 A aplicação dos recursos em projetos de engenharia de forma que a conclusão do empreendimento ou de etapa útil permita o imediato usufruto pela sociedade						
1.5 A alocação de novos recursos com base no histórico de resultados alcançados em projetos anteriores						
1.6 As avaliações periódicas de desempenho econômico-financeiro da instituição considerando os recursos das EPI						
<b>Dimensão Participativa</b>						
2.1 O acesso à toda sociedade das informações sobre os resultados alcançados com os projetos atendidos						
2.2 A transparência nos dados da execução orçamentária e financeira das EPI, permitindo fácil compreensão						
2.3 O entendimento sobre as reais necessidades dos cidadãos para a aplicação dos recursos						
2.4 A participação da comunidade acadêmica nos processos de tomada de decisão de grandes projetos de investimento						
<b>De Accountability</b>						
3.1 A capacitação dos servidores que atuam na viabilização da execução das EPIs						
3.2 O planejamento da força de trabalho de forma a atender aos objetivos da execução das EPIs						
3.3 O cumprimento dos prazos de vigência na execução dos projetos						
3.4 O planejamento dos custos para que sejam suficientes para a execução dos objetos pretendidos						
3.5 Os processos para aquisição, contratação e pagamento de bens/serviços para tornar possível o cumprimento eficaz das metas previstas nos projetos						
3.6 O planejamento para descentralização de créditos (celebração de Termo de Execução Descentralizada - TED)						
3.7 A comunicação de procedimentos entre gestores, coordenadores e executores						
3.8 As tecnologias da informação para promover a integração entre planejamento e execução						
3.9 Os procedimentos para elaboração dos projetos de forma a minimizar os riscos de impedimento técnico						
3.10 Os mecanismos de controle interno para resposta às suspeitas de violações de normas aplicáveis à execução das EPI						

## **APÊNDICE C** – Resolução para gestão de Termo de Execução Descentralizada

Resolução CONSAD n.º. 1.52, de 19 de maio de 2021

EMENTA: Dispõe sobre os critérios e procedimentos para a gestão de Termo de Execução Descentralizada (TED), no âmbito da Universidade Federal do Pará (UFPA).

### **CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES.**

Art. 1º Ficam regulamentados os procedimentos e critérios para a celebração, execução, alteração e prestação de contas de Termo de Execução Descentralizada (TED), nas situações em que a UFPA figurar na condição de Unidade Descentralizada (Proponente), de que trata o inciso XIV, §1º do art. 1º do Decreto n.º 6.170, de 25 de julho de 2007, para execução de projetos de interesse da instituição de ensino, de pesquisa/inação, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

Art. 2º Para os efeitos desta Resolução considera-se: I – Termo de Execução Descentralizada (TED): instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse recíproco ou interesse da unidade orçamentária descentralizadora, nos termos previstos no plano de trabalho, respeitada a classificação funcional programática; II – Unidade Descentralizadora (Concedente): órgão e/ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União responsável pela gestão do programa, ação ou política ao qual o objeto do TED está relacionado, ou órgão responsável pela autorização para descentralização de dotação orçamentária e recursos financeiros vinculados à execução descentralizada da política pública em questão; III – Unidade Descentralizada (Proponente): órgão e/ou entidade integrante dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União recebedora da dotação orçamentária e dos recursos financeiros necessários ao cumprimento do objeto pactuado; IV – Unidade Responsável: Unidade Acadêmica, Administrativa ou Campus da UFPA ao qual o objeto do TED está vinculado; V – Plano de Trabalho: instrumento de formalização da demanda da Unidade Descentralizada que evidencia a descrição do objeto, da justificativa, do cronograma físico e de desembolso, do plano de aplicação consolidado, bem como das informações da Unidade Descentralizadora e da Unidade Descentralizada e dos seus representantes; VI – Termo Aditivo: instrumento necessário nos casos de alteração de cláusula do termo pactuado durante a celebração; VII – Denúncia do TED: manifestação de desinteresse ou desistência do TED; VIII – Coordenador do Projeto: servidor docente ou técnico-administrativo da UFPA responsável pelo cumprimento do objeto de trabalho pactuado; IX – Custos Indiretos: custos operacionais necessários à consecução do objeto do TED; e X – Relatório de Cumprimento do Objeto (RCO): tem por finalidade apresentar a síntese do cumprimento do objeto, os resultados alcançados, as eventuais dificuldades encontradas e as medidas saneadoras para o cumprimento das metas, assim como as demais informações necessárias sobre a execução do objeto pactuado e a aplicação dos créditos orçamentários e recursos financeiros repassados.

