



**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**EFEITOS DA IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO**

Irajá Silvestre Filho

Brasília
2023

IRAJÁ SILVESTRE FILHO

**EFEITOS DA IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO
ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO**

Dissertação apresentada ao Programa do Mestrado do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP) como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Cambraia.

Brasília

2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela fé, coragem, saúde e pelos ensinamentos que nortearam a minha vida nesta etapa.

Aos meus colegas de curso, que proporcionaram cumplicidade, amizade e solidariedade para a consecução deste projeto.

À direção do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa por ter me proporcionado condições funcionais que permitiram a minha participação neste Mestrado em Administração Pública.

Agradeço aos Professores do Curso de Mestrado em Administração Pública, e, em especial, ao Professor Alexandre Cambraia, pela imprescindível orientação.

O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.

José de Alencar

RESUMO

As emendas parlamentares individuais são o principal instrumento de intervenção do Legislativo no Orçamento Federal, constituindo-se elemento fundamental de barganha no nosso presidencialismo de coalizão. Essa prerrogativa foi um dos principais ganhos trazidos pela Constituição Federal de 1988 pela possibilidade de destinar recursos da União para os municípios e bases políticas dos parlamentares. Entretanto, apesar desse avanço, o que se observou após a Constituição de 1988 é que o Executivo deteve um grande poder de discricionariedade na execução das emendas parlamentares. Como forma de reação a esse comportamento, o Parlamento tem aprovado importantes matérias constitucionais que, em tese, reduzem esse poder de discricionariedade. Essas matérias tornaram impositivas a execução das emendas individuais e de bancada. O objetivo da pesquisa é de avaliar os impactos da impositividade das emendas parlamentares individuais, assegurado pela Emenda Constitucional nº 86/2015.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Orçamento Público; Emendas Parlamentares; Emenda Constitucional nº 86/2015.

ABSTRACT

Individual parliamentary amendments are the main instrument of intervention by the Legislature in the Federal Budget, constituting a fundamental element of negotiation in Brazilian coalition presidentialism. This prerogative was one of the main gains brought by the Federal Constitution of 1988 due to the possibility of allocating resources from the Union to the municipalities and political bases of the parliamentarians. However, despite this progress, what was observed after 1988 is that the Executive had great discretionary power in the execution of parliamentary amendments. As a form of reaction, Parliament approved important constitutional matters that, in theory, expanded the power of parliamentarians to allocate resources to serve their localities. This research found that changes in the rules of the process for defining and allocating Budget resources gave the Legislature more decision-making power and more autonomy for municipalities to decide where to apply resources according to their most urgent needs, especially after the approval of the Amendment Constitutional No. 86/2015.

Keywords: Legislative Power; Public Budget; Parliamentary Amendments; Constitutional Amendment n° 86/2015.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 O PAPEL ATRIBUÍDO AO PARLAMENTO BRASILEIRO NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL: AS VISÕES CONSTITUCIONAIS	10
3 O AUMENTO DA DISCRICIONARIDADE DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES APÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	22
3.1 Incrementalismo	22
3.2 Desvinculação de Receitas	25
3.3 Contingenciamento de Receitas	28
4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	31
4.1 Conceituação e fatores determinantes no modelo brasileiro	31
4.2 Barganhas do Presidencialismo de Coalizão	36
4.2.1 <i>Distribuição de cargos e nomeações na Administração Federal</i>	37
4.2.2 <i>Execução das Emendas Parlamentares</i>	38
4.3 A Emenda Constitucional 86/2015 – Emendas Individuais Impositivas	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Público surgiu em seus primórdios como instrumento de controle e transparência exercido por parte do Parlamento (LIMA, 2015) como forma de frear abusos dos governantes, especialmente no que se refere à instituição de tributos e na alocação dos gastos públicos. Sua origem remete, segundo Viana, (1950) à Inglaterra Medieval na Carta Magna de 1215, quando o Conselho dos Comuns, representado pelos Barões Feudais instituíram a limitação no poder do Rei em tributar. A partir daí, as instituições orçamentárias se difundiram nas democracias modernas e evoluíram no sentido de determinar como um dos princípios basilares o da legalidade, ou seja, não existe Orçamento Público sem que se atenda a prévia autorização legal (princípio da legalidade).

Portanto, debater, votar, fiscalizar e aperfeiçoar as Leis Orçamentárias se constitui em uma das missões mais nobres e importantes dos Parlamentos. No Brasil, as prerrogativas parlamentares sobre a interferências nas Leis Orçamentárias variam de acordo com os regimes políticos em vigência. Em períodos democráticos, o Congresso detinha a capacidade de emendar o Orçamento Público como previu as Constituições de 1891 (BRASIL, 1891), de 1934 (BRASIL, 1934) e de 1946 (BRASIL, 1946). Já nos períodos autoritários, como o Estado Novo com a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937) e do período militar com a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), essas prerrogativas do Parlamento foram subtraídas.

No entanto, as reformas orçamentárias de meados da década de 80 que foram incorporadas pela Constituição de 1988 resgataram o protagonismo do Congresso Nacional no processo de aperfeiçoamento das Leis do chamado ciclo orçamentário (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) e buscaram incorporar os princípios da unidade e universalidade, da não afetação de receitas, da legalidade e da exclusividade na elaboração e construção das leis orçamentárias.

Por outro lado, ao longo das décadas, após a promulgação da Carta Magna de 1988, a lógica que norteou as leis do ciclo orçamentário previstas pelos Constituinte foi perdida em função de períodos de instabilidade econômica e política (REZENDE, 2009). Várias distorções foram criadas, o que provocou uma deterioração na qualidade do Orçamento Público e a perda de capacidade das emendas parlamentares influenciarem na definição do Orçamento.

Portanto, diante desse cenário, foram surgindo propostas legislativas para tornar impositivo o Orçamento Público, senão de todo, ou pelo menos preservando a execução das emendas parlamentares como instrumento para assegurar recursos para os municípios em obras e investimentos ou no custeio da saúde, onde há indicativos de sub-financiamento.

Nesse contexto, se inserem as Emendas Constitucionais nº 86/2015 (BRASIL, 2015), nº 100/2019 (BRASIL, 2019), como reação do Congresso Nacional, na busca da recuperação da capacidade dos parlamentares em contribuir no processo de descentralização dos recursos da União, de modo que se possa atender as preferências locais e assim concorrer para a eficácia das políticas públicas e redução das disparidades regionais.

É sob esse arcabouço que se insere essa pesquisa, avaliando o poder de influência do Parlamento Brasileiro no processo de elaboração e construção do Orçamento Geral da União tendo como foco o papel exercido pelas emendas individuais, como um dos principais instrumentos de barganha que o Executivo detém para formar e preservar sua coalizão política de apoio no Congresso Nacional.

Portanto, esse trabalho é composto por quatro seções ou capítulos, incluindo essa introdução. A segunda seção tem como objetivo realizar uma análise histórica na participação e grau de capacidade de interferência do Parlamento na elaboração e no aprimoramento ao Orçamento Público nas várias Constituições Brasileiras, com especial atenção ao marco da Constituição de 1988.

Com relação à Constituição de 1988, esta tem como propósito discutir as distorções ocorridas na execução orçamentária em função da necessidade de se implantar uma política de ajuste fiscal que deteriorou os princípios orçamentários basilares, tais como qualidade do gasto público, não afetação de receitas e descentralização de recursos e de redução de disparidades regionais, o que deteriorou e reduziu a importância do Parlamento no aperfeiçoamento da peça orçamentária. Será dada especial atenção à política de contingenciamento e o uso do expediente dos restos a pagar do Executivo, que reduziu a previsibilidade e os graus de liberdade da gestão pública na administração dos gastos e programas governamentais, além de diminuir o grau de interferência do Poder Legislativo por meio de suas emendas.

A terceira seção ou capítulo fará uma análise sobre o Presidencialismo de Coalizão, conceitos, determinantes e instrumentos de barganha, sendo que o principal deles é a destinação de emendas parlamentares individuais para atender as suas bases políticas. Portanto, nesse capítulo será feita uma análise detida das implicações da Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou impositiva a execução das emendas parlamentares.

Finalmente, a quarta seção será reservada para as conclusões.

2 O PAPEL ATRIBUÍDO AO PARLAMENTO BRASILEIRO NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL: AS VISÕES CONSTITUCIONAIS

Na sua origem, o Orçamento Público surgiu como instrumento de controle político, de modo que as instituições de representação, como o Parlamento, pudessem exercer esse controle político sobre os governantes (GIACOMONI, 2009), sobretudo como forma de evitar desequilíbrio fiscais, que, em última instância, poderiam resultar em aumento dos impostos. Segundo Giacomoni (2009, p.55): “o controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo corolário do controle político”. Essa dimensão política também se expressa na dimensão legal ou jurídica, pois o Executivo, para realizar seus gastos, depende de uma autorização legal que é dada pelo Legislativo.

Sob a dimensão do controle político, as instituições orçamentárias surgiram embrionariamente a partir do princípio fundamental do consentimento do imposto (VIANA, 1950, p.44), expresso na Magna Carta de 1215 na Inglaterra: “o imposto somente é legítimo quando consentido pelo povo.” Já no século XVII os monarcas ingleses reagiram a esse princípio e insistiam em decretar em impostos sem a autorização do Parlamento, que respondeu com o ato de status constitucional em 1628 “*Petition of Rights*” encaminhada para o Rei Charles I, reafirmando o princípio do consentimento do imposto e recusando, dessa forma, a política de financiamento compulsório da política externa impopular do Rei.

O princípio do consentimento do imposto pelo povo ou seus representantes também se estendeu para outros países, como a França, inclusive no período napoleônico. Nos Estados Unidos, a imposição de taxas ou impostos pela metrópole inglesa pode ser considerado o estopim para revolução pela independência norte americana. No Brasil, a Inconfidência Mineira encontra respaldo e apoio na província mineira em função da violação do princípio do consentimento do imposto.

Entretanto, era preciso dar um passo adiante no sentido de limitar o total e a alocação das despesas públicas. Segundo González (1973) *apud* MACEDO (2014, p.14) até o século XVII “faltavam aos documentos orçamentários do período um vínculo que obrigasse aos gestores a não gastar mais e nem de forma diversa do que fora especificado”.

Novamente, a Inglaterra avançaria de forma pioneira. A partir de 1665, o rei passou a apresentar anualmente à Câmara dos Comuns as estimativas de receitas

e despesas, que teve origem naquele ano como solicitação de autorização de gastos na ordem de 250 mil libras, que deveriam ser direcionados exclusivamente na Guerra da Holanda. Já em 1689, por meio do *Bill of Rights* (Declaração de Direitos com força de Lei), o Parlamento inglês torna obrigatório o cumprimento da apresentação do montante de receitas e despesas por parte do monarca (MACEDO, p.14).

Por meio do *Bill of Rights* podemos identificar que a instituição orçamentária ficou inserida no contexto mais amplo das garantias dos direitos civis e da liberdade, inclusive os de natureza política. Além disso, o Orçamento se torna expressão de um parlamento forte ficando as bases do estado moderno e democrático.

Ao longo do tempo, durante o século XX, o orçamento público foi adquirindo novas dimensões, como a econômica, em que se definia a necessidade de classificação dos agregados orçamentários como espelho dos agregados econômicos. Portanto, era importante entender a contribuição do governo em termos de consumo e investimento. O orçamento público também passou a ser um instrumento de política fiscal podendo atuar de forma anticíclica (GIACOMONI, 2009). Ou seja, em períodos recessivos e grandes choques externos, tais como a crise financeira internacional de 2008 e a recente pandemia da Covid-19, os governos atuaram ampliando os gastos públicos e desonerações fiscais, o que se expressou em elevados déficits públicos¹.

