



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Marcos Regis Piñon**

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO BRASILEIRO:  
A disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo controle dos recursos públicos  
no período de 2012 a 2021**

Brasília  
2023

**Marcos Regis Piñon**

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO BRASILEIRO:  
A disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo controle dos recursos públicos  
no período de 2012 a 2021**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre no Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins  
Área de Concentração: Poder Legislativo  
Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília  
2023

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

---

Piñon, Marcos Regis.

Orçamento impositivo brasileiro [manuscrito] : a disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo controle dos recursos públicos no período de 2012 a 2021 / Marcos Regis Piñon. -- 2023.

116 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado profissional) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2023.

1. Orçamento impositivo, Brasil. 2. Presidencialismo, Brasil. 3. Emenda parlamentar, Brasil. 4. Relação legislativo-executivo, Brasil. 5. Política orçamentária, Brasil. I. Título.

CDU 336.12(81)

---

Bibliotecária: Fabyola Lima Madeira – CRB1: 2109



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Título do trabalho de conclusão: **ORÇAMENTO IMPOSITIVO BRASILEIRO: a disputa entre os Poderes Executivo e Legislativo pelo controle dos recursos públicos no período de 2012 a 2021.**

**Autor: Marcos Regis Piñon**

Área de concentração: Poder Legislativo

Linha de pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Trabalho de conclusão de curso submetido à Comissão Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre** em Poder Legislativo.

Trabalho aprovado em 24 de abril de 2023.

Prof. Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins  
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

Prof. Dr. Ricardo de João Braga  
Programa de Pós-Graduação/Câmara dos Deputados

gov.br

Documento assinado digitalmente  
JOAO HENRIQUE PEDERIVA  
Data: 27/04/2023 21:11:19-0300  
Verifique em <https://validar.ti.gov.br>

Prof. Dr. João Henrique Pederiva  
Senado Federal

## RESUMO

Este trabalho busca analisar os impactos decorrentes das mudanças constitucionais ocorridas no processo legislativo orçamentário na última década na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo. São revisitados os estudos que tratam do Presidencialismo de Coalizão, analisado o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário, analisadas as mudanças legislativas que resultaram no modelo orçamentário brasileiro atual, descritas as modificações realizadas pelos parlamentares durante a tramitação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional, identificados alguns conflitos entre os Poderes Legislativo e Executivo na definição do processo legislativo orçamentário e descritos os caminhos trilhados pelo Executivo para conseguir manter útil a ferramenta do orçamento na formação de bases de apoio parlamentar. É possível verificar que o Poder Legislativo passou a dominar parcela relevante das despesas discricionárias do Poder Executivo, o que lhe traz mais dificuldade na implementação de sua agenda programática. Mesmo assim, é possível dizer que o orçamento ainda é uma ferramenta útil ao Poder Executivo para gerenciamento de coalizões no Congresso Nacional.

**Palavras-Chave:** Poder Legislativo. Orçamento. Emendas. Relator. Presidencialismo.

## ABSTRACT

This paper seeks to analyze the impacts resulting from the constitutional changes that have occurred in the legislative process of the budget in the last decade in the relationship between the Executive and Legislative Branches. Studies dealing with Coalition Presidentialism are revisited, analyzed the role of the Legislative Power in the budget process, analyzed the legislative changes that resulted in the current Brazilian budget model, described the changes made by parliamentarians during the processing of the budget proposal by the National Congress, identified some conflicts between the Legislative and Executive Branches in the definition of the legislative budget process and described the paths trodden by the Executive to be able to maintain useful the budget tool in the formation of parliamentary support bases. It is possible to verify that the Legislative Branch began to dominate a relevant portion of the discretionary expenditures of the executive branch, which brings it more difficult to implement its programmatic agenda. Even so, it is possible to say that the budget is still a useful tool to the Executive Branch for coalition management in the National Congress.

**Keywords:** Legislative Branch. Budget. Amendments. Rapporteur. Presidentialism.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultado Primário do Governo Central (período 2001-2021).....	36
Gráfico 2 - Dívida Pública Federal (período 2001-2021).....	37
Gráfico 3 - PLOA – Despesas Primárias do Poder Executivo – PLOA de 2013 a 2022 (em porcentagem).....	57
Gráfico 4 - Emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo – LOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão) .....	61
Gráfico 5 - Principais ações escolhidas pelos parlamentares por área – Emendas impositivas individuais pagas (em porcentagem).....	81
Gráfico 6 - Ação 1D73 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem) .....	85
Gráfico 7 - Ação 1D73 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem).....	87
Gráfico 8 - Ação 1D73 - Empenhos (2012 a 2021) Executivo x Legislativo (em R\$) .....	88
Gráfico 9 - Ação 1D73 – Pagamentos (2012 a 2021) Executivo x Legislativo (em R\$) .....	89
Gráfico 10 - Ação 20ZV – Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem).....	922
Gráfico 11 - Ação 20ZV - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem) .....	94
Gráfico 12 - Ação 20ZV – Empenhos (2012 a 2021) – Executivo x Legislativo (em R\$) .....	95
Gráfico 13 - Ação 20ZV – Pagamentos (2012 a 2021) - Executivo x Legislativo (em R\$)....	95
Gráfico 14 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem).....	98
Gráfico 15 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem).....	100
Gráfico 16 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 – Empenhos (2012 a 2021) - Executivo x Legislativo (em R\$).....	101
Gráfico 17 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 – Pagamentos (2012 a 2021) - Executivo x Legislativo (em R\$).....	101

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Execução orçamentária e financeira das despesas discricionárias (R\$ 1 bilhão) ..	38
Tabela 2 - Execução orçamentária e financeira das Transferências Especiais - ação 0EC2 (R\$ 1 milhão).....	51
Tabela 3 - Despesas Primárias do Poder Executivo – PLOA de 2013 a 2022 (em porcentagem) .....	57
Tabela 4 - Emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo - LOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão).....	60
Tabela 5 - Origem dos recursos das emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo - LOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão).....	62
Tabela 6 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas Individuais – PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão) .....	65
Tabela 7 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas Impositivas de Bancada - PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão) .....	65
Tabela 8 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas de Comissão e de Bancada não impositivas – PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão).....	66
Tabela 9 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas Relator - PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão) .....	66
Tabela 10 - Ações 20JP e 5450 em 2021 (R\$ 1 milhão) .....	75
Tabela 11 - Principais escolhas para emendas individuais – 2014 a 2021 (R\$ 1 milhão).....	79
Tabela 12 - Principais ações escolhidas pelos parlamentares por área – Emendas individuais pagas (em porcentagem) .....	81
Tabela 13 - Emendas individuais - Ação “1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (R\$ 1 milhão).....	82
Tabela 14 - Ação 1D73 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão).....	84
Tabela 15 - Ação 1D73 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem) .....	85
Tabela 16 - Ação 1D73 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão).....	87
Tabela 17 - Ação 1D73 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem).....	87
Tabela 18 - Emendas individuais – Ação “20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário” (R\$ 1 milhão).....	90
Tabela 19 - Ação 20ZV - Empenhos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão).....	911
Tabela 20 - Ação 20ZV - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem).....	911



Tabela 21 - Ação 20ZV - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão).....	933
Tabela 22 - Ação 20ZV - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem) .....	93
Tabela 23 - Emendas individuais - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 (R\$ 1 milhão).....	96
Tabela 24 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão).....	97
Tabela 25 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem) .....	98
Tabela 26 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão).....	99
Tabela 27 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem). .....	99

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Título e descrição das ações 20JP e 5450 em 2021.....	74
Quadro 2 - Principais escolhas para emendas individuais por área - 2014 a 2021.....	800
Quadro 3 - Título e descrição da ação 1D73 entre 2013 e 2021 .....	83

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO</b> .....	<b>27</b>
<b>3 O PAPEL DO LEGISLATIVO NO ORÇAMENTO BRASILEIRO</b> .....	<b>33</b>
3.1 HISTÓRICO DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS LEGISLATIVAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO .....	36
3.1.1 Emenda Constitucional n.º 86/2015 (“Emendas Individuais Impositivas”).....	41
3.1.2 Emenda Constitucional n.º 95/2016 (“Teto de Gastos”) .....	43
3.1.3 Emendas Constitucionais n.º 100/2019 e 102/2019 (“Orçamento Impositivo”) .....	46
3.1.4 Emenda Constitucional n.º 105/2019 (“Transferências Especiais”) .....	49
3.1.5 Contexto político das mudanças constitucionais .....	52
3.2 EVOLUÇÃO DO ESPAÇO DESTINADO A EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO BRASILEIRO .....	54
3.2.1 Ocupação do espaço orçamentário .....	55
<b>4 CONFLITOS EXECUTIVO X LEGISLATIVO NA DEFINIÇÃO DA FERRAMENTA “ORÇAMENTO”</b> .....	<b>68</b>
4.1 LDO 2020 E NOVAS MARCAÇÕES PARA EMENDAS .....	69
4.2 VETOS LOA 2021 .....	73
<b>5 ALTERNATIVAS UTILIZADAS PELO EXECUTIVO</b> .....	<b>77</b>
5.1 DESENVOLVIMENTO URBANO .....	82
5.2 AGRICULTURA .....	89
5.3 SAÚDE .....	96
5.4 COMENTÁRIOS .....	102
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>109</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O orçamento público sempre foi alvo de disputa entre os Poderes Legislativo e Executivo. Segundo Giacomoni (2018), o direito orçamentário surgiu na Inglaterra como resultado da secular disputa entre o poder que representa a população e o poder da Coroa, assentado no absolutismo. Nas democracias modernas presidencialistas, como o Brasil, o eixo de tensão se situa entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Segundo Dallaverde (2008), a predominância do Poder Executivo no contexto de separação de poderes, especialmente nos países que adotam o sistema presidencialista de governo, tem, entre suas causas fundamentais, a detenção da titularidade da gestão financeira e orçamentária do Estado pelo Chefe do Poder Executivo. Em relação ao modelo orçamentário brasileiro vigente até 2019, além das competências inerentes ao exercício de suas atribuições intrínsecas, o sistema jurídico conferia uma série de instrumentos de flexibilidade que permitiam ao Executivo, durante a fase de execução orçamentária, deixar de dar cumprimento efetivo ao orçamento público na forma como aprovado pelo Poder Legislativo.