### **CAPÍTULO II DA CELEBRAÇÃO**

Art. 3º A UFPA poderá celebrar TED na condição de Unidade Descentralizada, para atender à execução das ações orçamentárias descritas no programa de trabalho com os seguintes objetivos: I – execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, em regime de mútua colaboração; II – realização de atividades específicas pela UFPA em benefício da Unidade Descentralizadora dos recursos; e III – ressarcimento de despesas. Art. 4º A Unidade Responsável apresentará a proposta de TED ao dirigente máximo da UFPA, na forma contida no capítulo VII desta resolução, para sua aprovação. § 1º Todas as propostas de TED receberão parecer técnico-orçamentário da Pró Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

(PROPLAN) antes da aprovação do dirigente máximo da UFPA. § 2º Os projetos acadêmicos pretendidos por TED deverão estar previamente aprovados pelo órgão colegiado da Unidade Acadêmica (Congregação ou Conselho) ou Campus (Conselho) ao qual se vincula o objeto do TED. § 3º O TED estará vinculado a uma ou mais unidades da UFPA, que possua a competência exigida para execução do objeto do TED, e sob a coordenação principal de um docente, efetivo, vinculado à Unidade Responsável. § 4º Todos os dados, resultados e publicações divulgados referentes ao objeto do TED deverão citar a unidade descentralizadora do recurso e a Unidade Responsável pela consecução do objeto do TED na UFPA. Art. 5º A Unidade Responsável pela elaboração da proposta de trabalho poderá requerer ao dirigente máximo da UFPA dispensa da celebração do TED, desde que autorizado pela Unidade Descentralizadora do crédito. Seção I Do Plano de Trabalho Art. 6º O Plano de Trabalho integrará o Termo de Execução Descentralizada e conterá, no mínimo: I – descrição do objeto; II – justificativa da celebração, contendo pertinência entre o objeto e as ações/planos orçamentários da Unidade Descentralizadora em relação à Universidade Federal do Pará; III – cronograma físico, com a descrição das metas, dos produtos pactuados, e as unidades de medida, contendo características suficientes que permitam a posterior aferição dos resultados alcançados; IV – cronograma de desembolso; V – plano de aplicação dos recursos por etapa/fase contendo estimativa dos itens de despesa e respectivos valores, detalhados até o nível de elemento de despesa, explicitando os montantes previstos para pagamento de bolsas e os valores referentes ao pagamento da Fundação de Apoio, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958/94; VI – informações sobre os dados pertinentes aos direitos autorais e patentes sobre produtos ou serviços gerados pelo projeto; VII – identificação da UFPA e da Unidade Descentralizadora, com discriminação da respectiva unidade gestora; e VIII – identificação dos Signatários. § 1º As despesas com Tecnologia da Informação (TI) deverão constar expressamente no Plano de Trabalho e estar em conformidade com o Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação (PDTIC). § 2º Constará no Plano de Trabalho, de forma expressa, as despesas relativas aos custos indiretos necessários à consecução do objeto, no limite de vinte por cento do valor global do projeto. § 3º Na hipótese de que trata o § 2º deste artigo, a proporcionalidade e as vedações referentes aos tipos e percentuais de custos indiretos observarão a legislação aplicável a cada tipo de ajuste. Seção II Das cláusulas necessárias Art. 7º São cláusulas necessárias do TED as que estabeleçam: I – o objeto e seus elementos característicos, em consonância com o plano de trabalho aprovado que integrará o TED; II – as obrigações dos partícipes; III – a vigência, fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas; IV – os valores e a classificação funcional programática; V – a destinação e a titularidade, quando for o caso, dos bens adquiridos, produzidos ou construídos em decorrência da descentralização de créditos e dos bens remanescentes quando da conclusão ou extinção do ajuste, observada a legislação pertinente; VI – as hipóteses de denúncia e rescisão; e VII – outras obrigações decorrentes de especificidades do programa ou da ação orçamentária, desde que solicitadas pela unidade descentralizadora. Art. 8º A vigência do TED não terá o prazo superior a sessenta meses, incluídas as prorrogações. Parágrafo único. Excepcionalmente, a vigência do TED poderá ser prorrogada por até 12 meses, além do prazo previsto no caput, nas hipóteses contidas no § 1º do art. 10 do Decreto nº 10.426/2020. **CAPÍTULO III DA ALTERAÇÃO**