Além disso, o orçamento deveria assumir uma função administrativa ou de planejamento, sendo a expressão monetária do programa, ações e prioridades do governo. Nesse sentido, a dimensão política também assume novas feições, dado que o Legislativo deve aperfeiçoar e contribuir para ações do governo, indicando investimentos e recursos compatíveis com as diretrizes governamentais e priorizando determinadas ações e políticas públicas.

No Brasil, o papel atribuído nas diversas Constituições ao Poder Legislativo no tocante à matéria orçamentária variou de acordo os regimes políticos vigentes. Em períodos democráticos e de maior descentralização política crescia o protagonismo do Legislativo.

¹ Em 2020, o déficit primário da União alcançou R\$ 743 bilhões comparado a um déficit de R\$ 95,1 bilhões em 2019. Descontada a inflação, a receita líquida apresentou uma queda de R\$ 193,2 bilhões (-13,5%) e a despesa total cresceu R\$ 477,6 bilhões (+31,1%), em relação ao mesmo período de 2019.

A Constituição de 1824 atribuiu à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a competência para fixar anualmente as despesas e repartir as receitas (BRASIL, 1824, art. 15, inciso X), embora fosse admitido que o Ministério da Fazenda, ao prestar contas anualmente à Câmara dos Deputados do balanço orçamentário retrospectivo, apresentasse estimativas dos gastos públicos e receitas vindouras (BRASIL, 1824, art. 172).

Portanto, na classificação proposta por Viana (1950), a Constituição de 1824 define um orçamento do tipo Legislativo, ou seja, o Parlamento tem proeminência sobre o Poder Executivo, ao deter competência privativa para elaborar e aprovar a Lei Orçamentária.

O orçamento do tipo legislativo foi também incorporado na Constituição de 1891, sob os auspícios da República e da tentativa de estabelecer um modelo federativo. No artigo 34 dessa Constituição competia privativamente ao Congresso Nacional a missão de elaborar o orçamento e tomar as contas do Executivo. Embora não tive expreso na Constituição de 1891, coube a Câmara dos Deputados a iniciativa de elaboração da peça orçamentária.

A despeito dessa competência privativa, havia entendimentos e orientações oriundos do Ministério da Fazenda para dar suporte à comissão parlamentar de finanças na elaboração do Orçamento Público. Segundo Viana (1950, p.66):

No regime brasileiro de 1891, o Presidente da República, através do líder da maioria, influenciava as comissões parlamentares de finanças. Como estas não tinham suficiente preparação técnica que as habilitasse a fazer o orçamento, entendiam-se, discretamente com o Ministro da Fazenda, que as instruía a respeito das intenções do Governo. Mas nem sempre isso sucedia com facilidade.

Um avanço desse período foi encampado pela Emenda Constitucional de 1926 que introduziu o princípio da exclusividade material da lei orçamentária. Com isso se combateu as chamadas caudas orçamentárias que traziam nas leis orçamentárias matérias estranhas e que não poderiam ser objeto de vetos parciais pelo Presidente, dado que a própria Constituição proibia esse expediente e só admitia vetos totais ao projeto de lei. Ou seja, o orçamento era utilizado como veículo para definição de proposições das mais variadas possíveis, tal como registro de hipotecas, procedimentos para desquites e autorizações para ampliar gastos com pessoal e custeio sem a devida fonte de recursos (SANTA HELENA, 2004).

A Constituição de 1934 adotou um modelo de orçamento do tipo misto, no qual os dois Poderes, Executivo e Legislativo exercem um papel de cooperação no processo de construção da lei orçamentária (BRASIL, 1934). No artigo 50, §1º ficou expressa a competência do Presidente da República em enviar para a Câmara dos Deputados, no primeiro mês da sessão legislativa, a proposta de orçamento. O Ministério da Fazenda seria o órgão responsável por consolidar, a partir das informações das demais pastas ministeriais, a proposta orçamentária (art. 60, parágrafo único) que seria deliberada pelo Congresso Nacional no tocante às receitas e despesas (art. 39, 2).

O arranjo cooperativo se dava por meio dos Conselhos Técnicos que assistiam aos Ministérios e funcionavam como órgãos consultivos da Câmara dos Deputados e do Senado. No caso do Orçamento Público, destaca-se o papel exercido pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil no processo de elaboração da proposta orçamentária, que contou com o apoio da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados e que resultou numa reforma que aperfeiçoou tecnicamente as leis orçamentárias (VIANA, 1950, p. 77). Nesse caso, menciona-se a reforma promovida a partir de 1938, com a introdução da classificação orçamentária das despesas por elementos e encargos, especialmente a consolidação da despesa com pessoal.

Além disso, a Constituição Federal de 1934 concedia prerrogativas ao Poder Legislativo para controlar a dívida pública e seus meios para pagá-la, regular a arrecadação e a distribuição das receitas e autorização para emissão de moeda e da abertura de operações de crédito (BRASIL, 1934).

Já no Estado Novo, sob a Constituição de 1937, o orçamento do tipo misto é revertido em favor do tipo executivo, que assume privativamente a elaboração e ainda participa da aprovação por meio de um Conselho Federal com membros nomeados pelo Presidente da República (GIACOMONI, 2009).

Além da elaboração do Orçamento Público, cabia à Presidência da República, por meio do Departamento Administrativo, as funções de orientar e fiscalizar sua execução. O Parlamento limitava-se a votar a proposta orçamentária dentro de determinados prazos. Se não ocorresse a manifestação parlamentar dentro do período estipulado, haveria uma espécie de concordância tácita, ou seja, estaria autorizado o Presidente da República a conversão da proposição em lei.

Na Constituição de 1937 está previsto que a Presidência da República, por intermédio do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) enviaria a proposta orçamentária à Câmara dos Deputados, que tinha um prazo de 45 dias para votação. Cabe ressaltar que a Câmara teria somente a prerrogativa de alterar os limites globais da despesa na proposta orçamentária. Finalizado esse prazo (com votação ou sem votação), a proposta era encaminhada ao Conselho Federal (uma espécie de Senado Federal composto por um representante² de cada Estado e do DF, além de mais 10 membros nomeados pelo Presidente da República), que deveria se manifestar num prazo máximo de 25 dias. Caso ocorresse mudanças, a proposta orçamentária ainda retornaria para Câmara dos Deputados, que teria 15 dias para se manifestar sobre as emendas propostas pelo Conselho Federal.

A despeito dessa prerrogativa de emendamento nos limites globais da despesa, sempre cabia ao Presidente da República a decisão de veto, que, contrariando a decisão do Parlamento, poderia vetá-lo parcialmente ou totalmente e, assim, sancionar o projeto original, dado que o novo exercício não poderia ser efetivado sem sua respectiva lei orçamentária.

No entanto, o que se observou na prática nesse período é que a proposta orçamentária era elaborada pelo Ministério da Fazenda – já que a divisão responsável do DASP não havia sido criada – e apresentada ao Presidente da República que a apresentava e em sequência a sancionava, sem passar pelas fases de discussão e votação, dado que o Parlamento não foi constituído.

Já na Constituição de 1946, na esteira do processo de redemocratização do País, o Congresso Nacional recupera suas atribuições privativas na aprovação da Lei Orçamentária, além de ter a faculdade de poder emendar a Lei Orçamentária (BRASIL, 1946).

Além disso, especifica as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas: acompanhar e fiscalizar diretamente a execução do Orçamento, julgar as contas dos administradores públicos e a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (BRASIL, 1946).

A Constituição de 1946 também atribuiu a prerrogativa do Senado em aprovar as indicações do Executivo para Ministros do Tribunal de Contas, sendo

² Cada representante seria escolhido de forma indireta pelas Assembleias Legislativas estaduais. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº9 de 1945, alterou a composição do Conselho Federal que passou a ter dois representantes por unidade da Federação, sendo escolhidos por voto direto.

competência exclusiva do Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República (BRASIL, 1946).

Também foram consagrados os princípios da unicidade e universalidade do Orçamento Público, além da especialidade (que prevê a discriminação das despesas e das receitas públicas) e da exclusividade material da Lei Orçamentária, que não conterá “dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados” (BRASIL, 1946, art. 73 da CF 1946, caput e §1º).

O art. 75 da Carta de 1946 veda ainda a abertura de crédito especial sem autorização legislativa. Já o art. 65 atribui competência do Legislativo para autorizar a abertura de crédito orçamentário e a realização de operações de crédito, além das emissões de curso forçado (BRASIL, 1946).

Portanto, diante desse arranjo institucional, considera-se que o Orçamento Público na Constituição de 1946 é do tipo misto, porque se evidenciou de forma clara e efetiva a participação do parlamento na definição final da Lei Orçamentária.

Já o regime militar, em função do aumento da centralização do Poder Executivo Federal com características autoritárias, resultou na Constituição de 1967, que praticamente retirou a prerrogativa de emendamento ao Orçamento por parte do Congresso Nacional. O parágrafo primeiro do art. 67 da CF de 1967 vedava a apresentação de emendas que decorriam do “aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (BRASIL, 1946).

Essa limitação é confirmada no §3º do artigo 67, que facultava ao Poder Executivo enviar para qualquer uma das Casas do Congresso Nacional, cujo o orçamento esteja tramitando, mensagem retificadora alterando os quadros orçamentários. Ou seja, na ausência de prerrogativas do Poder Legislativo cabe o Executivo propor emendas retificadoras (BRASIL, 1946).

Portanto, essas restrições impunham ao parlamento a opção de apenas aprovar ou rejeitar o projeto de lei orçamentário apresentado pelo Executivo. Porém, a rejeição na prática era inviável, dado que o exercício financeiro não poderia ser iniciado sem uma lei orçamentária sancionada. Além disso, o caput do art. 68 determinava uma sanção tácita, ou seja, caso o Congresso Nacional não aprovasse o projeto de lei orçamentária num prazo de quatro meses, essa proposição automaticamente seria convertida em Lei (BRASIL, 1946).

Cabe observar que esse período (quatro meses) equivale atualmente ao prazo total de vigência de uma Medida Provisória (MP). A diferença é que no caso de uma MP não ser votada pelo Parlamento, esta deixar de vigorar por decurso de prazo, sendo vedado ao Executivo editar uma nova MP no período de uma mesma sessão legislativa (ano legislativo).

A CF de 1967 também impôs prazos rígidos ao Parlamento para deliberação do orçamento público (BRASIL, 1967, art.68 e parágrafos): (i) envio da proposta orçamentária pelo Executivo: até cinco meses antes do início do exercício financeiro objeto da proposição; (ii) Câmara dos Deputados tem o prazo de 60 dias para votação, findo esse período, a matéria será remetida para o Senado Federal, independente de deliberação; (iii) o Senado Federal deverá se pronunciar dentro de 30 dias. Terminado esse prazo, o projeto de lei retorna para a Câmara dos Deputados, se há emendas aprovadas pelo Senado. Caso contrário, vai à sanção; (iv) a Câmara dos Deputados tem o prazo de 20 dias para analisar as emendas do Senado. Caso não haja deliberação nesse prazo, a matéria vai à sanção incorporando as emendas aprovadas pelo Senado.