Para Godoy (2014), esse modelo orçamentário se notabilizava por sua natureza autorizativa. Isto é, havia alguma discricionariedade do Poder Executivo na liquidação de despesas, o que se dava mediante o uso da técnica do contingenciamento, ou mesmo a simples inexecução de despesas autorizadas na lei orçamentária. Essa discricionariedade não se aplicava às chamadas “despesas obrigatórias”, e não revelava casuísmo, idiosincrasia ou preferência governamental. Com isso, entendia-se o orçamento como autorizativo, porquanto, uma vez discutido, aprovado, sancionado e publicado, autorizava o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, as suas aspirações.

Essa predominância do Poder Executivo no orçamento, especialmente no momento de sua execução, no entanto, não encontra suporte no texto constitucional. Para Lochagin (2016), muitos dos argumentos invocados para sustentar a inclusão da gestão orçamentária no âmbito material de atividades privativas do Poder Executivo representam não apenas a reprodução de doutrinas estrangeiras, mas também, e principalmente, a fossilização de teorias anacrônicas. Para esse autor, na ordem constitucional vigente encontram-se diversos elementos que preveem a participação parlamentar na execução orçamentária com diferentes graus de intensidade.

As leis orçamentárias são elaboradas e aprovadas para um determinado período, geralmente um ano, e nelas estão estimados os montantes de receita a arrecadar e fixados os tetos

de despesas a realizar. Esse conteúdo é resultado de decisões tomadas em diferentes oportunidades. Na mais conhecida, o poder Executivo elabora uma proposta de orçamento para o período seguinte e a submete à apreciação e aprovação do poder legislativo (GIACOMONI, 2018).

Na elaboração do orçamento brasileiro, o Poder Executivo prepara uma proposta, chamada de Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, e a submete para apreciação do Poder Legislativo, que possui competência constitucional para realizar modificações por meio de emendas. Finalizada a apreciação, o projeto, com as alterações realizadas pelos congressistas, é devolvido ao Poder Executivo a quem cabe sancioná-lo ou vetá-lo, seja integral ou parcialmente.

Por não haver obrigação de execução orçamentária e financeira, os parlamentares autores das emendas ao orçamento não dispunham de garantias de que os recursos por eles alocados chegariam efetivamente aos seus destinos, geralmente municípios em que obtinham votos. Ou seja, o parlamentar inseria emendas ao orçamento para destinar recursos para suas bases eleitorais, mas não tinha certeza de que efetivamente os municípios receberiam tais recursos.

Para Greggiani (2015), a defesa do pretense caráter autorizativo no orçamento público não é apenas um posicionamento jurídico ou o reflexo da necessidade administrativa e fiscal de maior flexibilidade técnica por parte do gestor. Essa narrativa seria utilizada como estratégia política que tem como resultado a prevalência do Executivo na matéria orçamentária. O uso político do orçamento propiciado pelo caráter autorizativo se torna mais evidente no exame da execução das programações incluídas pelas emendas, parcela onde mais recai o contingenciamento.

Com isso, a flexibilidade para decidir quais despesas discricionárias executar conferia ao chefe do Poder Executivo uma ferramenta que atraía o interesse da maior parte dos parlamentares. Em conjunto com outros mecanismos, como o controle de Ministérios e as nomeações para cargos no Executivo, a execução do orçamento era uma poderosa ferramenta para atração de apoio às pautas governamentais no Congresso Nacional (PEREIRA; MUELLER, 2002; RAILLE; PEREIRA; POWER, 2010).

Nesse contexto, o parlamentar destinava verbas para a sua base eleitoral, mas precisava negociar com o Poder Executivo sua execução orçamentária e financeira. Como ferramenta de troca, o parlamentar poderia oferecer apoio ao Governo Federal nas votações de projetos de seu interesse no Congresso Nacional. As emendas orçamentárias seriam as engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio “da base do governo” ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carregariam para as suas

bases eleitorais. A execução das emendas individuais seria a “moeda de troca” a selar acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

O processo orçamentário tem sua importância revigorada, sobretudo nos sistemas presidencialistas, nos quais a separação de poderes favorece comportamentos divergentes entre Executivo e Legislativo, cada qual com sua própria fonte de legitimidade (mandato fixo a termo certo) e óptica de atuação (centralização, no caso do Executivo; dispersão, no caso do Legislativo). Ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, um sistema de mútua dependência entre Executivo e Legislativo que incentiva atitudes colaborativas, o presidencialismo favorece uma dose maior de conflitos de interesses entre os poderes. E isso se reflete na divisão de tarefas ao longo do processo orçamentário (RODRIGUES, 2014).

No modelo brasileiro, batizado de “Presidencialismo de Coalizão” por Abranches (1988), por se tratar de regime presidencialista, a chefia do Poder Executivo teria um papel crítico e central no equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão. Para alcançar o sucesso, o presidente precisaria cultivar o apoio popular, o que requer: a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas, para usar a popularidade como pressão sobre sua coalizão; ter uma agenda permanentemente cheia, para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; e, por fim, ter uma atitude proativa na coordenação política dessa maioria, para dar-lhe direção e comando.

No processo legislativo orçamentário, regido pela Resolução n. 01, de 2006-CN (BRASIL, 2006), a apresentação de emendas parlamentares a despesas do PLOA pode ocorrer de quatro maneiras. A primeira acontece quando os parlamentares individualmente e de forma equitativa alocam recursos em benefício de suas bases eleitorais. A segunda maneira ocorre por meio de emendas apresentadas por bancadas estaduais de parlamentares, incluídos todos os Deputados Federais e Senadores de cada estado. Eles se reúnem e decidem a alocação de recursos para seus estados após aprovação de pelo menos dois terços dos Senadores e três quartos dos Deputados.

A terceira forma de participação dos parlamentares na apresentação de emendas ao PLOA ocorre por meio das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Todas as comissões permanentes podem apresentar emendas ao orçamento com aprovação da maioria de seus membros. A quarta e última maneira para participação parlamentar no processo orçamentário é a apresentação de emendas pelos relatores do PLOA, tanto

os relatores setoriais, quanto o relator-geral do PLOA possuem competência para individualmente apresentarem emendas.

Para esse trabalho, as emendas de relator serão consideradas como emendas do relator-geral do PLOA, pois o parlamentar escolhido para essa função é o responsável pela elaboração do relatório final a ser votado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, no qual ele pode anular todas as modificações realizadas pelos relatores temáticos, além de ser o responsável pelo maior volume de recursos alocados nas emendas.

Vale destacar que as emendas de relator do PLOA têm sido objeto de recorrentes reportagens no noticiário brasileiro. Elas ficaram conhecidas como “Orçamento Secreto”, por não darem transparência aos verdadeiros responsáveis pelas indicações dos destinatários dos recursos, como ocorre com as emendas individuais (PIRES, 2021a; 2021b; 2021c).

Para Albuquerque, Medeiros e Feijó da Silva (2022) o termo mais adequado para tratar das emendas de relator-geral do PLOA seria o de “emenda secreta”, pois os créditos decorrentes de emendas do relator são aprovados com todos os classificadores orçamentários das demais despesas do orçamento, porém, se o relator fez a emenda a pedido de outro parlamentar, o nome desse parlamentar não aparece em nenhuma das etapas da despesa, como acontece nas emendas individuais. Portanto, o que é secreto nesse caso é o parlamentar que solicitou a emenda e não a despesa consignada no orçamento.

Essa falta de informação a respeito de quem define o destino de parcela relevante do orçamento torna o sistema político brasileiro menos democrático. Para Pederiva e Rennó (2015), o comprometimento das escolhas públicas para com as preferências populares caracteriza os sistemas políticos democráticos. Num sistema com baixa transparência, os agentes públicos podem promover políticas públicas em desconformidade com as expectativas dos seus representados, sem a sanção correspondente.

Esses autores utilizam a conexão orçamentária para mensurar a qualidade do gasto público pelo prisma da qualidade da democracia. A conexão orçamentária permite a comparação numérica das preferências dos representados com as escolhas coletivas efetuadas pelos agentes públicos e a aferição da responsividade democrática (PEDERIVA; RENNÓ, 2015). Num sistema em que não se consegue atribuir responsabilidade a respeito da destinação dos recursos orçamentários, e, além disso, não se sabe exatamente em que tem sido gasto os recursos públicos, perde-se a capacidade de aferir o quão responsivo é o sistema político.

No Brasil, pelo menos desde a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o Poder Executivo gerencia seu orçamento por meio de inexecuções de dotações orçamentárias, contingenciamentos, créditos suplementares previamente autorizados nas leis orçamentárias anuais e a utilização dos “restos a pagar” como verdadeiros orçamentos paralelos. Porém, isso tem mudado nos últimos anos por meio de sucessivas mudanças legislativas. Em um dos capítulos dessa disputa sobre o controle do orçamento, alterações recentes na Constituição Federal incluíram dispositivos que tornam impositiva a execução de despesas governamentais, mesmo elas sendo classificadas como despesas discricionárias.