Art. 9º O TED poderá ser alterado mediante requisição formal apresentada ao Reitor da UFPA, contendo a justificativa para a alteração, o plano de trabalho alterado e a aprovação da Unidade Responsável pelo TED, vedado o pedido de alteração do objeto de trabalho. § 1º Os pedidos de prorrogação da vigência do TED deverão ser submetidos pelo interessado ao Gabinete da Reitoria, observado o prazo mínimo de 40 (quarenta) dias antes do encerramento da vigência. § 2º As alterações no plano de trabalho que não impliquem alterações do valor global e da vigência do TED poderão ser realizadas por meio de apostila ao termo original, sem necessidade de celebração de aditivo, nos termos do § 2º, art. 15, do Decreto nº 10.426/2020, dispensada a

aprovação pelo Reitor da UFPA. **CAPÍTULO IV DA EXECUÇÃO** Art. 10. A execução orçamentária e financeira dos créditos descentralizados por TED observará os dispositivos inseridos no Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, ainda, aos limites estabelecidos no decreto anual de programação orçamentária e financeira. Parágrafo único. Mediante o prazo para sanção da LOA, o TED poderá ser firmado considerando o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) adequando-se, posteriormente, os seus valores de acordo com os créditos orçamentários fixados na LOA e com os decretos de programação orçamentária e financeira, observada manifestação técnica da área orçamentária e financeira da unidade descentralizadora. Art. 11. A forma de execução dos créditos orçamentários descentralizados deverá constar expressamente no TED, observando as características da ação orçamentária constantes do Cadastro de Ações disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), e poderá ser: I – direta, por meio da utilização da força de trabalho da UFPA; II – por meio da contratação de particulares, observadas as normas para licitações e contratos da administração pública; ou III – descentralizada, por meio da celebração de outros instrumentos congêneres de descentralização, com entes federativos entidades privadas sem fins lucrativos, organismos internacionais ou fundações de apoio regidas pela Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Parágrafo único. A contratação de particulares e a execução descentralizada de que tratam os incisos II e III do art. 11 não descaracterizam a capacidade técnica da UFPA, nem afasta a necessidade de observação dos atos normativos de que tratam dos respectivos instrumentos jurídicos de contratação ou de execução descentralizada. Art. 12. As despesas relacionadas ao Plano de Trabalho deverão ser objeto de processo administrativo específico para execução direta do objeto ou para a descentralização da execução, observando a legislação aplicável em ambos os casos. Art. 13. Os recursos financeiros repassados pela Unidade Descentralizadora serão utilizados exclusivamente para o objeto pactuado no TED correspondente. Art. 14. Nos casos em que circunstâncias adversas impossibilitem provisória ou definitivamente a execução orçamentária e financeira do objeto do TED, deverá o Coordenador do Projeto comunicar o fato à Pró-Reitoria de Administração (PROAD), para adoção das providências cabíveis junto à Unidade Descentralizadora. Art. 15. O Coordenador do Projeto deverá providenciar junto à PROAD os documentos e procedimentos necessários para a execução do recurso, podendo tais providências ocorrer de forma concomitante com a etapa de celebração do TED, visando a garantir a celeridade do processo e a execução do objeto do TED, tendo em vista necessidade tempestiva ou não de emissão dos empenhos do TED no exercício do ingresso do recurso que, de acordo com a natureza do objeto, poderá necessitar da contratação da fundação de apoio, realização de procedimentos licitatórios, entre outras providências relacionadas à etapa de execução do TED. **CAPÍTULO V DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** Art. 16. Para fins de Prestação de Contas do TED, o Coordenador do Projeto apresentará à PROAD, no prazo de até 30 (trinta) dias após o encerramento da vigência ou após a conclusão do objeto, o que ocorrer primeiro, os seguintes documentos: I – formulário de encaminhamento de Prestação de Contas; e II – relatório de cumprimento do objeto (RCO). § 1º Além dos documentos descritos nos incisos deste artigo, o escopo e a profundidade da prestação de contas do TED poderão ser ampliados com outros documentos necessários à comprovação da execução, em conformidade com o objeto da descentralização dos créditos. § 2º O relatório exigido no inciso II do caput será apresentado na forma estabelecida no TED, salvo nas situações em que a Unidade Descentralizadora, dentro de sua discricionariedade, decidir pela sua complementação, integrando um novo modelo ao TED celebrado. § 3º Outros relatórios parciais de cumprimento de objeto serão gerados quando solicitados pela Unidade Descentralizadora. Art. 17. Nos projetos multicampi a Pró-Reitoria pertinente receberá a prestação de contas do projeto de cada uma das unidades envolvidas e providenciará o encaminhamento à PROAD da prestação de contas consolidada, na forma estabelecida no TED. Art. 18. A PROAD, após conferir a