Em termos de princípios orçamentários, a Constituição de 1967 inova ao inserir o princípio da não afetação das receitas (BRASIL, 1967, § 3º, art. 65), ressalvados os impostos únicos que estavam vinculados aos dispêndios com infraestrutura. Também estava prevista a classificação econômica das despesas dividindo-se o orçamento em gastos com custeio e de capital (BRASIL, 1967, caput do art. 65).

Além disso, o art. 66 da CF 1967 introduziu o princípio do equilíbrio orçamentário ao especificar que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”, sendo ressalvados situações excepcionais: (i) guerras e calamidades pública, financiados por meio de créditos extraordinários e; (ii) para acionar mecanismos associados à uma política fiscal anticíclica, em casos de recessões econômicas nos limites e prazos fixados nos termos de resolução do Senado Federal, proposta pelo Presidente da República;

O princípio do equilíbrio prevê que, se ao longo do exercício financeiro, o déficit orçamentário previsto superar 10% da receita estimada, o Poder Executivo irá propor ao Legislativo medidas de ajuste fiscal, de modo a restabelecer o equilíbrio orçamentário.

Finalmente, outra evolução de ordem técnica trata-se da introdução do Orçamento Plurianual dos investimentos, que tinha como objetivo oferecer uma visão de médio prazo dos projetos e obras públicas que ultrapassasse o período anual, numa tentativa de vincular o orçamento público ao planejamento governamental. Segundo o §4º do artigo 65 da CF 67 (BRASIL, 1967):

§ 4º - Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução.

Portanto, diante desse arcabouço legal, o Orçamento Público no âmbito da CF de 1967 pode ser classificado como tipo Executivo, em função da prevalência do Poder Executivo diante das prerrogativas do Legislativo e do maior grau de centralização política.

Já em meados da década de 80, sob o clima de abertura política, observa-se um processo de reforma orçamentária que trouxe avanços que foram incorporados pela Constituição de 1988, que tinha como princípios basilares a descentralização política e fiscal.

Rezende (2009) destaca os avanços dessa reforma: o Orçamento Público deveria obedecer aos princípios da unidade, universalidade, anualidade e transparência, com a eliminação de orçamentos paralelos (como o monetário, da previdência e das empresas estatais) e a consolidação de todos gastos públicos e receitas numa única peça legal.

No tocante à transparência destaca-se a exigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) num momento prévio ao envio da proposta orçamentária anual (PLOA). A LDO estabelece as regras e os parâmetros sob os quais devem se assentar as estimativas de receitas e despesas e suas alocações, que vão nortear o envio da PLOA. Além disso, a Carta Magna prevê a exigência de elaboração e aprovação do Plano Plurianual (PPA) que objetiva oferecer uma visão de planejamento e de ações do governo federal no horizonte de tempo de quatro anos, refletindo as prioridades do mandato presidencial.

Outro ponto fundamental ressaltado por Rezende (2009) foi o de retomar as prerrogativas do Poder Legislativo de emendar as leis do ciclo orçamentário de

iniciativa do Poder Executivo, concedendo os poderes e os instrumentos necessários para exercer essa prerrogativa.

Nesse sentido, o art. 166 da CF de 1988 define que as emendas parlamentares ao orçamento deverão ser compatíveis com a LDO aprovada anteriormente e com o PPA (BRASIL, 1988).

As emendas podem ser apresentadas às receitas com o intuito de rever as estimativas de arrecadação ou em função de renúncias de receitas. Por exemplo, um crescimento econômico e/ou uma inflação mais elevados não devidamente previstos na LDO podem gerar um aumento previsto de receitas que pode ser usado para financiar uma expansão dos gastos orçamentários.

Já as emendas às despesas precisam indicar a fonte de recursos necessários, admitidos apenas os oriundos de anulação de despesas, excluindo dotações orçamentárias que incidem sobre gastos com pessoal e encargos, serviços da dívida pública e transferências tributárias constitucionais para estados e municípios (BRASIL, 1988, §3º do art. 166).

Nesse sentido, as emendas às despesas podem ser de remanejamento que propõe acréscimos ou inclusões de dotações com anulações correspondentes em dotações previstas no projeto de lei orçamentária. Ou ainda, emendas de apropriação, que sugerem acréscimos ou inclusões de dotações com anulações correspondentes em dotações constantes no fundo de reserva ou em dotações definidas pelo parecer preliminar dos relatores setoriais ou do relator-geral.

Em relação à autoria, as emendas podem ser individuais, quando são apresentadas individualmente pelos 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores), no limite máximo de 25 emendas por congressista, totalizando no máximo 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviada pelo Poder Executivo. Em 2022, o valor total das emendas individuais ficou ao redor de R\$ 18 milhões.

Ademais, são admitidas as denominadas emendas coletivas que são classificadas em: (i) emendas de bancada, de iniciativa de parlamentares que pertencem ao mesmo estado e o DF, cujo objetivo é atender projetos prioritários estaduais; emendas das comissões permanentes; (ii) emendas de comissões permanentes das duas casas legislativas, escolhidas pelos membros das comissões, que buscam prover recursos aos programas temáticos relacionados aos colegiados, e que, em geral, atendem a interesses nacionais; (iii) finalmente, temos

as emendas de relator que são utilizadas para corrigir erros e omissões de caráter técnico, além de reforçar ou reduzir dotações de forma a priorizar determinadas ações em relação a outras. Mais recentemente, a partir da LDO de 2019 (Lei nº 13.898/2019), inovações legislativas concederam maior poder de discricionariedade ao relator-geral da peça orçamentária, que pode reforçar despesas discricionárias em determinados programas, ações e órgãos/entidades correspondentes. A partir desse reforço orçamentário (que em 2022 seria da ordem de R\$ 16,5 bilhões), os parlamentares podem sugerir a alocação desses recursos para suas bases, além do previsto nas emendas individuais e de bancada.

Segundo levantamento de Mendes (2022), o atual arranjo institucional orçamentário concede ao legislativo brasileiro um elevado grau de interferência no Orçamento Público, sobretudo se comparado aos países da OCDE. Considerando o valor do Orçamento aprovado para 2022, as emendas parlamentares representaram 24% em termos de dotações da despesa livre para alocação, ou seja, excluindo os gastos com pessoal, benefícios previdenciários, seguro-desemprego, abono salarial e outras despesas de caráter obrigatório e rígido. O quadro 1 atualiza a dimensão dessa comparação com a LOA 2022 sancionada (incluindo os vetos), seguindo a metodologia usada por Mendes (2022).

Quadro 1. Porcentagem das emendas parlamentares no Orçamento de 2022.

	R\$ (bilhões)	% do total
Despesa Primária Discricionária (A)	109,4	75,4
Emendas (B)	35,6	24,6
Discricionária de Relator-Geral	16,5	11,4
Discricionária Individuais Execução Obrigatória	10,9	7,5
Discricionária Bancada Execução Obrigatória	5,9	4,1
Discricionária Comissão	2,3	1,6
Total (A) + (B)	145	100

Fonte: elaboração própria.

A CF de 1988 também consagrou o processo legislativo orçamentário congressional em substituição ao sistema de análise das matérias bicameral. Ou seja, as proposições legislativas de caráter orçamentário são analisadas de forma conjunta pelas duas casas legislativas em sessões do Congresso Nacional. Para discutir, votar e instruir previamente essas matérias, a CF previu no seu art. 166 a formação de uma Comissão Mista formada por deputados e senadores com as seguintes atribuições constitucionais (BRASIL, 1988):

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.

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.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) é uma das mais importantes e prestigiadas comissões do nosso Poder Legislativo. Para cumprir suas competências constitucionais, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional institui no âmbito da CMO três comitês especializados: Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, Comitê de Avaliação da Receita e Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com indícios de irregularidades graves.

Também se destaca como competência privativa da CMO examinar e emitir parecer sobre as contas anuais do Presidente da República (PR). Estas devem ser apresentadas em até 60 dias após a abertura da sessão legislativa, conforme dispõe o art. 84, inciso XXIV da CF (BRASIL, 1988). As contas do PR recebem um parecer prévio do TCU para instruir o exame do parecer junto à CMO, que deve apreciá-las e em sequência enviar para discussão e deliberação na sessão do Congresso Nacional.

No que se refere à execução orçamentária, o art. 72 da CF também atribuiu competência a CMO, diante de indícios de despesas não autorizadas, solicitar esclarecimentos à autoridade governamental responsável, que num prazo de cinco dias deve apresentar sua exposição. Caso os esclarecimentos sejam insuficientes, a CMO solicitará ao TCU parecer sobre a matéria e, em se comprovando danos ao erário público, proporá a sustação da despesa (BRASIL, 1988).

Portanto, diante dessas prerrogativas nas matérias orçamentárias e da capacidade do Parlamento Brasileiro em emendar e fiscalizar o Orçamento Público, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais é que se classifica o orçamento público no âmbito da CF como do tipo misto, porque é definido um regime de competências compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo em termos de matérias orçamentárias. O quadro 2 resume essa classificação ao longo do que foi discutido nesse capítulo.

Quadro 2. Classificação do Orçamento Público na Relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo nas Constituições Brasileiras.

Constituição	Tipo de Orçamento	Grau de centralização política no Poder Executivo Federal
1824	Legislativo	Maior
1891	Legislativo	Menor
1934	Misto	Menor
1937	Executivo	Maior
1946	Misto	Menor
1967	Executivo	Maior
1988	Misto	Menor

Fonte: Elaboração própria. A partir da classificação de Viana (1950).

3 O AUMENTO DA DISCRICIONARIDADE DO EXECUTIVO NA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES APÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A despeito dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988 na recuperação do protagonismo do Poder Legislativo em influenciar os Orçamentos, ao longo das décadas que se seguiram à promulgação da Constituição Federal a lógica que norteou as leis do ciclo orçamentário foi perdida em função de períodos de instabilidade econômica e política. E ao longo desse tempo várias distorções foram criadas, o que provocou uma deterioração na qualidade do Orçamento Público. Rezende (2009) cita algumas dessas principais distorções, conforme explanado abaixo.

3.1 Incrementalismo

Ao invés da revisão e avaliação dos gastos e programas públicos prevaleceu a lógica do incrementalismo, que é a de propor um orçamento adicionando recursos ao que foi gasto no ano anterior. Os anos imediatos à promulgação da Constituição Federal foram marcados por elevados índices inflacionários com as tentativas frustradas, até o Plano Real, de controlar a inflação.

A tabela 1 expressa a inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE entre 1989 e 1994. Com a inflação alcançando uma média anual de 1.430% entre 1989 e 94, o objetivo principal dos Ministérios e setores no âmbito do Orçamento Público era, no mínimo, preservar o seu quinhão nas despesas globais.

Com uma inflação nesse patamar, a questão do planejamento e da busca da avaliação e eficiência do gasto público é substituída e totalmente obscurecida pelo objetivo principal de proteger as dotações orçamentárias e os empenhos dos recursos da corrosão inflacionária. Assim, a forma mais trivial dos órgãos setoriais e gestores atenderem a esse objetivo é por meio do incremento do orçamento passado aplicando-se a inflação esperada e da busca, ao longo da execução orçamentária, da liberação de recursos necessários para implantação dos programas.

Nesse ambiente caótico, não havia espaço e nem tempo hábil para se realizar uma revisão periódica dos gastos públicos na linha defendida pela política

de *spending review*, que tem como um dos objetivos principais aumentar o espaço fiscal para programas considerados prioritários. Essas prioridades poderiam ser estabelecidas e revistas anualmente pelo Congresso Nacional, que assim encontraria uma maior capacidade e disponibilidade fiscal para interferir de forma proativa no Orçamento Público. Segundo Rezende (2009, p.8):

Por sua vez, índices elevados de inflação encurtaram o horizonte das decisões... tornaram mais precárias as estimativas de receitas e despesas, contribuindo para que o orçamento perca transparência e que, por meio da subestimativa de receitas, o Executivo anule, em parte, a influência do Legislativo na elaboração e execução do orçamento.