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

Segundo Lima (2003), o orçamento impositivo não é algo comum a todos os sistemas democráticos do mundo. Na verdade, é mais exceção do que regra – os Estados Unidos são o país exemplo de tal sistemática. Em termos internacionais, o Brasil tornou-se um dos países em que o parlamento tem mais influência em matéria orçamentária, comparando-se aos Estados Unidos. Isso ocorreu pelo fato de o Poder Executivo ser obrigado a executar as programações orçamentárias aprovadas pelo parlamento. Ter mais poder em matéria orçamentária implica aumento de poder de uma forma geral. Assim, o Congresso brasileiro sai muito fortalecido.

Hoje, apenas as emendas individuais e de bancada possuem dispositivos constitucionais que obrigam o Poder Executivo a executá-las da forma como querem os parlamentares. As emendas individuais tiveram sua impositividade inaugurada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 – LDO 2014, tendo sido executada dessa forma já naquele ano. No ano seguinte, a Emenda Constitucional n.º 86/2015 (BRASIL, 2015a) constitucionalizou esses dispositivos. Já as emendas de bancada passaram a ser impositivas por meio de dispositivos da LDO em 2016, persistindo dessa maneira até a promulgação da Emenda Constitucional n.º 100/2019 (BRASIL, 2019a).

Portanto, com essas mudanças legislativas o Congresso Nacional assegurou para si a decisão a respeito da destinação de uma parcela do orçamento federal, sem que haja necessidade



de negociação com o Poder Executivo para o envio de verbas públicas a suas bases eleitorais. Apenas essas mudanças já sinalizam um enfraquecimento do uso do orçamento como ferramenta de barganha do chefe do Executivo nas negociações por apoio parlamentar no Congresso Nacional.

Porém, além das mudanças sobre a impositividade das emendas individuais e de bancada, as mudanças constitucionais recentes modificaram ainda mais a ação do Poder Executivo por meio da imposição de um limite para suas despesas primárias, do dever de execução de toda programação que represente entrega de bens e serviços à sociedade e da possibilidade que o parlamentar passou a ter de enviar recursos diretamente para estados e municípios por meio de transferências especiais, praticamente sem participação do Poder Executivo (BRASIL, 2016; 2019a; 2019c).

A Emenda Constitucional n.º 95/2016 (BRASIL, 2016) apresentou o Novo Regime Fiscal, que ficou conhecido como Teto de Gastos e deveria durar por 20 anos. Seu objetivo é limitar a despesa primária da União ao valor gasto em 2016 com correção apenas pela inflação anual. Essa limitação fez com que houvesse uma alteração significativa no processo legislativo orçamentário ocorrido dentro do Congresso Nacional. Antes dela, como será visto na Seção 3.2, a principal fonte de recursos para apresentação de emendas era a reestimativa das receitas da União, o que passou a ser indiferente com a limitação das despesas primárias, já que uma reestimativa de receitas não abria espaço para mais despesas dentro do Teto de Gastos. O excesso de receitas seria totalmente apropriado pelo resultado primário. O que se viu desde então foi o crescimento significativo de cortes em despesas alocadas pelo Executivo, inclusive cortes em despesas obrigatórias.

Em 2019, a Emenda Constitucional n.º 100 incluiu outra mudança com potencial para alterar o paradigma na gestão do processo orçamentário (SANTOS; GASPARINI, 2020). A partir dela, a Administração Pública teria o dever de executar as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Mesmo as despesas ditas discricionárias, quando representarem despesas finalísticas dos órgãos públicos, possuiriam o dever de execução. Ainda em 2019 foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 102, que mitigou os efeitos da Emenda 100/2019 ao possibilitar o contingenciamento de despesas para cumprimento de metas fiscais ou limites de despesas, o cancelamento de dotações para abertura de créditos adicionais e sua não execução em caso de impedimentos de ordem técnica (BRASIL; 2019b).

Consequência ou não dessas alterações constitucionais, a partir de 2020, houve o crescimento de despesas carimbadas pelos parlamentares por meio de emendas de comissão e

principalmente de relator, as quais o Executivo não possui discricionariedade na definição dos destinatários dos recursos.

Ainda em 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 105 (BRASIL, 2019c), que criou o instituto da transferência especial para emendas individuais. Por meio dessa nova modalidade os parlamentares podem utilizar suas emendas impositivas para destinar verbas para estados e municípios sem que seja necessária a definição do que será feito com os recursos nem verificações objetivas prévias das condições do ente beneficiado para receber recursos. O montante transferido entra na conta do ente recebedor, que poderá utilizá-lo da forma que bem entender, com pouquíssima restrição para essa utilização.

As emendas individuais e de bancada já possuem dispositivos constitucionais que obrigam o Executivo a separar um espaço no orçamento a ser utilizado pelos parlamentares, mas as outras modalidades de emenda não possuem esse tratamento. Para inclusão de novas emendas ao orçamento, principalmente as emendas de comissão e de relator, e considerando que as despesas encaminhadas no PLOA já ocupam todo espaço orçamentário disponível, deixou de ser efetivo reestimar receitas. O que se observou foi o corte em despesas alocadas pelo Executivo, com destaque para cortes significativos em despesas obrigatórias.

Assim, o que se viu desde então é o Parlamento cortando uma quantidade expressiva de despesas alocadas pelo Executivo para a inclusão de emendas de comissão e de relator e colocando marcadores e regras no orçamento que impedem o seu remanejamento por ato do Executivo. Chama atenção a proporção de despesas discricionárias que passou a estar sob o controle dos parlamentares.

Como consequência dessas modificações legislativas, houve o crescimento expressivo do montante de despesas alocadas no orçamento em que o Poder Legislativo é o responsável por definir a forma, a prioridade e o local onde devem ser executadas, deixando que o Poder Executivo tenha o papel apenas burocrático de operacionalizar essa execução. Com a limitação do montante total das despesas e o crescimento do percentual de recursos sob responsabilidade do Legislativo, o Executivo pode perder uma importante ferramenta para utilizar na formação de coalizões no Congresso Nacional.

Ao se considerar que o Brasil possui um sistema de governo presidencialista, em que o chefe do Executivo é visto pela sociedade como responsável por tentar resolver, ou pelo menos mitigar os problemas do país, e que o orçamento é o meio pelo qual as políticas públicas são

viabilizadas (AMES, 2001), a redução do espaço para que o Presidente eleito implemente seu plano de governo tende a representar um ponto de conflito entre Executivo e Legislativo. Com a perda do controle sobre a execução orçamentária de emendas parlamentares, reduzindo a força dessa importante ferramenta utilizada durante décadas na formação de coalizões no Congresso Nacional (PEREIRA; MUELLER, 2002; RAILLE; PEREIRA; POWER, 2010), será que o Brasil caminha para um sistema que tende à paralisia decisória, como alguns estudiosos previram após a redemocratização (LINZ, 1990; MAINWARING, 1993)?

Segundo Mainwaring (1993), a escolha das instituições políticas importa. As instituições criam incentivos e desincentivos para atores políticos, moldam as identidades dos atores, estabelecem o contexto em que ocorre a formulação de políticas e podem ajudar ou dificultar a construção de regimes democráticos. Algumas sociedades enfrentam conflitos irresolúveis no curto prazo, independentemente das estruturas institucionais. As condições sociais, culturais e econômicas também afetam as perspectivas para a democracia. No entanto, algumas combinações institucionais facilitam e outras obstruem a gestão de problemas sociais, econômicos e políticos.

Assim, essa pesquisa busca analisar o modelo de orçamento impositivo existente no Brasil e suas consequências na relação Poder Legislativo e Poder Executivo. Para alcançar esse objetivo, são revisitados os estudos que tratam do Presidencialismo de Coalizão, analisado o papel do Poder Legislativo no processo orçamentário e as mudanças legislativas que resultaram no atual modelo orçamentário brasileiro, bem como identificadas as disputas entre os Poderes Legislativo e Executivo no processo legislativo orçamentário, e, por fim, descritos os caminhos trilhados pelo Executivo para conseguir manter útil a ferramenta do orçamento para a formação de coalizões.

O estudo está organizado em seis capítulos, incluindo esta introdução. No próximo capítulo, são abordadas as principais teorias sobre o funcionamento do presidencialismo brasileiro, com destaque para o papel central que a gestão do orçamento possui para a formação de maiorias no Congresso Nacional e sua conexão eleitoral.

No terceiro capítulo, são descritos os papéis do Poder Executivo e do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro e as principais mudanças legislativas ocorridas nos últimos anos que modificaram de forma relevante esse processo, desde a maneira como o orçamento é elaborado, passando pela sua apreciação no Congresso Nacional, até sua execução pelo Poder Executivo.

No Capítulo 4, são abordadas duas disputas observadas nos últimos anos relacionadas às mudanças no processo orçamentário brasileiro. Esses conflitos mostram como o Poder Legislativo se fortaleceu com essas mudanças e como o Poder Executivo se encontra dependente do Congresso Nacional para gerir e implementar seu programa de governo.

No quinto capítulo, são analisados os meios pelos quais o Poder Executivo tem utilizado os recursos orçamentários para continuar influenciando a formação de coalizões no Congresso Nacional, mesmo após se ver diante de um cenário de espaço orçamentário reduzido e aumento significativo do montante de recursos sob o controle dos parlamentares.

Por fim, no Capítulo 6, são feitas as considerações finais do estudo, com a retomada dos principais achados e a perspectiva para os próximos anos na modelagem do processo legislativo orçamentário.