documentação pertinente à prestação de contas, procederá seu encaminhamento à Unidade Descentralizadora, de modo que esta possa avaliar se foram atendidos os objetivos da descentralização.

#### CAPÍTULO VI DAS COMPETÊNCIAS

Art. 19. Compete ao Coordenador do Projeto: I – elaborar o plano de trabalho e demais documentos necessários à propositura do TED, conforme art. 21 desta resolução; II – planejar as contratações e indicar a compatibilidade dos valores propostos com o preço de mercado; III – executar os créditos orçamentários em estrita observância ao Plano de Trabalho e aos objetivos, políticas e metas pactuadas; IV – supervisionar as atividades e a equipe do projeto; V – indicar o fiscal do TED, titular e suplente, que exercerá a função de monitoramento e de avaliação da execução do objeto pactuado; VI – atender às diligências requeridas pela Unidade Descentralizadora relativas ao projeto em apreço; e VII – controlar a vigência dos prazos de execução do TED; VIII – apresentar tempestivamente o RCO e outros documentos relativos à prestação de contas do TED. Art. 20. Compete à Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN): I – apresentar os procedimentos e formulários padrões a serem adotados na UFPA para a gestão dos Termos de Execução Descentralizada; II – disponibilizar no sítio eletrônico oficial da UFPA a íntegra do TED e demais documentos relacionados à celebração do instrumento, no prazo de até 20 (vinte) dias, contados da data da assinatura; III – auxiliar no processo de celebração dos TED que visem atender os projetos de infraestrutura e aqueles necessários à execução de emendas parlamentares impositivas, sem comprometimento das responsabilidades atribuídas ao Coordenador do Projeto; IV – prestar orientação aos técnicos e docentes acerca das normas e dos procedimentos necessários para a celebração dos TED; V – emitir parecer quanto à adequação técnica e orçamentária das propostas de TED; VI – realizar o levantamento dos recursos ingressos por TED ao final do exercício financeiro visando compor o indicador de captação de recursos da UFPA; e VII – divulgar o prazo máximo para apresentação das propostas de TED à luz dos prazos relativos ao encerramento do exercício financeiro. Art. 21. Compete à Pró-Reitoria de Administração (PROAD): I – acompanhar os prazos estipulados para a prestação de contas, adotando medidas tempestivas aos seus atendimentos, sem comprometimento das responsabilidades atribuídas ao coordenador do projeto; II – realizar análise dos Relatórios de Prestação de Contas a que se refere o art. 16 desta resolução, emitindo alterações ou complementações que sejam pertinentes à execução orçamentária e financeira; III – encaminhar à unidade descentralizadora a documentação relativa à prestação de contas do TED. CAPÍTULO VII DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO Art. 22. O processo administrativo para formalização do TED deverá ser autuado no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) e instruído com, no mínimo, os seguintes documentos: I – formulário de requisição para celebração do TED; II – minuta do TED contendo o Plano de Trabalho detalhado; III – Termo de Responsabilidade assinado pelo Coordenador do Projeto; IV – designação do Coordenador do Projeto e do seu suplente; V – designação do servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo, que atuará como fiscal, e do seu suplente, para exercer a função de monitoramento e avaliação da execução do objeto pactuado. VI – equipe do projeto, identificados por nome, função no projeto, CPF e número de matrícula; VII – minuta da declaração de capacidade técnica para a execução do objeto do TED, ressalvadas as atividades acessórias que podem ser conferidas a terceiros, desde que observadas às normas de licitação e contratos previstos para a administração pública federal; VIII – minuta da declaração de compatibilidade de custos dos itens que compõe o plano de trabalho, sem prejuízo da apresentação de outros documentos relativos à formação de preços que se fizerem necessários; e § 1º O processo administrativo deverá ser registrado no SIPAC e remetido à PROPLAN, no mínimo 10 (dez) dias antes do prazo máximo estabelecido pela Unidade Descentralizadora para apresentação da proposta, sem prejuízo de outros prazos estabelecidos pela UFPA à luz do encerramento do exercício