Tabela 1. Inflação anual (medida pelo IPCA) – 1989/1994

Ano	Inflação Anual (%)
1989	1.972,92
1990	1.620,97
1991	472,70
1992	1.119,10
1993	2.477,15
1994	916,46
Média anual (%)	1.429,88

Fonte: IBGE.

Mesmo após o advento do Plano Real e a redução do patamar inflacionário, o modelo incrementalista não foi alterado em função da necessidade da geração de superávits primários para o controle da dívida pública.

A prioridade foi direcionada para se estabelecer regras e indicadores que pudessem expressar uma gestão fiscal austera e equilibrada, enquanto o tema da qualidade do gasto público e do planejamento orçamentário ficaram em segundo plano.

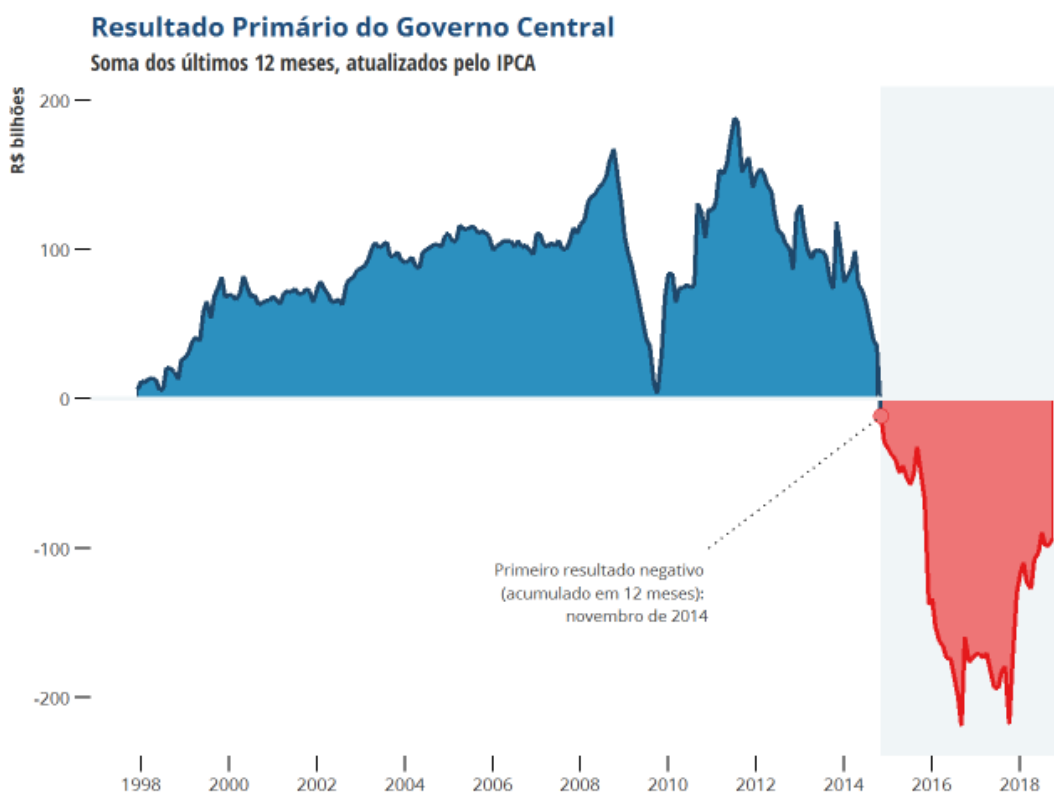
Nesse sentido, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101/2001 – que a LDO trate do equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios para limitar os empenhos das despesas e um anexo de metas fiscais com o demonstrativo das metas anuais em termos de receitas, despesas, resultados nominal e primário e dívida pública para o exercício seguinte e os dois imediatamente posteriores, além da avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), em função da LRF, trará um anexo contendo um demonstrativo da programação orçamentária compatível com as metas

previstas na LDO. E durante o período de vigência da LOA, será realizada avaliação bimestral dos resultados fiscais, e caso a receita estimada não seja compatível com atingimento dessas metas, será promovida uma limitação dos empenhos e movimentações financeiras das despesas, segundo os critérios definidos pela LDO.

Portanto, os gestores estão submetidos a esse processo de ajuste ao longo do ano, o que define uma gestão orçamentária com foco nas exigências da política fiscal, um dos pilares de sustentabilidade do Plano Real e da gestão macroeconômica. A partir de 1999, o tripé macroeconômico foi composto por regime de metas de inflação, câmbio flutuante e geração de superávits primários. Por um longo período, que se estende de 1999 até novembro de 2014, o governo gerou superávits primários (conforme gráfico 1), o que representou a principal âncora fiscal da política macroeconômica.

Gráfico 1: Evolução do Resultado Primário Governo Central (1998-2019).

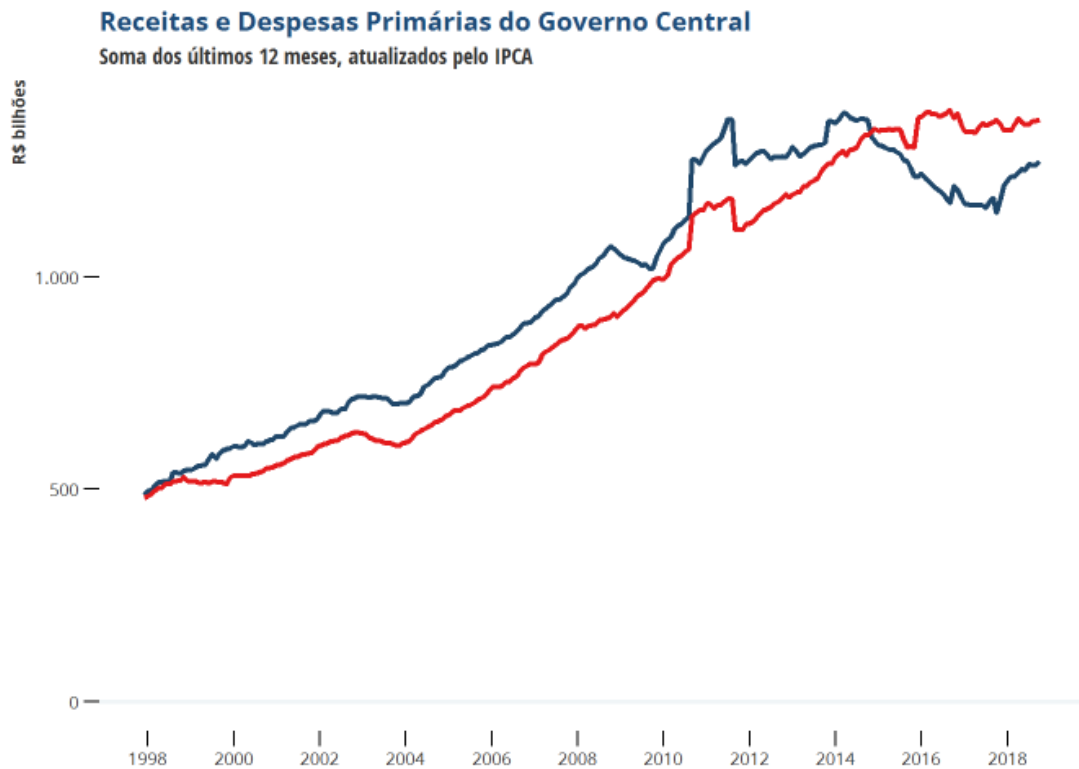


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia.

A partir de 2017, em função do crescimento acelerado das despesas primárias ao longo do período que se inicia no final dos anos 90 (gráfico 2), foi institucionalizada por emenda constitucional mais uma regra fiscal, o chamado teto

dos gastos públicos, que limita o crescimento das despesas primárias pela inflação passada, assim, exacerbando o conflito distributivo no orçamento público.

Gráfico 2. Evolução das Receitas e Despesas Primárias Governo Central (1998-2019)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia.

Assim, pouco espaço foi dado para uma política mais voltada para a qualidade do gasto público e por uma visão orçamentária que pudesse monitorar, avaliar e propor revisões nas políticas e programas públicos. As condicionantes e restrições fiscais prevaleceram, o que contribuiu para a permanência da política de incrementalismo orçamentário, o que reduz o espaço do Congresso Nacional em cumprir o seu papel constitucional de examinar e emitir parecer sobre planos e programas nacionais e, diante de suas prerrogativas de emendamento, redefinir prioridades e dar maior contribuição às leis do ciclo orçamentário.

3.2 Desvinculação de Receitas

O princípio da não afetação de receitas foi substituído por uma crescente vinculação das receitas com consequente aumento das despesas obrigatórias, o que tornou o orçamento público extremamente rígido.

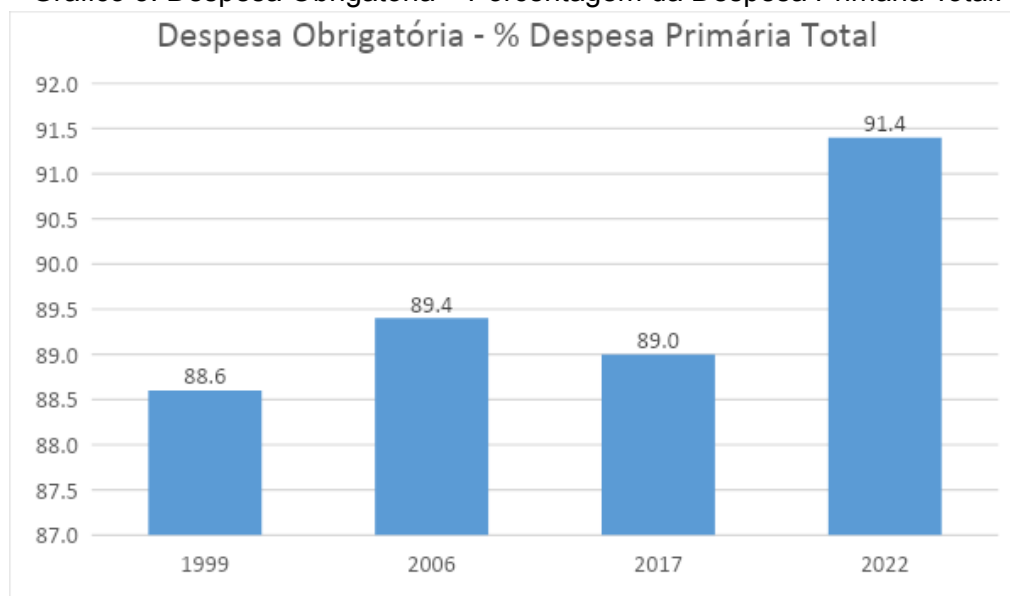
A Constituição de 1988 estabeleceu no tocante às receitas uma espécie de dualidade (REZENDE, 2007). Os impostos que garantem o financiamento do chamado Orçamento Fiscal e as contribuições sociais que devem ser aplicadas nas ações de saúde, previdência e assistência social compõem o chamado Orçamento da Seguridade Social.