Este trabalho enquadra-se como uma pesquisa qualitativa por meio da qual é estudado o novo modelo orçamentário brasileiro. São pesquisadas as alterações ocorridas no processo legislativo orçamentário a partir de 2014, incluindo a análise de Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs, Leis Orçamentárias Anuais – LOAs e mudanças constitucionais, com o intuito de compreender o processo que levou ao modelo atual de elaboração, aprovação e execução do orçamento federal. Esse marco temporal foi escolhido por ser o início da impositividade das emendas parlamentares individuais, que nos anos seguintes foi estendida para outras programações orçamentárias.

Com isso, pretende-se identificar os conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo na definição de suas atribuições no processo legislativo orçamentário, verificar se houve enfraquecimento da ferramenta de gestão do orçamento público para formação de coalizões no Congresso Nacional e avaliar o quão relevante passou a ser o Legislativo na alocação dos recursos discricionários no orçamento brasileiro, principalmente a partir das Emenda Constitucionais n.º 100/2019 e 102/2019, que estenderam a impositividade às programações orçamentárias que impliquem na efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Assim, inicialmente é realizada a revisão bibliográfica de alguns dos principais autores que trataram do presidencialismo brasileiro após a Constituição Federal de 1988. Começando por Abranches (1988), que cunhou a expressão “Presidencialismo de Coalizão”, passando por alguns dos principais críticos ao sistema político brasileiro, como Linz (1990), Mainwaring (1993) e Ames (2001), até chegar aos autores que enxergaram de forma diferente o nosso sistema presidencialista,

como Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2003), Amorim Neto (2006) e Pereira e Mueller (2002). Essa revisão busca reforçar o entendimento de que a execução orçamentária, especialmente a execução das emendas parlamentares ao orçamento federal, tem sido ferramenta importante na gestão da coalizão.

Em seguida, são pesquisados os textos das Emendas Constitucionais n.º 86/2015, 95/2016, 100/2019, 102/2019 e 105/2019 que modificaram e incluíram diversos dispositivos constitucionais que tratam da elaboração, aprovação e execução do orçamento brasileiro. Além das emendas constitucionais citadas, foram pesquisados os textos das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDOs desse período, já que muitas das regras que impactam a gestão do orçamento são colocadas nessas normas. Esta pesquisa incluiu a análise do projeto enviado pelo Poder Executivo, sua tramitação com as diversas alterações realizadas pelos parlamentares na CMO, os vetos presidenciais a partes dos textos aprovados no Congresso Nacional e a apreciação dos vetos pelos parlamentares.

Com o objetivo de avaliar o impacto das mudanças no processo legislativo orçamentário na prerrogativa que o Poder Executivo sempre teve em gerir seu orçamento, o presente trabalho levanta informações a respeito do espaço orçamentário para despesas discricionárias do Poder Executivo que passaram a ser ocupados por emendas parlamentares. Os dados de execução orçamentária e financeira foram obtidos por meio do extrator *Business Intelligence* – BI do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento – SIOP.

O primeiro levantamento buscou verificar como evoluiu a proporção entre despesas discricionárias e despesas obrigatórias em relação ao total de despesas primárias do Poder Executivo, no momento da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, entre 2002 e 2022. A possibilidade de que o orçamento seja instrumento adequado para concretizar o planejamento e executar estratégias esbarra em uma dificuldade, representada pela hipótese bastante consistente de que o processo orçamentário tem por característica ser um sistema incremental (LOCHAGIN, 2016). Assim, considerando as despesas obrigatórias como base na elaboração dos PLOAs, fruto de decisões tomadas em momentos anteriores ao da elaboração do orçamento, e considerando que as despesas discricionárias são aquelas em que o Governo pode priorizar seus gastos para o exercício seguinte – sem a necessidade de alguma obrigação legal para que elas constem no orçamento – um espaço para despesas discricionárias cada vez menor significa risco de paralização da máquina pública e maior dificuldade para implementação dos objetivos governamentais.

Como o objetivo do estudo é avaliar a interferência do Legislativo no orçamento gerido pelo Executivo, na extração dos dados foram excluídas as despesas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União, entre os anos de 2002 e 2022, e da Defensoria Pública da União a partir de 2014<sup>1</sup>. Foram consideradas como despesas obrigatórias aquelas marcadas com o Identificador de Resultado Primário 1 – RP 1, e despesas discricionárias aquelas marcadas com os demais RPs (RP 2, RP 3, RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9), com exceção do RP 0 (despesas financeiras) e do próprio RP 1.

O Identificador de Resultado Primário – RP é um classificador orçamentário de caráter indicativo criado com o objetivo de identificar as despesas do orçamento que afetam a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para cada exercício financeiro na LDO (BRASIL, 2022). Com o passar do tempo, esse classificador passou a ser utilizado também para a identificação das emendas parlamentares incluídas na LOA.

O levantamento seguinte buscou avaliar a evolução do espaço ocupado pelas emendas parlamentares a partir de 2013, último ano em que não havia qualquer emenda impositiva, até 2021. Foram utilizadas informações sobre as emendas por autor, se individual, de bancada, de comissão ou de relator, no momento da aprovação da Lei Orçamentária Anual – LOA, desconsiderando as alterações efetuadas pelo relator a pedido do Poder Executivo.

Para definição do valor da emenda aprovada, foi considerada a diferença entre o que o Poder Executivo propôs no PLOA e o valor aprovado na mesma programação orçamentária (mesmo órgão, unidade orçamentária, ação orçamentária, subtítulo e RP). Nos casos em que a despesa foi cortada durante sua tramitação na CMO e depois recomposta em momento posterior até ser aprovada, essa recomposição não foi considerada como emenda. Além disso, alterações de identificador de resultado primário de RP 1 para RP 2 ou vice-versa também não foram consideradas emenda, já que se manteve a finalidade da despesa e o seu gestor. Apenas alterações de RP que retiraram do Executivo a prerrogativa de definição sobre a destinação de recursos é que foram consideradas emendas.

Nesse levantamento também foi possível identificar os mecanismos utilizados pelo Legislativo visando abrir espaço no orçamento para suas emendas. Foi identificada a utilização de reestimativa de receitas, criação de reserva de recursos para emendas e corte em despesas

---

<sup>1</sup> Até 2013 a Defensoria Pública da União – DPU não possuía autonomia orçamentária, o que veio a acontecer apenas a partir de 2014, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional n.º 94/2013.

discricionárias e obrigatórias. A escolha sobre qual mecanismo utilizar para abrir espaço para emenda e seus respectivos montantes impacta o resultado da LOA aprovada no Congresso Nacional, gerando consequências maiores ou menores ao Poder Executivo a depender da sua necessidade de ajustes. Por exemplo, cortes em despesas obrigatórias que efetivamente ocorrerão no exercício obrigam o Poder Executivo a reduzir ainda mais sua parcela discricionária para recompor essas despesas, considerando um mesmo limite para despesas primárias.

Para conseguir encontrar o quanto o parlamento optou por cada mecanismo acima, foram utilizados os dados do levantamento anterior associados à análise dos documentos produzidos durante a tramitação das leis orçamentárias no Congresso Nacional, como proposta enviada pelo Executivo, relação de emendas apresentadas, Relatório da Receita, Relatório Preliminar, Relatórios Setoriais, Parecer da CMO, modificações ocorridas no Plenário do Congresso Nacional e LOA aprovada.

Outro levantamento feito nessa parte do estudo foi sobre a dinâmica da apresentação de emendas durante a tramitação das leis orçamentárias na CMO. Foi observado qual foi a origem utilizada para alocação de cada tipo de emenda (individual, bancada, comissão e relator), e como esse processo se desenvolveu, observando as definições da Resolução 1/2006-CN e os pareceres preliminares aprovados na CMO.

Em seguida, buscou-se acrescentar ao estudo situações em que foram verificados conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo durante a aprovação das LDOs e LOAs de 2020 e anos posteriores. Aqui, pretendeu-se verificar se a mudança na legislação do processo orçamentário impactou a aprovação dessas leis orçamentárias e se houve enfraquecimento do Poder Executivo nesse tema.

Por meio de análise dos documentos gerados durante a tramitação dessas matérias no Congresso Nacional, associados a matérias jornalísticas sobre o tema, foram identificados dois momentos que exemplificam a disputa para definição da nova relação entre os Poderes, com o Legislativo limitando o poder do Executivo na gestão do seu orçamento. Dispositivos vetados que foram reestabelecidos pelo Congresso e dotações orçamentárias incluídas e vetadas pelo próprio Executivo para abrir espaço para emendas foram alguns dos achados nessa parte do estudo.

No passo seguinte foi pesquisada a utilização do orçamento como ferramenta na formação de maiorias no Congresso Nacional, com análise da execução orçamentária e financeira dos recursos à disposição do Executivo entre 2012 e 2021. Esse período foi escolhido por representar

os dez últimos anos e abranger os últimos dois anos do período anterior em que não havia impositividade de qualquer parcela discricionária do orçamento, que só virou realidade a partir de 2014.

Nesse ponto buscou-se verificar o montante de recursos empenhados e pagos que estavam à disposição do Poder Executivo e alocados em despesas discricionárias finalísticas genéricas. Com base nas principais políticas públicas utilizadas pelos parlamentares para destinarem recursos a suas bases eleitorais, foi analisado se o Poder Executivo conseguiu manter útil a ferramenta da execução de despesas orçamentárias, mesmo perdendo espaço para emendas impositivas após as mudanças legislativas que empoderaram o Parlamento.