financeiro. § 2º A apresentação da proposta do TED à Unidade Descentralizadora será realizada pela Reitoria da UFPA. 11 § 3º O processo administrativo deverá ser encerrado somente após o cumprimento de todos os procedimentos de prestação de contas, com a respectiva aprovação pela Unidade Descentralizadora.

#### CAPÍTULO VIII DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO

Art. 23. O TED poderá ser denunciado a qualquer tempo, hipótese em que os partícipes ficarão responsáveis somente pelas obrigações pactuadas e auferirão as vantagens do período em que participaram voluntariamente do TED. Art. 24. São motivos para rescisão do TED: I – o inadimplemento de cláusulas pactuadas; II – constatação, a qualquer tempo, de irregularidades em sua execução; III – verificação de circunstâncias que ensejem a instauração de tomada de contas especial; ou IV – ocorrência de caso fortuito ou de força maior que, mediante comprovação, impeça a execução do objeto. Art. 25. Nas hipóteses de denúncia ou de rescisão do TED, os créditos orçamentários e os recursos financeiros transferidos à UFPA e não executados no objeto serão devolvidos no prazo de até 30 (trinta) dias, contado da data de publicação do evento.

#### CAPÍTULO IX DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 26. A celebração de um novo TED ficará condicionado à:

I – inexistência de pendências na realização da prestação de contas final de Termos de Execução Descentralizada anteriormente firmados que estejam sob a responsabilidade da mesma Unidade; e II – regularização de eventuais inconformidades apontadas pela Unidade Descentralizadora na execução de Termos de Execução Descentralizada anteriormente firmados. Art. 27. A teor do que disciplina a Portaria Conjunta MP/MF/CGU nº 08/2012 e o Decreto nº 10.426/2020, observada a utilização dos modelos padronizados pelo órgão central da política econômica nacional, fica dispensada a análise do TED pela Consultoria Jurídica da UFPA, ressalvada a hipótese de dúvidas subsequentes ou eventuais especificidades, ensejadoras de novos questionamentos jurídicos que demandem o encaminhamento do processo àquele órgão jurídico. Parágrafo único. Na hipótese de haver divergências entre a Unidade Descentralizadora e a UFPA na execução do TED, a Consultoria Jurídica da UFPA se manifestará quanto à necessidade de solicitação à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal da Advocacia-Geral da União a avaliação da admissibilidade dos pedidos de conciliação. Art. 28. A UFPA, por meio de ato emitido por sua autoridade máxima, deverá instaurar tomada de contas especial e dar conhecimento dos fatos à unidade descentralizadora, nas hipóteses de: I – identificação de indícios de atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito ou que causem lesão ao erário; ou II – solicitação dos órgãos de controle ou da unidade descentralizadora, em decorrência da identificação dos indícios a que se refere o inciso I, no prazo de 30 (trinta) dias contado da data de recebimento da comunicação. Art. 29. A PROAD deverá informar, ao final do exercício financeiro, o valor total que será inscrito em restos a pagar, observando ao prazo estipulado pela Unidade Descentralizadora. Art. 30. As informações referentes à execução dos créditos e recursos recebidos por TED integrarão às contas anuais da UFPA, a serem apresentadas aos órgãos de controle por meio dos relatórios de gestão.

Art. 31. A UFPA deverá manter arquivados os documentos relacionados ao TED, inclusive projeto básico e termo de referência, com o devido detalhamento da estimativa de custos dos bens e serviços utilizados na execução do objeto, pelo prazo de 10 (dez) anos, contados da data em que foi aprovado o RCO pela Unidade Descentralizadora. Art. 32. Fica aprovada a minuta-padrão de Plano de Trabalho a ser adotado pela UFPA, excetuado os casos em que a Unidade Descentralizadora adotar padrões divergentes daqueles sugeridos pelo órgão central da política econômica nacional. Art. 33. Esta Resolução entra em vigor na data da sua aprovação. >Local e Data< >Nome e cargo do Presidente do CONSAD<