No primeiro caso, os dois principais impostos, o imposto sobre a renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI), que juntos em 2021 arrecadaram aproximadamente R\$ 590 bilhões (6,8% do PIB), representam base de repartição para estados e municípios. Um dos princípios da CF 1988 foi de garantir uma maior repartição das receitas federais com estados e municípios. Atualmente 47% da arrecadação do IR e do IPI são redistribuídos para estados e municípios por meio dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), sendo que a este último foram acrescentados ganhos de três pontos percentuais por meio de emendas constitucionais (EC nº 55/2007; EC nº 84/2014 e EC nº 112/2021).

Por outro lado, com intuito de não sofrer um maior esvaziamento nas receitas da União, o Governo Federal promoveu o crescimento e a introdução de novas contribuições sociais que se vinculavam ao financiamento das despesas com seguridade social.

Assim, a necessidade do ajuste fiscal pós-Plano Real contribuiu para o crescimento dessas contribuições que não eram repartidas com os estados e municípios. Entretanto, esse padrão de ajuste ampliou o grau de vinculação orçamentária, que tem se mantido elevado ao longo do tempo, num patamar ao redor de 90%, como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3. Despesa Obrigatória – Porcentagem da Despesa Primária Total.



Fonte: Leis Orçamentárias anuais.

Esse excesso de vinculação exigiu mecanismos artificiais e periódicos de desvinculação de receitas, de modo a atender a metas fiscais. Inicialmente, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), como uma das medidas fundamentais para viabilizar e dar sustentabilidade o Plano Real.

O FSE promovia a desvinculação de 20% de todos impostos e contribuições, dando assim maior flexibilidade na gestão fiscal. Em substituição ao FSE foi criado o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) que vigorou até 1999, que em seguida deu lugar a DRU – Desvinculação das Receitas da União, que também recebeu sucessivas prorrogações e, atualmente, está em vigência com prazo de encerramento previsto até o final de 2023. A DRU desvincula 30% da arrecadação de taxas e de contribuições sociais e do domínio econômico da União. O seu alcance foi estendido também para as receitas de impostos, taxas e multas dos estados e municípios (Emenda Constitucional nº 93/2016).

Portanto, um mecanismo que se apresentou inicialmente temporário assumiu um caráter de permanência que se prorroga por quase três décadas e que objetiva, de forma precípua, atender os objetivos de estabilidade macroeconômica sob a ótica fiscal, o que na prática reduz a influência do Legislativo na definição dos rumos da execução orçamentária. Outro exemplo claro dessa perda de influência é o baixo nível de gastos dos fundos públicos com vinculações de receitas, que foram aprovados pelo Congresso e que se destinam a políticas públicas setoriais, a exemplo dos Fundos Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia;

Nacional de Segurança Pública; Penitenciário Nacional; Nacional Antidrogas; de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), de Incentivo à Cultura, dentre outros. Segundo levantamento do Ministério da Economia, foram identificados 248 fundos públicos com um superávit financeiro de R\$ 219 bilhões.

3.3 Contingenciamento de Receitas

Além da desvinculação de receitas, o Poder Executivo, ao longo do tempo, tem concentrado seus esforços fiscais no controle das despesas discricionárias, o que tem atingido duramente os investimentos públicos. Para isso, tem-se utilizado do mecanismo de contingenciamento de despesas, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (art.9º, caput e §2º).

O contingenciamento pode representar um adiamento na execução financeira ou mesmo uma inexecução da dotação orçamentária ao final do exercício. O instrumento tem amparo legal porque o orçamento é autorizativo e se justifica em função da frustração de receitas, conforme previsto na LRF. No cerne desse instrumento está um conflito entre o Legislativo, que busca ampliar sua participação e influência nas despesas e políticas públicas, e o Executivo, que objetiva manter um controle rígido na execução orçamentária, de modo a adequá-la ao fluxo de caixa do Tesouro.

Assim, o que normalmente ocorre é que o Executivo, no envio da proposta orçamentária, apresenta estimativas de parâmetros mais conservadoras, tais como o PIB, inflação, taxa de câmbio, dentre outros, que geram, na maioria das vezes, um volume de receitas subestimados e, assim, com um menor espaço fiscal para despesas discricionárias.

Já durante a discussão no Congresso Nacional, o Poder Legislativo revê essas projeções, em geral superestimando as receitas e, com isso, identificando maiores fontes de recursos para alocação das emendas parlamentares³. Diante desse cenário, no início do exercício do Orçamento, o Poder Executivo apresenta um elevado contingenciamento que alcança as despesas discricionárias e as emendas parlamentares. As tabelas abaixo (figuras 1 e 2), produzidas pela Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado, ilustram essa política.

³ Parte desse conflito foi solucionado com a regra da impositividade das emendas individuais e de bancada, o que será discutido de forma mais detida no próximo capítulo.

Figura 1. Evolução do Contingenciamento Inicial – 2010/2017

EVOLUÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO INICIAL DO PODER EXECUTIVO– 2010 A 2017									
DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Valores nominais (R\$ bilhões)	21,5	36,2	35,0	22,3	30,5	69,9	23,4	41,6	-
Valores a preços de 2017 (R\$ bilhões)	33,6	53,1	48,8	29,2	37,6	79,1	24,3	41,6	43,4
Como % PIB	0,6%	0,8%	0,7%	0,4%	0,5%	1,2%	0,4%	0,6%	0,7%
Como % despesas primárias da LOA	3,1%	4,7%	4,0%	2,3%	2,9%	6,0%	2,0%	3,1%	3,5%
Como % despesas discricionárias	17,3%	26,5%	22,4%	12,9%	10,1%	36,8%	17,7%	27,7%	21,4%

Fonte: Decretos de programação orçamentária e financeira, Leis Orçamentárias anuais e IBGE (PIB). Elaboração: IFI.

Fonte: IFI do Senado.

Figura 2. Evolução do Contingenciamento Final – 2010/2017

EVOLUÇÃO DO CONTINGENCIAMENTO FINAL DO PODER EXECUTIVO– 2010 A 2016									
DESCRIÇÃO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Média	
Valores nominais (R\$ bilhões)	24,9	33,7	35,2	37,9	32,3	73,7	11,4	-	
Valores a preços de 2017 (R\$ bilhões)	39,0	49,4	49,0	49,7	39,8	83,4	11,8	46,0	
Como % PIB	0,6%	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	1,2%	0,2%	0,7%	
Como % despesas primárias da LOA	3,6%	4,4%	4,1%	3,9%	3,1%	6,3%	1,0%	3,8%	
Como % despesas discricionárias	19,3%	23,9%	21,4%	20,6%	17,6%	17,5%	8,0%	18,3%	
Como % da margem fiscal	-	50,2%	44,2%	40,3%	25,0%	73,2%	9,9%	40,5%	

Fonte: Portarias referentes ao fechamento do ano anterior e IBGE (PIB). Elaboração: IFI.

Fonte: IFI do Senado.

A figura 1 mostra que o contingenciamento médio inicial do Executivo no período de 2010 a 2017 foi de 21,4% da despesa discricionária, chegando a alcançar um máximo de 36,8% em 2015, que foi um ano marcado pela necessidade de se promover um forte ajuste fiscal. Naquele ano, o contingenciamento inicial foi de 1,2% do PIB, correspondendo a preços de março de 2022 a um bloqueio das despesas da ordem de R\$ 102 bilhões. Na média do período de 2010 a 2017, o contingenciamento alcançou R\$ 77,3 bilhões a preços de março de 2022.

Desse modo, numa administração e visão fiscais do Orçamento Público, prevaleceu o bloqueio das despesas em boa parte do ano e o descontingenciamento no último trimestre, quando se teria a garantia de cumprimento das metas de resultado primário. A figura 2 evidencia essa afirmação ao se analisar o bloqueio ao final de cada ano. Em média, o contingenciamento final alcançou 18,3% da despesa discricionária autorizada, ficando abaixo dos 21,4% do bloqueio inicial.

Além disso, é comum a utilização pelo Executivo do expediente dos restos a pagar como forma de suprir o curto espaço de tempo para realização de gastos desbloqueados e também como instrumento de controle dos recursos na boca do caixa.

Portanto, a política de contingenciamento e o uso do expediente dos restos a pagar reduziram a previsibilidade e os graus de liberdade da gestão pública na

administração dos gastos e programas governamentais, além de diminuir o grau de interferência do Poder Legislativo por meio de suas emendas.

Um outro mecanismo que o Poder Executivo se utiliza para ampliar o seu controle sobre a execução orçamentária refere-se à inserção na peça orçamentária de receitas condicionadas ou incertas, tais como o resultado de leilões de concessão ou aprovação de leis que pretendem incluir um novo imposto ou ampliar alíquotas ou bases de cálculo de tributos existentes.

Na avaliação de Rezende (2009, p. 13-4), a não concretização dessas receitas passa a justificar um maior contingenciamento das despesas discricionárias, sobretudo das emendas parlamentares:

Tais receitas são associadas ao financiamento de despesas de caráter obrigatório, de tal modo que, se não forem aprovadas, irão requerer um corte maior das despesas discricionárias, especialmente aquelas que são objeto de emendas parlamentares. Tal expediente aumenta a pressão para que as medidas de aumento das receitas sejam aprovadas, ao mesmo tempo que geram novas tensões entre os poderes e criam elementos de incerteza no processo orçamentário.

Vale ressaltar que não é apenas a busca do alcance das metas fiscais que justifica e condiciona a seletividade na execução das emendas individuais e o pagamento discricionário dos restos a pagar. Esses instrumentos têm sido utilizados de forma frequente como instrumento de barganha política por parte do Executivo na votação de matérias de interesse do governo (PEREIRA; MUELLER, 2001; LIMA, 2015; RODRIGUES, 2019).

No próximo capítulo será discutida a reação do Congresso Nacional à política do Poder Executivo em ampliar o controle sobre o processo orçamentário, que foi abordado neste capítulo. A reação se concretizou com a promulgação de Emendas Constitucionais que buscam recuperar a capacidade do Poder Legislativo em influenciar no Orçamento Público, sobretudo por meio da execução das emendas parlamentares.

4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

4.1 Conceituação e fatores determinantes no modelo brasileiro

A relação política entre o Executivo e o Legislativo no Brasil é mediada pelo denominado Presidencialismo de Coalizão, terminologia estabelecida num artigo clássico do sociólogo e cientista político Sérgio Abranches (1988).

Para Abranches (1988), a instabilidade institucional do Estado brasileiro se assenta no conflito político entre os integrantes dos dois Poderes, que resulta de uma combinação de fatores que moldaram a república brasileira: “o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional” (ABRANCHES, 1988, p. 10). Para o autor, esses elementos não são fortuitos, mas são gerados a partir das contradições e da heterogeneidade estrutural que compõem a sociedade brasileira e que são elementos constitutivos da nossa formação social.

Portanto, esse modelo político-institucional põe lado a lado um Executivo sob presidencialismo forte e concentrador de recursos e Poderes e um Legislativo fragmentado politicamente, resultante do excesso de partidos e forças que compõem duas Casas Legislativas, com representantes de estados e municípios carentes de recursos e desiguais economicamente.

Sob essa perspectiva, a governabilidade depende essencialmente da formação de coalizões majoritárias no Parlamento brasileiro, que se alimentam por interesses mútuos:

Nesse sentido, por haver essa combinação singular entre o sistema multipartidário, o voto proporcional e um “presidencialismo imperial”, Abranches constatou a necessidade, quase iminente, de composição do Poder Executivo com base em grandes coalizões de sustentação político-parlamentar (GUIMARÃES, 2020, p. 138).