Assim, ainda utilizando o módulo BI do SIOP, foram extraídos relatórios anuais desse período envolvendo valor alocado no PLOA, valor aprovado no Congresso Nacional, dotação final, empenho e pagamento realizado no exercício, incluindo a execução de restos a pagar, com os parâmetros órgão, unidade orçamentária, programa, ação orçamentária, subtítulo, grupo de natureza de despesa, identificador de resultado primário (da lei e atual), e tipo de crédito.

O órgão orçamentário e a unidade orçamentária representam a classificação institucional da despesa. Sua função é definir as estruturas organizacional e administrativa responsáveis pela despesa pública. A partir dessa classificação é identificado “quem” é o responsável pela despesa (BRASIL, 2022).

Já o programa, a ação orçamentária e o subtítulo fazem parte da classificação programática da despesa. Essa classificação busca fazer a conexão entre o planejamento e o orçamento governamental, buscando melhores resultados para a sociedade na implementação das ações públicas. O programa nasce no Plano Plurianual – PPA, que é o planejamento de médio prazo do governo, com duração de 4 anos. Nele são estabelecidos o problema e as causas que contribuem para a sua ocorrência; as evidências do problema; justificativa para a intervenção; público-alvo; objetivo; indicador; meta, agentes envolvidos entre outros atributos (BRASIL, 2022).

As ações orçamentárias são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Também são ações orçamentárias as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, os financiamentos e as reservas de contingência. Por fim, os subtítulos são utilizados especialmente para identificar a localização física da ação orçamentária ou a localização física do seu beneficiário (BRASIL, 2022).



O Grupo de Natureza de Despesa – GND é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, sendo subdividido em 1 – Pessoal e Encargos Sociais; 2 – Juros e Encargos da Dívida; 3 – Outras Despesas Correntes; 4 – Investimentos; 5 – Inversões financeiras e; 6 – Amortização da Dívida (BRASIL, 2022). Por fim, o tipo de crédito identifica a origem do ato que inseriu os recursos no orçamento, se eram recursos originalmente previstos na LOA, se foram incluídos por meio de créditos especiais, que são utilizados quando se deseja incluir alguma despesa não prevista inicialmente na LOA, ou se foram incluídos por meio de créditos extraordinários, utilizados para despesas imprevisíveis e urgentes.

Para o período entre 2012 e 2013, foram filtrados apenas os RPs 2 e 3, que representavam as despesas discricionárias do período. Com isso, todas as emendas alocadas em despesas discricionárias finalísticas estavam sendo contabilizadas nos dados. A partir de 2014, as emendas individuais passaram a ter uma classificação específica com o RP 6, e passaram a ser contabilizados separadamente na pesquisa. A partir de 2017, foram as emendas de bancada classificadas com RP 7 que passaram a ser contabilizadas de forma separada, e, a partir de 2020, as emendas de comissões e de relator classificadas com RPs 8 e 9 respectivamente também foram contabilizadas à parte nesse estudo.

Por fim, na última parte do estudo, é feita a retomada dos principais pontos discutidos com a apresentação dos achados e das considerações finais. Nesse capítulo, são mencionados pontos que podem ser objeto de novos estudos para o melhor entendimento do processo legislativo orçamentário em seu estágio atual.

## 2 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Após a redemocratização do Brasil, na década de 1980, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988, alguns estudiosos da Ciência Política temiam que o desenho institucional estabelecido naquele momento tornasse o país ingovernável. Havia um sistema presidencialista, multipartidário e de representação proporcional com voto aberto inserido numa federação. Para Mainwaring (1993), a combinação de presidencialismo e um sistema multipartidário criou problemas para a estabilidade da democracia brasileira nos períodos mais democráticos da história do país – de 1946 a 1964 e a partir de 1985.

Havia uma discussão, sobre a necessidade de mudança do sistema de governo no Brasil, já que a própria Constituição previu um plebiscito a ser realizado após 5 anos de sua promulgação em que esse ponto seria decidido pela população. Linz (1990) argumentou que o desempenho histórico superior das democracias parlamentares não é por acaso. Uma comparação cuidadosa do parlamentarismo com o presidencialismo leva à conclusão de que, em equilíbrio, o primeiro é mais propício à democracia estável do que o segundo. Esta conclusão se aplica especialmente a nações com profundas clivagens políticas e numerosos partidos políticos; para esses países, o parlamentarismo geralmente oferece uma melhor esperança de preservar a democracia. Porém, a população decidiu por manter o sistema presidencialista no Brasil. Segundo Braga e Guimarães (2015):

Houve, reconhecidamente, forte pressão, na Constituinte, pela adoção do sistema parlamentarista, vindo esse a ser descartado somente quando o Executivo (presidente Sarney) engajou-se fortemente pelo presidencialismo. Mesmo assim, assinou-se prazo, na Constituição, para a realização de um plebiscito específico sobre forma e sistema de governo, realizado em 1993. (BRAGA; GUIMARÃES, 2015, p. 51).

Ainda no período pré-constituição de 1988, Abranches (1988) escreveu que o conflito entre o Executivo e o Legislativo tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo.

Viana e Oliveira (2018) verificaram que a necessidade de governança era evidente ao se avaliar o período que sucedeu a Assembleia Nacional Constituinte, o qual foi acompanhado por

uma conjuntura de grande instabilidade institucional e econômica. As críticas se referiam diretamente ao sistema de governo presidencialista e à fragmentação partidária no parlamento, já que o alto número de partidos no Congresso Nacional era considerado um impedimento à formação de maiorias supostamente sólidas, o que acarretaria um quadro recorrente de paralisia decisória.

Essa percepção foi reforçada com o impedimento do primeiro Presidente da República eleito pelo voto direto após a redemocratização. Apenas três anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Presidente Fernando Affonso Collor de Mello foi retirado do poder ao tentar governar sem o apoio majoritário do Congresso Nacional. Para Viana e Oliveira (2018) as escolhas estratégicas do presidente Collor para gestão da coalizão foram marcadas pelo baixo nível de partidarização das nomeações ministeriais, da reduzida coalescência de seu gabinete e do choque com a maioria estabelecida no parlamento. Não obstante a possibilidade de criação de um arranjo partidário que lhe fornecesse sustentação, Collor optou por governar a despeito dos partidos e do Legislativo.

Muitos analistas tendiam a interpretar a história institucional brasileira no sentido da inadequação, seja do presidencialismo, seja da representação proporcional, para a estabilidade democrática. Mas esse não era o raciocínio empreendido por Abranches (1988), que sustentava que, de um lado, a tradição político-institucional brasileira respondia à específica dinâmica social do país e, de outro, não havia evidência persuasiva de que a solução parlamentarista ou a representação majoritária, ou mesmo o bipartidarismo, pudessem oferecer salvaguardas suficientes à instabilidade e à exacerbação do conflito.

Passados mais alguns anos, outros estudiosos começaram a observar que o sistema político vigente no Brasil permitia certa estabilidade nas relações entre os Poderes, principalmente quando se trata de governabilidade do Poder Executivo. Figueiredo e Limongi (1999) apresentaram evidências, negando o diagnóstico dominante na literatura, segundo o qual o país viveria uma crise de governabilidade decorrente de um conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo fortalecido pelo texto constitucional, mas incapaz de agir devido à ausência da necessária estrutura partidária. Eles concluíram que a continuidade legal entre o período autoritário e o atual em relação às normas que regem as relações entre Executivo e Legislativo produziu um presidente da República com poderes legislativos ampliados e líderes partidários com recursos legislativos à sua disposição, ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas, que lhes permitem comandar suas bancadas.

Essa percepção foi reforçada por Santos (2003), para quem, no presidencialismo brasileiro, o chefe do Poder Executivo possui forte poder de agenda, como a edição de medidas provisórias, o direito de requerer unilateralmente urgência para a tramitação de seus projetos e o monopólio de emissão de proposições legislativas de cunho administrativo e orçamentário. Comparando o período democrático pós-1988 com o de 1946 a 1964, ele defende que esses recursos à disposição do Presidente transformaram a agenda compartilhada do período anterior em agenda imposta no período democrático atual.

Amorim Neto (2006), ao estudar o regime presidencialista brasileiro entre a promulgação da Constituição de 1988 e o final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1998, concluiu que tanto as visões otimistas quanto as pessimistas são válidas para momentos distintos daquele período. Sob Collor e Itamar, vale a perspectiva pessimista, e, sob Fernando Henrique Cardoso, vale a visão otimista do sistema político brasileiro. Para esse autor, nos momentos em que o Presidente formou um gabinete com maior taxa de coalescência<sup>2</sup>, foi verificada uma maior utilização de legislação ordinária para viabilizar seus objetivos programáticos. Por outro lado, em governos com gabinete com menor taxa de coalescência, a utilização de Medidas Provisórias foi o principal instrumento utilizado pelo Chefe do Executivo.

Mesmo aceitando a estabilidade do sistema político brasileiro, Ames (2001) criticou duramente seu desenho institucional. O sistema eleitoral, as regras de formação dos partidos, a natureza da presidência e a separação de poderes entre governos federal, estaduais e municipais seriam instituições disfuncionais no Brasil. Para ele, a estabilidade se dava em detrimento da eficácia das instituições, que produzem um número elevado de atores com capacidade de veto ao desenvolvimento de políticas públicas inovadoras. Ou seja, o sistema é estável, mas não funciona de forma eficaz para transformar a realidade brasileira.

Ames (2001) observou que o Poder Executivo muitas vezes não conta sequer com maiorias parlamentares nominais e depende de deputados que só se preocupam com sua própria sorte, com benefícios paroquiais de retorno eleitoral garantido ou em defender interesses estreitos. Além disso tudo, os presidentes lidam com públicos extremamente insatisfeitos com o desempenho do governo em todas as esferas.

---

<sup>2</sup> Taxa de coalescência é proporcionalidade entre os ministérios ocupados pelos partidos e as respectivas cadeiras ocupadas por eles no Congresso Nacional. Segundo Amorim Neto (2000), a taxa de coalescência é uma variável contínua: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o Ministério.

Outro problema levantado seria o alto custo para se governar no sistema presidencialista, com regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional, uma federação, em um sistema multipartidário e governado por uma ampla coalizão no Congresso Nacional. Pereira e Mueller (2002), no entanto, trouxeram uma conclusão diferente do que se esperava para o Brasil. Ao contrário da pressuposição da maioria da literatura que, basicamente, focaliza sua análise nos incentivos provenientes das regras eleitorais, os autores concluíram que seria relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso.

Esse ponto merece atenção especial pelo fato de que as recentes mudanças constitucionais realizadas no processo legislativo orçamentário podem mostrar outra conclusão para os dias atuais. É difícil concluir que atualmente continua “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso. Quando parcela significativa do montante das despesas discricionárias sai do controle do Executivo, cada gasto extra para manutenção de apoio parlamentar significa desistir de implementar seu plano de governo. Esses números serão mais bem explicados nos próximos capítulos.

Sobre a alocação das emendas conflitarem com os desejos do Executivo, cabe mencionar o que Figueiredo e Limongi (2005) concluíram. Para esses autores, não há agendas conflitantes. Mais especificamente, ao executar recursos alocados pelos parlamentares por meio de emendas individuais, o Executivo não está cedendo a pressões e deixando de executar a sua agenda. A alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar – e não contrária – àquela do Executivo. Isso porque o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário é maior do que usualmente se supõe. O Executivo é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior do seu programa. Por isso mesmo, executaria também emendas de parlamentares da oposição e/ou da situação que não votam segundo os interesses do governo.

Nesse ponto também vale mencionar que as mudanças constitucionais recentes podem nos levar a conclusões diversas. Com a impositividade das emendas, a possibilidade de envio de recursos para estados e municípios por meio de transferências especiais e espaço orçamentário para despesas discricionárias à disposição do Poder Executivo tendo sido reduzido nos últimos anos, não parece mais adequado concluir que a alocação de recursos pelos parlamentares é complementar e não contrária àquela do Executivo.

Em comum, esses autores que enxergam estabilidade no sistema político brasileiro relacionam uma série de ferramentas que permitem ao chefe do Poder Executivo formar coalizões

no Poder Legislativo e implementar sua agenda de governo. Essa estabilidade pôde ser observada durante as duas décadas seguintes ao primeiro impeachment. Tanto o ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso quanto o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva conseguiram angariar apoio no Congresso Nacional utilizando sua estrutura de governo, cedendo Ministérios a partidos aliados, nomeando indicados políticos e executando emendas orçamentárias que levavam recursos para redutos eleitorais dos parlamentares.

Essa estabilidade política na gestão das coalizões no Congresso Nacional, no entanto não impediu o surgimento de diversos esquemas de corrupção oriundos dessa relação. A começar pela aprovação da emenda constitucional da reeleição em 1997 (RODRIGUES, 1997; PODER 360, 2020), no governo Fernando Henrique Cardoso, passando pelo esquema do mensalão no primeiro governo Lula em 2005 (GOMES, 2021), até chegar ao Petrolão, no governo Dilma em 2014 (CIFUENTES, 2014).

Para Pereira e Mueller (2002), o governo de presidencialismo de coalizão no Brasil propicia condições para que o Executivo obtenha, a um custo relativamente baixo, um alto grau de governabilidade. A gama de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalançaria as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo tantas vezes apontados pela literatura como responsáveis pelas mazelas e problemas governativos no Brasil.

Item importante da “caixa de ferramentas” de Raille, Pereira e Power (2010) à disposição do Presidente da República, a execução de emendas orçamentárias passou por diversas mudanças ao longo dos últimos anos. Inicialmente, a transformação das emendas parlamentares individuais em impositivas, a partir de 2014, retirou do Poder Executivo a discricionariedade da execução desses recursos, algo que até então era fundamental para a formação de coalizões no Congresso Nacional. Segundo Guimarães, Perlin e Maia (2019), essa primeira modificação pode ter contribuído para o segundo impedimento de um Presidente da República após a redemocratização, pois em 2016 a Presidente Dilma Rousseff sofreu o impeachment em seu segundo mandato à frente do país.

O que se viu após essa primeira mudança no processo orçamentário das emendas individuais foram mais mudanças constitucionais que tornaram mais restritivo o uso do orçamento federal pelo Poder Executivo para formação de coalizões no Congresso Nacional. A instituição de um limite constitucional para o montante total da despesa pública, a transformação das emendas

orçamentárias de bancadas estaduais em impositivas, a criação das transferências especiais e o potencial impacto da determinação para que a administração pública execute todas as despesas finalísticas alocadas no orçamento modificou de maneira profunda a utilidade dessa ferramenta. Os impactos dessas mudanças são analisados nos próximos capítulos.

### 3 O PAPEL DO LEGISLATIVO NO ORÇAMENTO BRASILEIRO

Nas sociedades que acolhem a fórmula representativa de organização – como a brasileira e a maioria das nações ocidentais –, a vontade majoritária do povo é manifestada por intermédio dos mandatários eleitos para integrar o Poder Legislativo. Apenas estes têm legitimidade para definir, para cada período, as políticas públicas, as prioridades e os programas de gasto que interessam à maioria dos segmentos da população que representam. Nessa perspectiva, cabe ao Poder Executivo apenas apresentar propostas de atuação fundamentadas em diagnósticos, implementar as decisões do povo (tomadas por meio dos corpos legislativos), sistematizadas na Constituição e nas leis, e exercitar os atos de gestão com competência e responsabilidade, de modo a aumentar a eficácia do Governo e a ampliar a eficiência no emprego dos recursos (SANCHES, 1998).

Não é por acaso, mas por respeito à melhor doutrina, que o processo orçamentário brasileiro passou a constituir um dos mecanismos mais efetivos da participação do Legislativo no campo das políticas públicas e na realização de intervenções significativas nos gastos governamentais (SANCHES, 1998). Isso é feito na forma ora definida pela Constituição – através de vários componentes, tais como Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA, e Lei de Crédito Adicional - LCA.

Em termos programáticos e finalísticos, o orçamento é a materialização do planejamento. Dentro de uma visão integrada, o orçamento constitui a especificação, o detalhamento dos objetivos, diretrizes, prioridades e metas da programação governamental. Neste sentido, portanto, para o Poder Executivo, mais importante que despender o recurso é cumprir os programas negociados com a sociedade, com a intermediação do Parlamento (PISCITELLI, 2006).

Antes que se possam considerar detalhes como controle, eficiência e planejamento, é necessário primeiro dar atenção à legitimação do Estado e à obtenção de apoio ao governo. Um modo de assegurar essa legitimidade é construir um processo orçamentário que inclua práticas democráticas. Tais práticas abrem o processo orçamentário ao público e a seus representantes e forçam o governo a consultar os cidadãos antes de agir. Isso cria uma oportunidade de negociar com interesses e atores que podem imobilizar as políticas e de forjar as coalizões que propiciam um governo estável. Ao fazê-lo, a ação do governo ganha a legitimidade trazida pela consulta popular e torna possível que os estados tomem decisões autorizadas (SCHNEIDER, 2005).



Dentro de uma visão abrangente e integrada do processo orçamentário, talvez o mais apropriado seria dizer que, ao aprovar-se o orçamento anual, está-se autorizando o Estado a arrecadar os recursos necessários e suficientes para atender as necessidades da população, nos termos do papel que lhe são atribuídos, no cumprimento do mandato recebido (PISCITELLI, 2007).

No desempenho desse papel, o governo pode ser mais ou menos eficiente, mas, a rigor, teria de se justificar ou fundamentar as razões da impossibilidade de abandonar os objetivos e as metas acordados, ou retardar seu alcance. No limite, teria de obter a concordância do Legislativo para cancelar, suspender ou atrasar a realização dos programas, pois a decisão unilateral de escolher ou priorizar atividades ou projetos é uma inegável usurpação dos poderes constitucionais do Parlamento, que, historicamente, passa a existir como um freio e para contornar as iniciativas e ações do Executivo, monárquico ou republicano, no presidencialismo ou no parlamentarismo (PISCITELLI, 2007).

Há muito tempo são relatados problemas no processo orçamentário brasileiro. Para Sanches (1998), embora não se possa negar que o processo utilizado pelo Congresso Nacional para a apreciação dos projetos sobre matérias orçamentárias tem avançado bastante desde 1991, é preciso reconhecer que esse processo apresenta ainda um vasto elenco de problemas e inadequações. As evidências das necessidades de aprimoramento acham-se expressas nas mais diferentes fontes, sobretudo nos artigos de especialistas, nos estudos técnicos solicitados pelos órgãos do Parlamento, nas apreciações críticas da imprensa e nas avaliações sobre os problemas operacionais ocorridos nos últimos anos.

Na visão de Sanches (1998), grande parte das falhas apontadas nessas manifestações decorre da base anárquica em que se fundou a retomada de prerrogativas do Poder Legislativo nas áreas das políticas públicas e dos orçamentos. Tais falhas decorrem, igualmente, das ações de contingência implementadas pelo Parlamento com o sentido de autolimitar as suas intervenções no campo dos gastos públicos, a fim de minimizar as críticas dos interessados em comprometer a sua imagem.