Numa avaliação mais recente, Abranches (2018) destaca que o Presidencialismo de Coalizão foi reformado no período da Constituinte, porém mantendo ou reforçando características do período anterior. Segundo Figueiredo e Limongi (2007), a Constituinte produziu um processo de dupla centralização.

Para o Poder Executivo foram dadas prerrogativas legislativas importantes, como a iniciativa exclusiva para proposições de matéria orçamentária e a edição de

medidas provisórias que vigoram imediatamente com força de lei, além da possibilidade de solicitação de urgência em projetos de sua autoria. Vale salientar que as Medidas Provisórias possuem prazos regimentais para a votação (120 dias no máximo) e passam a trancar a pauta das Casas Legislativas a partir de 45 dias da sua publicação. Do governo Sarney até agosto de 2022 (já no governo Bolsonaro) foram editadas 1753 medidas provisórias, o que, pela importância das matérias consideradas urgentes e relevantes, dominam boa parte da agenda legislativa do Congresso Nacional.

Já em relação ao Legislativo, o poder foi concentrado nos Presidentes das casas legislativas e no colegiado dos líderes partidários. Estes podem indicar os deputados e senadores para composição das comissões temáticas e também comandam a agenda legislativa ao levar para a pauta do Plenário as matérias consideradas prioritárias. O regimento da Câmara dos Deputados estabelece também outras prerrogativas dos líderes, tais como “propor a convocação de sessões extraordinárias, requerer a prorrogação do prazo da sessão legislativa ou da ordem do dia, a convocação de sessão secreta” (ABRANCHES, 2018, p. 76).

Portanto, sob esse aspecto, temos, por um lado, um presidencialismo muito forte, mas que por outro depende da negociação com as bancadas partidárias que, por meio dos líderes partidários, exercem um poder de agenda na pauta legislativa. Assim, quanto maior a fragmentação partidária, maior deve ser o esforço do Executivo em oferecer benefícios às bancadas em termos de nomeações em Ministérios e cargos comissionados e execução de emendas parlamentares, que se traduzem em custos do presidencialismo de coalizão (Guimarães, 2020).

Assim, diferentemente de outros países, como os Estados Unidos, onde se constituiu um regime presidencialista forte e que tem como representativos apenas dois partidos políticos no Congresso Nacional (Republicanos e Democratas), no Brasil, o presidencialismo é permeado por um multipartidarismo.

A Constituição de 1988 avalizou um modelo pluripartidário, assegurando em seu art. 17 a livre criação e organização dos partidos políticos com funcionamento definido em lei, que estarão aptos a concorrer às eleições, tanto nos cargos do Executivo, como do Legislativo (BRASIL, 1988). O modelo de representação proporcional na Câmara Federal em lista aberta e em grandes distritos (unidades da Federação) aumenta a fragmentação partidária e inviabiliza que o partido do

Presidente obtenha a maioria absoluta na Câmara dos Deputados. Nesse sentido, Santos (2003) aponta:

O sistema proporcional gera o multipartidarismo. Multipartidarismo significa baixa probabilidade de que apenas um partido conquiste 50% mais uma das cadeiras parlamentares, e isto, por sua vez, aumenta as chances de que presidentes sejam eleitos sem base parlamentar majoritária. Por isso, o governo teria mais dificuldade em obter apoio no legislativo do que seria em regimes parlamentaristas, no quais o governo deriva diretamente de uma maioria parlamentar, ou em regimes presidencialistas com voto distrital de pluralidade, cuja consequência mais imediata é a conformação de um sistema bipartidário.

Portanto, esse modelo gerou uma hiperfragmentação partidária, que pode ser evidenciada no crescente aumento do número de partidos que tiveram representação na Câmara e no Senado. Na legislatura que se iniciou em 1987, a Câmara dos Deputados contava com 12 partidos representados. Após a Constituição de 1988, ocorreu uma tendência de aumento do patamar do número de partidos representados no Parlamento. Na Câmara, esse patamar subiu para 20 no período de 2007-2011 para 28 em 2015-2019, até alcançar 30 partidos em 2019-2022. No Senado, a representação praticamente dobrou entre as legislaturas 1995-1999, passando de 11 agremiações para 21 no período de 2019-2022 (tabela 2).

Tabela 2. Número de Partidos com representação na Câmara e Senado.

Legislaturas	Câmara	Senado
1987-1991	12	
1991-1995	19	
1995-1999	18	11
1999-2003	17	9
2003-2007	16	8
2007-2011	20	12
2011-2015	22	14
2015-2019	28	15
2019-2022	30	21

Fonte: GUIMARÃES (2020).

Um outro determinante que evidencia a necessidade de se construir as bases do presidencialismo de coalizão reside no bicameralismo do parlamento brasileiro. A Constituição de 1988 concedeu prerrogativas tanto para Câmara dos Deputados como para o Senado Federal de gerar iniciativas legislativas e no âmbito do processo legislativo conceder e definir a deliberação final dessas proposições legislativas. O Senado somente tem o papel de casa revisora nos projetos de autoria do Executivo que se iniciam pela Câmara dos Deputados, mas determinadas proposições de interesse do Executivo podem ser apresentadas pelos Senadores, reservando o papel de revisão para a Câmara dos Deputados.

Além disso, a Constituição Federal reservou ao Senado Federal uma série de competências privativas, tais como, autorizar a concessão de empréstimos para Estados e Municípios com o aval da União, sabatar e deliberar sobre as indicações de autoridades do Judiciário, diretores de agências reguladoras, presidência e diretoria do Banco Central, CADE, CVM, dentre, e julgar o Presidente da República e seus Ministros em processos de *impeachment*.

Nesse sentido, a ampliação de poderes do Senado torna imperativo que o Poder Executivo mantenha uma base de apoio nessa casa, de modo a assegurar a governabilidade. Ademais, a composição paritária do Senado, em que todos os estados estão igualmente representados, define um modelo de negociação e relacionamento distinto da Câmara dos Deputados, em que a representação das bancadas está associada ao tamanho das populações das Unidades da Federação.

Portanto, o sistema bicameral combinado ao multipartidarismo torna mais complexa a engenharia política para formação das coalizões no Brasil, o que exige do Executivo dispor de instrumentos capazes de tornar coesa a base política de apoio em torno das matérias legislativas de interesse da Presidência da República.

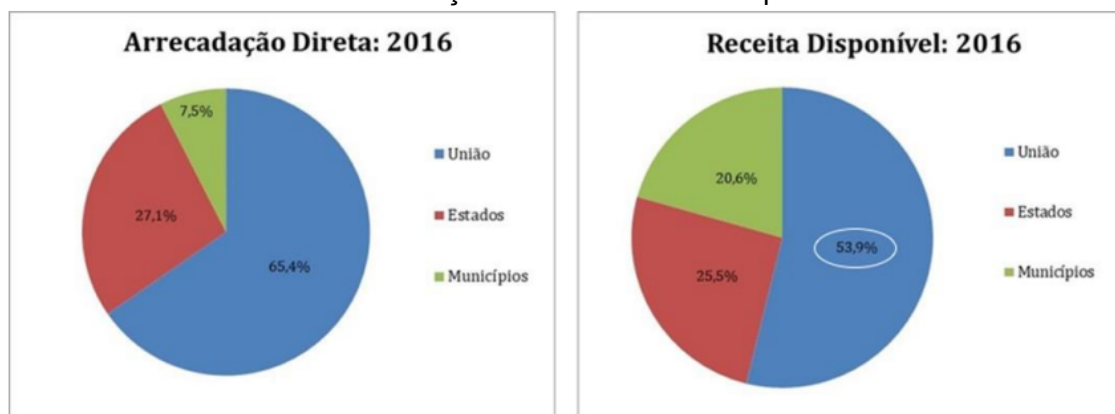
Finalmente, outro elemento que determina uma relação simbiótica entre o Legislativo e o Executivo se assenta no modelo de federalismo no Brasil. Embora a Constituição Federal de 1988 teve como uma das suas bandeiras a descentralização política e fiscal (BRASIL, 1988), a resultante final foi ainda uma federação com muitos poderes concentrados na União.

O art. 22 da Carta Magna elenca um excesso de assuntos que são objeto de competência privativa legislativa do Governo Federal, tais como direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho, infraestrutura de um modo geral, seguridade social, dentre outros. Além

disso, as competências tributárias deram um elevado poder de arrecadação direta da União, que em 1990 era de 67% do bolo tributário, enquanto os estados detinham cerca de 30% e os municípios apenas 3,4%. Em 2020, essa realidade pouco mudou, com a União mantendo 66% da arrecadação direta, e os estados perdendo participação (27%) se comparado aos municípios (6,7%).

Esse modelo exige um esquema de transferências e repartição de receitas que compense essas disparidades e permita o cumprimento das obrigações, sobretudo dos municípios, na descentralização das políticas sociais, em especial educação e saúde. Essas transferências, em grande parte legais e constitucionais, elevam a participação dos municípios na receita disponível para algo ao redor de 21% (em 2016), mas ainda assim determinam uma grande dependência dos governos locais das transferências da União, sobretudo as voluntárias e aquelas oriundas de emendas parlamentares. Esse cenário é mais acentuado nos estados do Norte e Nordeste, em função das disparidades regionais, o que representa mais um elemento de complexidade para a construção das coalizões políticas e de relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Gráfico 4. Arrecadação Direta e Receita Disponível 2016.



Fonte: Afonso e Castro. Elaboração Própria.
Base de Dados: Balanço Oficial da União, STN; Balanço dos Estados, STN; Finbra, STN; SRF.
Nota: Dados para 2016 considerando projeção preliminar.

Fonte: Elaboração própria. A partir de Afonso e Castro.

Portanto, tal arranjo federativo conforma uma elevada dependência dos municípios dos recursos da União e estabelece uma relação simbiótica entre os parlamentares, que têm nessas localidades suas bases políticas e o Poder Executivo numa relação mútua. Isso porque a governabilidade está diretamente associada à aprovação de matérias legislativas e o apoio em temas de fiscalização,

como formação de comissões parlamentares de inquérito, convocação de Ministros de Estado e aprovação das contas do Presidente.

4.2 Barganhas do Presidencialismo de Coalizão

Diante dos elementos descritos e levantados na seção anterior, é possível mapear os interesses dos parlamentares que definem o processo de barganha na formação das coalizões. Nesse sentido, a teoria da escolha pública estabelece uma racionalidade para a decisão dos políticos no processo das votações.

Assim, segundo Lima (2014), os políticos ou parlamentares possuem uma função utilidade denominada U_p , que tem como argumentos três variáveis:

$$U_p = U(S, R, P):$$

S: mede as chances do político ser reeleito e/ou de se ascender politicamente (por exemplo, o deputado federal se tornar um senador);

R: renda parlamentar dado pelos salários, verbas de gabinete e até recebimentos ilícitos;

P: prestígio do parlamentar, inclusive pela influência em conseguir verbas e obras para as suas bases eleitorais por meio da influência junto ao Executivo e as lideranças parlamentares.

Vale ressaltar que as decisões dos parlamentares, inclusive o posicionamento nas votações, estão restritas a um conjunto de variáveis: primeiro, o sistema de controle institucional e de representação, que coíbe desvios de conduta. Por exemplo, o modelo de cooptação que resultou no julgamento da Ação Penal 470 (Mensalão) levou à condenação de deputados, com punição de multa e cassação de seus mandatos. Segundo, a liberdade de expressão, dos meios de comunicação e os instrumentos de transparência, que condicionam ou limitam as decisões dos parlamentares, seja na escolha das votações ou no recebimento e uso de benesses, de cargos ou vantagens oferecidas pelo Poder Executivo.