Por outro lado, na década de 2000, muito se criticava o caráter autorizativo do orçamento brasileiro. Para Piscitelli (2007), a situação chegou a tal ponto que transformou o Congresso Nacional em mero coadjuvante, pois, não obstante o fato de o orçamento anual representar a execução pormenorizada do plano plurianual para o exercício financeiro – sob uma ótica de programação integrada e continuada –, e matéria orçamentária ser de competência do Poder

Legislativo, o Executivo, além do poder de veto, atribui-se a prerrogativa de dispor sobre o que é efetivamente realizado. Seja por meio dos contingenciamentos de dotações, seja pela retenção dos recursos, seja pelas inscrições indiscriminadas em Restos a Pagar – por anos a fio e, muitas vezes, cancelamentos posteriores –, o Executivo arbitra, seleciona e prioriza o que o poder central e a burocracia que gravita ao seu redor estão dispostos a aceitar.

A gestão política da execução das emendas facilitou, ao longo do tempo, a delegação de poderes formais do Legislativo ao Executivo. Líderes e parlamentares de maior influência no Legislativo, no modelo autorizativo, tendem a se mostrar dispostos a colaborar com quem detém a chave do cofre dos recursos orçamentários. A prática é alimentada, no presidencialismo de coalizão, em que a governabilidade e o apoio da base aliada dependem da continuidade de trocas e barganhas ao longo do exercício financeiro, o que envolve contínuas negociações acerca da execução orçamentária e financeira (GREGGIANIN, 2015).

O diagnóstico de que o Poder Legislativo não exercia com plenitude a sua prerrogativa sobre o orçamento, seja por autolimitação imposta a si mesmo (SANCHES, 1998), ou pelo excesso de poderes que o Poder Executivo dispunha em termos orçamentários, como iniciativa privativa no tema, poder de veto, realização de contingenciamento de despesas, inscrição de despesas em Restos a Pagar (PISCITELLI, 2007) pode não mais valer a partir das recentes mudanças constitucionais ocorridas no processo legislativo orçamentário. Será demonstrado a seguir que parte significativa do orçamento discricionário do Poder Executivo passou a ficar sob o controle do Poder Legislativo no momento de sua execução. Além disso, essa parcela não pode mais ser contingenciada livremente pelo Executivo e as programações que impliquem na entrega de bens e serviços à sociedade só podem deixar de ser executadas mediante justificativa de impedimentos técnicos não superados no exercício.

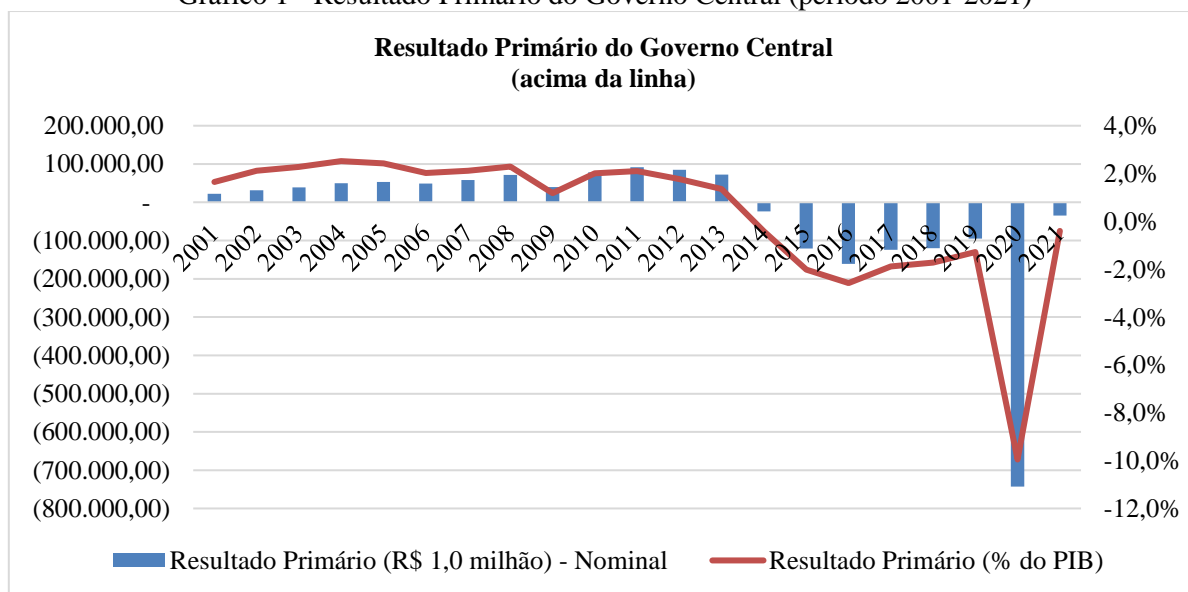
Portanto, além de tomar para si uma parcela significativa do orçamento, o Poder Legislativo limitou as prerrogativas do Poder Executivo na gestão dos recursos orçamentários. Assim, o Executivo ficou mais dependente de articulação com o Congresso Nacional para implementação de seu programa de governo.

### 3.1 HISTÓRICO DAS PRINCIPAIS MUDANÇAS LEGISLATIVAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Na evolução do processo orçamentário ao longo das últimas décadas, algumas regras fiscais foram introduzidas com o objetivo de conferir maior credibilidade à gestão dos recursos públicos no Brasil. Durante muitos anos, o estabelecimento de uma meta de resultado fiscal na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n.º 101/2000), fez com que o Brasil registrasse seguidos superávits primários, possibilitando uma gestão da dívida pública sem maiores dificuldades.

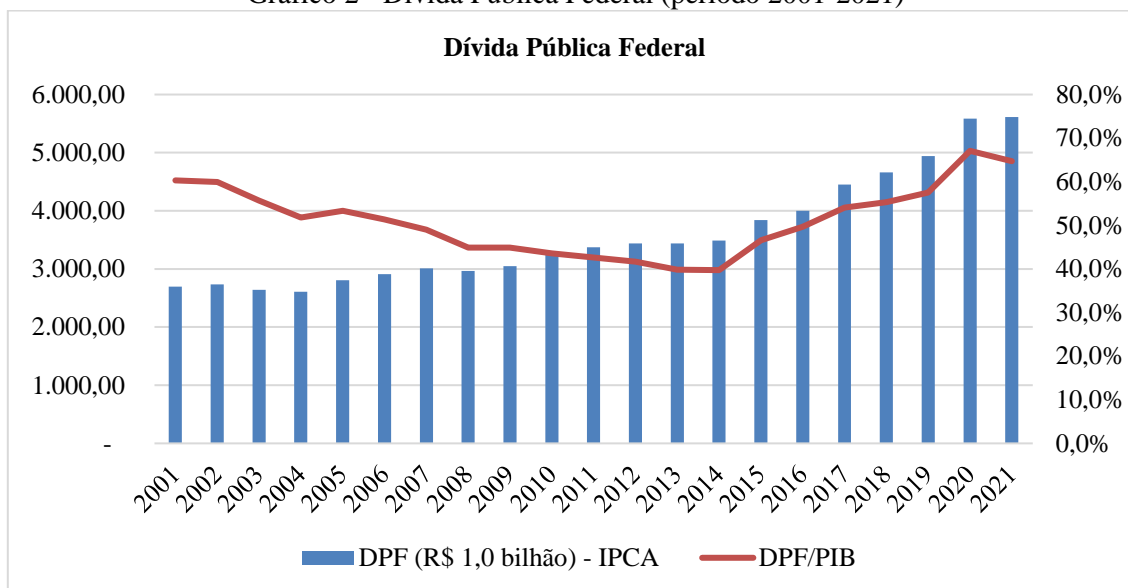
Entre os anos de 2001 e 2013, o país registrou superávit primário médio de 2% do PIB, o que permitiu a redução do montante da dívida pública federal em relação ao PIB, saindo de 60% em 2001 para próximo de 40% em 2013, conforme os gráficos 1 e 2 abaixo. Os superávits primários apresentados por anos consecutivos ajudaram a controlar a evolução da dívida pública, apesar do aumento de gastos observado (SARAIVA *et al.*, 2017). Porém, após os seguidos déficits primários, essa relação rapidamente voltou para um valor próximo dos 60% em 2019, subindo para 67,1% em 2020, afetado pelo aumento de gastos realizados para o combate aos efeitos da pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2020; IPEA, 2022) (Gráficos 1 e 2).

Gráfico 1 - Resultado Primário do Governo Central (período 2001-2021)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022), com dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2021a).

Gráfico 2 - Dívida Pública Federal (período 2001-2021)



Fonte: Elaborado pelo autor (2022), com dados do Tesouro Nacional (BRASIL, 2021a).

Porém, essa forma de controlar o gasto público gerava distorções na execução do orçamento com os seguidos contingenciamentos de despesas. Na prática o que se via era uma peça orçamentária com despesas autorizadas em montante bastante superior ao que a receita e a meta fiscal permitiam, fazendo o Poder Executivo deixar de executar parcelas relevantes do orçamento. E a principal crítica a essa situação é que o Poder Executivo podia decidir livremente qual a parcela que deixaria de ser executada.

Naturalmente, devido às próprias características, as despesas obrigatórias eram executadas em sua plenitude e os cortes recaíam sobre as despesas discricionárias. Nesse grupo, as emendas parlamentares eram um alvo certo na escolha do que deixaria de ser executado, haja vista tratarem muitas vezes de despesas de interesse paroquial dos seus autores, e não integravam as prioridades do Governo em exercício. Alguma parcela das emendas acabava sendo executada, fruto de negociações para formação de maiorias parlamentares no Congresso Nacional.