Finalmente, a liberdade de manifestação e de associação pode também influenciar e limitar o posicionamento dos políticos em votações que são desgastantes para determinados grupos de interesses, a exemplo dos trabalhadores

formalizados com relação à Reforma Trabalhista ou servidores públicos com relação à reforma trabalhista ou previdenciária.

Entretanto, mesmo diante dessas limitações, o Poder Executivo e os parlamentares, na formação das coalizões, negociam dois tipos de instrumentos de barganha que são estratégicos para o apoio político-congressual nas pautas de interesse do governo: a distribuição de cargos e nomeações na Administração Federal e a execução das emendas parlamentares (GUIMARÃES, 2020).

4.2.1 Distribuição de cargos e nomeações na Administração Federal

A distribuição de cargos e nomeações de políticos e seus indicados representa uma prerrogativa do Poder Executivo e, por outro lado, um atrativo para os parlamentares. Nesse sentido, as coalizões de apoio ao governo não podem prescindir desse instrumento como uma condição necessária para se formar uma base política congressual.

Conforme Scheir (2017), o interesse dos partidos e dos parlamentares vão desde o poder de agenda, passando pela capacidade de influenciar decisões e, finalmente, pela mobilização de recursos em favor do Estado e dos municípios que representam a base política desses parlamentares e que podem resultar em dividendos políticos e, como no modelo de decisão apresentado na seção anterior, aumentar as chances de reeleição desses parlamentares. Segundo o autor, “o acesso aos cargos garante poder de agenda, gestão de recursos, capacidade de negociação, visibilidade política e, enfim, outros benefícios que podem redundar, futuramente, em maior capacidade de obtenção de votos.” (SCHEIR, p. 114).

Essa distribuição não é aleatória, mas obedece uma lógica que contempla os partidos de maior bancada no Congresso Nacional, com os Ministérios ou estruturas governamentais que detêm maior capacidade de gastos e maior influência política. São os casos dos Ministérios da Saúde, Educação, Transportes (atualmente Infraestrutura). Desenvolvimento Regional, sob aspecto orçamentário, enquanto os Ministérios da Justiça, Agricultura, Relações Exteriores e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior oferecem visibilidade política.

No entanto, em função da fragmentação partidária e com objetivo de atender uma maior gama de apoio político, uma segunda estratégia utilizada é a de oferecer esses espaços para que os partidos possam ter completa autonomia nas indicações,

determinando uma total autonomia financeira e administrativa sob a pasta, o que ficou conhecido no jargão político de “Ministério com porteira fechada” (GUIMARÃES, 2020). Com relação a esse tipo de concessão, Abranches (2018, p.25) observa:

Na medida em que ministérios menos estratégicos tornam-se jurisdições mais ou menos cativas de partidos ou estados, abre-se a possibilidade de que as lideranças políticas criem redes ou conexões burocrático-clientelistas que elevam os prêmios (pay-offs) associados a ministérios secundários.

Vale ressaltar que a concessão dos cargos alcança inclusive os escalões menores, mas que possuem capilaridade nos estados e, assim, podem beneficiar municípios e bases políticas, o que atende a uma ampla gama de parlamentares.

A consequência dessa gestão da coalizão, por meio da distribuição de cargos, é uma tendência de aumento ou manutenção no número de Ministérios, com uma média de quase 29 Ministérios durante o período da redemocratização. No entanto, é importante destacar que no período Collor o número de pastas ficou bem abaixo dessa média e nos governos Lula e Dilma ficaram acima dessa média, conforme quadro abaixo.

Quadro 3. Número de Ministérios por mandatos presidenciais

Período presidencial	Número de Ministérios no 1º ano de mandato	Número de Ministério no último ano de mandato
José Sarney	27	22
Fernando Collor	12	16
Itamar Franco	28	28
FHC 1	29	30
FHC 2	26	27
Lula 1	35	35
Lula 2	37	37
Dilma 1	37	39
Dilma 2	39	32
Michel Temer	23	29
Bolsonaro	23	22

Fonte: Guimarães, 2020

4.2.2 Execução das Emendas Parlamentares

Um outro instrumento essencial para a formação da coalizão de apoio é a execução das emendas parlamentares, sobretudo aquelas de natureza individual, que deputados e senadores indicam para as suas bases políticas.

Embora a Constituição de 1988 tenha restabelecido a prerrogativa dos parlamentares emendarem o projeto de Lei Orçamentária Anual, essas emendas estão sujeitas a um processo intenso de negociação entre o Executivo e o Legislativo, quanto ao volume de recursos aprovado no que se considera como erros e omissões (como subestimativas de receitas) e, especialmente, no tocante à sua execução. Caso contrário, as emendas somente podem ser aprovadas se indicarem as fontes de recursos, admitidas apenas “os provenientes de anulação de despesa” (BRASIL, 1988, art.166, §3º, II).

Além disso, o Executivo detém o poder orçamentário de ditar o ritmo de execução das emendas na velocidade que depende do fluxo de arrecadação e da disponibilidade financeira. Assim, utiliza-se os mecanismos de contingenciamento e descontingenciamento como instrumento de barganha para manter sua coalizão política e, assim, garantir o apoio em votações importantes.

Do ponto de vista político, a execução das emendas parlamentares individuais com a destinação de recursos para áreas, como saúde, educação e infraestrutura, gera dividendos políticos e é considerado um dos fatores fundamentais para reeleição de Deputados e Senadores.

Nas palavras de Guimarães (2020, p.151) complementada por Mendes e Dias (2014, p.13) e Abranches (2018, p.79):

Por sua natureza e objetivo – transferir recursos do orçamento federal para Estados e Municípios, que são economicamente dependentes da União – destaca-se que as emendas parlamentares configuram estratégico ativo político e eleitoral⁴ aos próprios Deputados e Senadores, uma vez que “sem a ação federal em seu favor nos estados e municípios, sempre carentes de recursos federais, o parlamentar perde as condições de elegibilidade⁵.”

Cabe ressaltar que, na interação entre o Parlamento e o Executivo, este último incentivava a aprovação das emendas individuais porque o seu grande poder discricionário na execução dessas emendas representava o principal instrumento na formação da coalizão, sobretudo em votações importantes.

⁴ Mendes e Dias (2014, p. 13)

⁵ Abranches (2018, p.)

Um dos principais fatores determinantes desse fenômeno reside no denominado orçamento autorizativo, ou seja, no fato que as dotações consignadas e aprovadas pelo Congresso Nacional apenas autorizam a realização dos gastos públicos, mas não obriga o Poder Executivo a efetivamente executá-lo.

Como forma de reação a essa condição e redução da discricionariedade, o Congresso Nacional apresentou diversas propostas que adotavam o chamado Orçamento Impositivo, que passava a exigir a execução da programação orçamentária na lei aprovada no parlamento.

Segundo Rodrigues (2019) *apud* Lima (2003) e Praça (2013), existem quatro versões do Orçamento Impositivo que estavam em discussão no Congresso Nacional: (i) exigência da impositividade integral da programação orçamentária aprovada na lei, inclusive autorizando a emissão de dívida pública para cumprir a execução do gasto público, quando a receita não comporta; (ii) possibilidade de execução parcial da programação orçamentária, desde que autorizado pelo Congresso Nacional; (iii) obrigatoriedade de executar apenas parte do Orçamento e dando flexibilidade ao Executivo de escolher certos tipos de despesas não impositivas com explicações ao Congresso Nacional para essa escolha; e (iv) tornar impositivas apenas as emendas parlamentares, sejam elas individuais ou coletivas (emendas de comissões e de bancadas).

As discussões em torno do Orçamento Impositivo foram avançando na direção de tornar impositivas apenas as emendas parlamentares individuais, que inicialmente decorreu desta previsão na Lei nº 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014) que no caput do art. 52 determinava a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de modo equitativo das emendas individuais:

É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

O contexto político que culminou com a aprovação desse dispositivo na LDO de 2014 decorreu da perda de força e de discurso do Poder Executivo em função

das manifestações de 2013, segundo análise de Pinto (2017), que continuaram em 2014 e 2015, tendo como auge as manifestações pelo *impeachment* de 2015.

Em 2015, o que era provisório se tornou permanente com a constitucionalização dos dispositivos da LDO/2014, transformando-se na Emenda Constitucional nº 86/2015, que será objeto da próxima seção.

4.3 A Emenda Constitucional 86/2015 – Emendas Individuais Impositivas

Em março de 2015, a Emenda Constitucional nº86/2015 foi promulgada, indicando a execução obrigatória e equitativa da programação orçamentária das emendas individuais nos termos já previstos nas Leis nº 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014) e nº 13.080/2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015). A constitucionalização desses dispositivos indicava que não haveria risco de vetos, sendo inclusive extensivo para estados e municípios (PEDERIVA; PEDERIVA, 2015).

A EC nº 86/2015 determinava a impositividade das emendas individuais até o limite máximo de 1,2% da receita corrente líquida, com a obrigatoriedade de aplicação de 50% dos recursos em ações e serviços públicos de saúde. O pagamento das emendas impositivas independeria da condição de adimplência do ente subnacional e não serviria de cômputo para receita corrente líquida para fins do cumprimento dos limites do gasto com pessoal, de acordo com o previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, a execução não será obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica. Os restos a pagar também poderão ser utilizados para o cumprimento da impositividade, até o limite de 0,6% da receita corrente líquida do exercício anterior. Além disso, com a finalidade de se preservar o compromisso com as metas fiscais, em caso de reestimativa da receita e da despesa que implique em risco ao cumprimento dessas metas, a limitação de empenho poderá alcançar as emendas individuais em até a mesma proporção das despesas discricionárias. Ou seja, não se está autorizado a limitação de empenho das emendas individuais numa proporção acima do definido para os gastos discricionários.

Entretanto, a EC 86/2015 não definiu regras sobre em que período temporal deve ocorrer a liberação dos recursos financeiros correspondente às programações

orçamentárias. Ademais, após a adoção da regra do teto dos gastos públicos (EC nº95/2016), o montante total de até 1,2% da receita corrente líquida foi suspenso, sendo substituído pelo montante atualizado do exercício anterior pela variação do IPCA no período em que vigorar o regime fiscal.

O resultado dessas iniciativas apontou para um aumento no percentual de empenho das transferências para os municípios, que cresceu de 54% no período de 2011-2013 para 77,5% entre 2014-2018, no custeio e investimento, incluindo os valores repassados pelas emendas individuais⁶. Esses dados refletem os impactos da impositividade das emendas individuais inseridos nas LDOs de 2014 e 2015 e na Emenda Constitucional nº86/2015, que foram empenhadas numa proporção de 75% do valor autorizado. Os empenhos das emendas individuais representaram 57% do total dos empenhos do custeio e investimento. Portanto, ficaram sem execução apenas as emendas individuais que apresentaram algum impedimento técnico incontornável ou que foram sujeitas ao contingenciamento em função da necessidade de ajuste às metas fiscais.

Quadro 4. Média da Execução das Programações Discricionárias.

Período	Autorizado	Empenhado	% Empenho
Despesas Discricionárias			
2011-13	15.763,80	8.509,0	54%
2014-17	11.108,4	8.604,5	77,5%
Emendas Individuais Impositivas			
2014-17	6.617	4.959	74,9%

Fonte: Elaboração própria.

Seguindo esse diapasão é que o Congresso Nacional aprovou, inicialmente nas LDOs, a impositividade de determinado número de emendas de bancadas, que passou a ter um grau de execução em torno de 85% nos anos de 2017 e 2018. Dessa forma, replicando o padrão com as emendas individuais é que, em 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 100, que torna impositivas as emendas de bancada.

A EC nº 100 torna obrigatória a execução orçamentária das emendas de bancadas estaduais, considerando como regra geral o limite de até 1% da receita corrente líquida do exercício anterior. Assim, como a EC nº 86, a execução não será

⁶ Parecer do Relator Aécio Neves à PEC 48/2019 (disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=PRL+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019, acesso em 28/10/2022).

obrigatória em casos de impedimentos de ordem técnica. Por outro lado, a EC n° 100 previu que os órgãos responsáveis pela execução das emendas de bancadas e individuais deverão observar um cronograma específico para analisar esses impedimentos e indicar os procedimentos necessários para execução do montante total das emendas. Os restos a pagar também poderão ser utilizados até 0,5% da receita corrente líquida, como forma de financiamento para cumprir a impositividade das emendas de bancada. Com objetivo de reduzir a frequência de obras inacabadas, a EC prevê que a indicação das emendas de bancadas devem se repetir para projetos de investimentos que durem mais de um exercício financeiro até a sua conclusão.

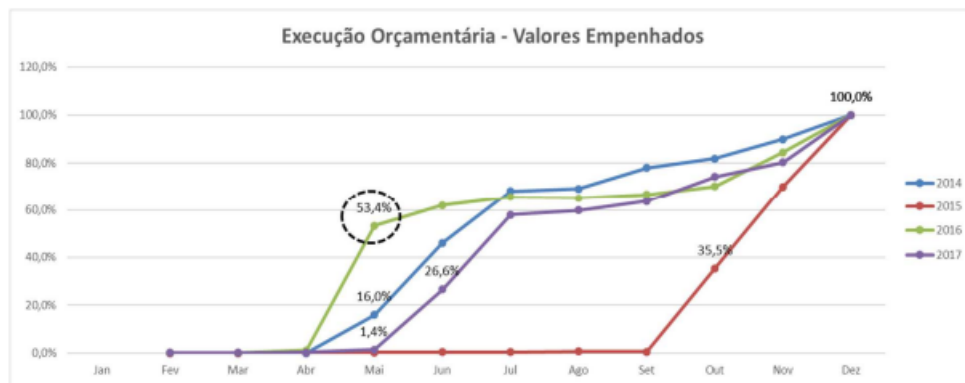
Portanto, as EC 86/2015 e 100/2019 ampliaram o poder do Parlamento sobre o Orçamento na medida em que se ampliou o grau de empenho e execução das emendas propostas pelo Congresso Nacional. Entretanto, resta saber, no processo de interação entre o Executivo e o Legislativo, qual o poder de barganha do primeiro em relação ao segundo referente às emendas parlamentares, após a promulgação das duas PECs acima citadas.

Nesse sentido, Rodrigues (2019) realiza estudo com dados de empenho e de pagamentos efetuados de emendas parlamentares individuais no período de 2014 a 2017. No tocante aos empenhos, a autora observa que há um padrão que determina seu início entre os meses de abril e maio, ou seja, cerca de 120 dias após a publicação da Lei Orçamentária.

Esse período está compatível com o que prevê a Emenda Constitucional n°86/2015, que estabelece esse prazo para apresentação das justificativas dos chamados impedimentos técnicos. O padrão de empenho de 120 dias foi observado nos anos de 2014, 2015⁷ e 2017. Entretanto, a autora identificou uma discrepância em maio de 2016, quando os empenhos das emendas individuais alcançaram 53,4% do total muito acima dos demais anos (conforme gráfico 5):

Gráfico 5. Execução Orçamentária – Valores Empenhados.

⁷ Em 2015, os empenhos se iniciaram em setembro dado que a Lei Orçamentária somente foi aprovada em abril daquele ano.

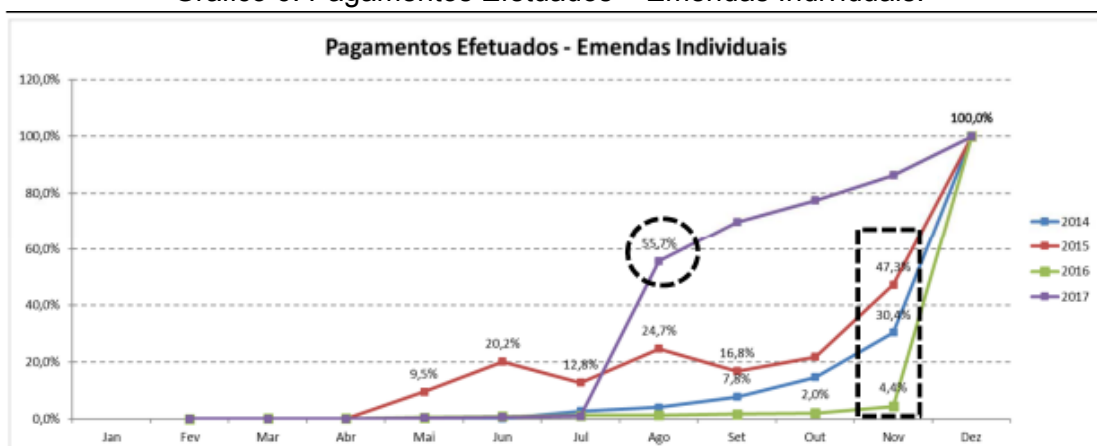


Fonte: Rodrigues (2019) a partir dos dados do Siga Brasil.

Já com respeito à execução financeira das emendas individuais, Rodrigues (2019) observa uma concentração dos pagamentos efetuados no último trimestre do ano. Esse comportamento é esperado dado que o gestor libera os recursos financeiros de acordo com a perspectiva de cumprimento da meta fiscal anual prevista na LDO, exercendo um controle da “boca do caixa” de forma a obedecer a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, a autora encontrou um padrão díspar desse comportamento com um crescimento acelerado dos pagamentos efetuados entre julho e agosto de 2017, quando se atingiu mais de 55% das emendas pagas acumuladamente, proporção bem acima dos anos anteriores, conforme gráfico 6.

Gráfico 6. Pagamentos Efetuados – Emendas Individuais.



Fonte: Rodrigues (2019) a partir dos dados do Siga Brasil.

Diante dessas evidências, quais fatores explicativos no âmbito político que podem explicar essas discrepâncias em termos de execução das emendas parlamentares? No primeiro caso, o aumento expressivo da proporção de empenhos

das emendas esteve vinculado ao período imediatamente anterior à votação da abertura do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. Segundo Rodrigues (2019):

Nos dois meses anteriores – março e abril de 2016 –, de acordo com informações veiculadas na imprensa, a então presidenta Dilma Rousseff autorizou a execução das emendas parlamentares individuais na tentativa de obter votos suficientes para impedir a autorização de processamento do *impeachment* no Congresso Nacional.

Ainda conforme as mesmas fontes, partidos que faziam oposição ao governo naquele momento entraram com representação na Procuradoria Geral da República (PGR) e Mandado de Segurança no STF, contra a liberação seletiva de emendas, argumentando que essa prática correspondia a “compra de votos”.

A despeito do esforço do governo federal, a ampliação do volume de emendas não foi suficiente para evitar o processo de abertura do *impeachment*, que ocorreu por uma larga margem de votos: com 367 votos a favor e 137 contra.

Já o segundo episódio ocorreu em função das denúncias encaminhadas ao STF para processar o presidente Michel Temer, que envolveu a delação premiada realizada pela empresa JBS ao Ministério Público, que ficou conhecido como o caso Joesley Batista. Foram duas denúncias de corrupção passiva oferecidas pelo Ministério Público para que o STF processasse o Presidente Michel Temer. Porém, nos dois casos a Câmara dos Deputados arquivou e, assim, a estratégia de liberação de emendas contribuiu para o êxito do governo em conseguir os votos necessários para o arquivamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Público é uma das principais fontes de controle e fiscalização do Parlamento perante o Poder Executivo. Portanto, boa parte da interação entre esses Poderes passa pela elaboração, discussão, aperfeiçoamento e votação da Lei Orçamentária.

No Brasil, as prerrogativas parlamentares sobre a interferência nas Leis Orçamentárias variavam de acordo com os regimes políticos em vigência. Em períodos democráticos, o Congresso detinha a capacidade de emendar o orçamento público, como previu as Constituições de 1891, de 1934 e de 1946. Já nos períodos autoritários, como o Estado Novo o período militar, essas prerrogativas do Parlamento foram subtraídas.

No entanto, as reformas orçamentárias de meados da década de 80, que foram incorporadas pela Constituição de 1988, resgataram o protagonismo do Congresso Nacional no processo de aperfeiçoamento das leis do chamado ciclo orçamentário (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA).

Nos períodos democráticos, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, observou-se a ampliação da influência do Legislativo sobre o orçamento, sobretudo em termos de alocação de emendas parlamentares que se voltavam para atender as bases políticas locais. Esse é um dos elementos que caracterizam o nosso presidencialismo de coalizão, ou seja, a elevada dependência dos municípios de recursos advindos da União. Entretanto, o Poder Executivo encontrou mecanismos de exercer o controle sobre a execução dessas emendas no contexto de um orçamento autorizativo: contingenciamento, utilização de restos a pagar, controle na boca do caixa para atingir as metas fiscais, desvinculação de receitas, dentre outros instrumentos.

Como reação a esses expedientes é que o Congresso Nacional aprovou uma Emenda Constitucional que determinava a execução obrigatória e equitativa das emendas parlamentares individuais.

A impositividade das emendas parlamentares individuais, representadas pela EC n°86/2015, de fato ampliou o poder dos parlamentares sob parte do Orçamento Público, que é justamente utilizada para ser repassada às bases políticas municipais, o que é um elemento fundamental para sobrevivência e

manutenção no Poder dos parlamentares. Isso ficou evidenciado pelo aumento na proporção dos valores empenhados e na obrigatoriedade de execução financeira, em casos de não impedimento técnico e metas fiscais em ordem.

No entanto, como não há regras definidas de como e em quanto tempo essa execução financeira será transformada em pagamento, o Poder Executivo ainda detém um poder de barganha que pode ser utilizado junto aos parlamentares nas votações ou matérias de seu interesse.

Portanto, as emendas parlamentares por meio de seu processo de execução e de liberação de empenhos continuam a ser um instrumento importante para se conduzir e manter a coalizão política, no processo de interação entre Executivo e Legislativo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Especial à PEC nº 48-A de 2019**. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=PRL+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019>. Acesso em: 4 nov. 2021.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 8 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 48-A, de 2019. Altera o art. 166 da constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual. Autor: Senado Federal. Relator: Aécio Neves. Brasília, 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&filename=PRL+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar.

2015. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>.

Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm>.

Acesso em: 28 mai. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

GUIMARAES, Luiz Gustavo (2020) – Presidencialismo de Coalizão no Brasil. São Paulo: Editora Blucher

LIMA, Edilberto P. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, jun/dez. 2003.

LIMA, Edilberto P. **Curso de Finanças Públicas**: São Paulo: Editora Atlas, 2015.

PEDERIVA, João H.; PEDERIVA, Patrícia L. **Execução de Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento**: Mudanças em 2014. *In*: I Encontro de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Brasília, 2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 2, 2002.

REZENDE, Fernando. **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal**. Brasília: IPEA, 2009.

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

VIANA, Arízio. **Orçamento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.