Tabela 1 - Execução orçamentária e financeira das despesas discricionárias (R\$ 1 bilhão)

Ano	PLOA	LOA	Dot. Final	Empenhado	Pago (inclui RAP)	% Empenhado/ Dot. Final	% Pago/ Dot. Final
2010	110,2	129,8	130,0	104,0	86,1	80,00%	66,21%
2011	127,7	142,5	141,8	107,9	93,7	76,13%	66,09%
2012	143,8	159,5	165,6	127,7	108,3	77,08%	65,39%
2013	157,3	173,7	185,5	146,4	120,2	78,96%	64,79%
2014	166,6	176,3	184,9	145,5	141,5	78,68%	76,54%
2015	172,7	190,9	187,5	118,5	119,5	63,21%	63,71%
2016	136,8	135,0	143,9	126,0	138,2	87,57%	96,03%
2017	135,2	147,2	144,1	129,2	117,2	89,70%	81,37%
2018	126,5	129,5	135,6	132,6	128,9	97,81%	95,09%
2019	127,2	129,4	181,3	173,8	164,4	95,87%	90,67%
2020	102,6	128,0	118,0	115,5	108,2	97,92%	91,71%
2021	112,4	119,4	137,2	136,5	123,8	99,45%	90,22%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

A Tabela 1 busca mostrar a execução orçamentária e financeira das despesas discricionárias do Poder Executivo, excluídos os créditos extraordinários, no período de 2010 a 2021. É possível notar que, entre 2010 e 2014, em média 20% das despesas discricionárias deixaram de ser empenhadas, mas em 2015 esse percentual chegou a mais de um terço desse grupo de despesas (36,79%), sinalizando o quanto a peça orçamentária estava em desacordo com os parâmetros fiscais. A partir de 2016, esse percentual passou a cair chegando a menos de 1% em 2021.

Em relação aos pagamentos, a situação é ainda pior. Entre 2010 e 2015 o valor total pago em despesas discricionárias do Poder Executivo não alcançou nem 80% do total da dotação autorizada para aqueles anos na LOA, alcançando na maior parte desses anos menos de 70%. A situação passou a melhorar a partir de 2016, quando atingiu 96%, consolidando um patamar acima de 90% a partir de 2018.

Destaca-se que em 2015 e 2016 o montante de despesas pagas (que somam os pagamentos dos empenhos realizados no mesmo ano com os pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores) foi maior que o total empenhado no ano, fruto da tentativa de reduzir o estoque de restos a pagar acumulado em exercícios anteriores. Especificamente em 2016 houve uma corrida para a realização do maior montante possível de pagamentos, pois esse valor serviria de base para definir o espaço orçamentário das despesas primárias dos anos seguintes, conforme determinação do “Teto de Gastos” criado pela da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que será visto com mais detalhes na seção 3.1.2.

A insatisfação quanto ao caráter autorizativo do orçamento já dava sinais ainda no ano 2000, quando o Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), um parlamentar que integrou a base de apoio de diversos Presidentes, apresentou a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n.º 22/2000, que buscava justamente tornar o orçamento inteiro obrigatório. Logicamente, por necessitar de apoio de 3/5 dos membros das duas casas do Congresso Nacional, não era fácil a aprovação de uma proposta como essa, considerando-se a força que o Poder Executivo tradicionalmente possui nos regimes presidencialistas. A aprovação dessa medida só seria possível com forte apoio dos congressistas integrantes da base do Governo, o que fez essa proposta ficar adormecida durante vários anos.

Porém, ainda no primeiro governo da ex-Presidente Dilma Rousseff (2011-2014), a insatisfação dos integrantes da base governista com o tratamento recebido do Poder Executivo culminou na aprovação da LDO de 2014 com dispositivo que previa a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais até o montante da 1,2% da Receita Corrente Líquida – RCL<sup>3</sup> arrecadada no ano anterior. A partir daí o Congresso aprovou diversas modificações na Constituição, controlando cada vez mais o espaço das despesas discricionárias do orçamento.

As principais mudanças constitucionais são detalhadas nas próximas seções. São elas as Emendas Constitucionais que trataram da implantação no Brasil do orçamento impositivo (Emendas Constitucionais n.º 86/2015, 100/2019 e 102/2019) aliadas à implantação do Novo Regime Fiscal a partir de 2017 (Emenda Constitucional n.º 95/2016) e à criação das Transferências Especiais (Emenda Constitucional n.º 105/2019), que modificaram de forma relevante a maneira como o orçamento é elaborado, gerido e executado.

Vale mencionar que Santos (2003), ao analisar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, afirma que a única hipótese de alteração do contexto de concentração de poderes é a de um presidente se eleger e tentar aprovar políticas localizadas no exterior do espaço de indiferença do deputado médio. Neste caso, se instaura uma espécie de conflito entre Executivo e Legislativo em que este ameaça com a redefinição do desenho constitucional no sentido de reduzir o poder de agenda do primeiro.

---

<sup>3</sup> Receita Corrente Líquida – RCL é a receita corrente total do ente federado, deduzidos, no caso da União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições mencionadas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 (contribuição social patronal, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social) e no art. 239 (PIS/PASEP) da Constituição Federal (RECEITA CORRENTE LÍQUIDA [...], 2023).

Com exceção da Emenda Constitucional que apresentou o Novo Regime Fiscal, patrocinada pelo Poder Executivo, as demais emendas constitucionais sinalizaram a inexistência de uma base de apoio sólida no Congresso Nacional. Dado o rito mais demorado e a exigência de quórum qualificado para aprovação de qualquer modificação constitucional, apenas num momento de forte desarticulação é possível imaginar a aprovação de medidas como essas.

### 3.1.1 Emenda Constitucional n.º 86/2015 (“Emendas Individuais Impositivas”)

O marco nacional de uma série de mudanças constitucionais que modificaram a gestão do orçamento público e a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo nesse processo foi a aprovação da Emenda Constitucional n.º 86 em 2015 (BRASIL, 2015a). Com a aprovação dessa mudança constitucional, parcela significativa do orçamento passaria a ser executada independentemente do interesse do Poder Executivo.

O orçamento impositivo das emendas parlamentares individuais foi a principal bandeira de campanha do deputado Henrique Eduardo Alves à Presidência da Câmara, para o biênio 2013-2014. Vitorioso, o deputado impulsionou a votação da matéria na casa, que só não resultou em emenda constitucional mais rapidamente em razão da demora do Senado. Quando a matéria retornou do Senado aprovada, Henrique Eduardo Alves já não era mais presidente. Mas seu sucessor, Eduardo Cunha, colocou o assunto para votação em menos de 20 dias após sua posse. Em 17 de março de 2015, foi promulgada a EC n.º 86 (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019).

Antes mesmo da aprovação final dessa emenda constitucional, os parlamentares anteciparam seus efeitos e incluíram na LDO 2014 os dispositivos que tornaram obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais naquele ano. Essa experiência do orçamento da União de 2014, aliada à persistente insatisfação dos parlamentares com o tratamento recebido pela ex-Presidente Dilma Rousseff e ao risco de prosperarem no Supremo Tribunal Federal eventuais questionamentos sobre a constitucionalidade da nova instituição legal, proporcionaram um ambiente político no Congresso Nacional para a aprovação da Emenda Constitucional n.º 86/2015, com 452 votos favoráveis na Câmara dos Deputados. O Senado Federal já havia aprovado essa matéria com 51 votos favoráveis.

As LDOs de 2014 e de 2015 continham dispositivos, obrigando a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais graças a alterações no texto realizadas pelo Congresso Nacional. A partir da promulgação da EC n.º 86/2015 não seria mais necessário se discutir esse tema a cada ano durante a tramitação das Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs, pois a regra passou a ser permanente e, como norma geral de direito financeiro, aplicável às demais esferas federativas.

Vendo que a PEC seria aprovada, o Executivo conseguiu atenuar seu prejuízo ao emplacar no texto final que pelo menos 50% dos recursos das emendas parlamentares individuais devem ser



alocados em ações e serviços públicos de saúde, já que o Governo Federal apresentava dificuldade anualmente em cumprir a alocação mínima exigida no texto constitucional. Assim, desde então, os parlamentares em exercício possuem o direito de alocar recursos no orçamento de forma igualitária, num montante que soma anualmente cerca de 1,2% da RCL<sup>4</sup>. Desse montante, pelo menos 50% devem ser alocados em ações e serviços públicos de saúde. Além disso, o Poder Executivo pode deixar de executar essas despesas em caso de impedimento de ordem técnica, ou contingenciar parte dos valores na mesma proporção que tiver de contingenciar suas despesas. Para Greggianin e Pereira da Silva (2015), esse aspecto corrige a distorção que havia quanto à incidência dos contingenciamentos, quando a prática era o contingenciamento inaugural de todas as emendas, individuais ou coletivas.

Outro ponto relevante em relação ao texto dessa EC é o fato de um de seus parágrafos autorizar que os Restos a Pagar sejam considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais, até o limite de 0,6% da RCL realizada no exercício anterior. Para Santos e Gasparini (2019), a possibilidade de utilização de Restos a Pagar para fins de cumprimento da execução financeira aumenta o montante de emendas individuais, constantes do orçamento que não será executado, dado que o teto de 1,2% da RCL é um só para emendas novas e velhas (Restos a Pagar de anos anteriores).

Sobre o impacto dessa mudança constitucional na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, em relação à ferramenta de controle dos recursos orçamentários e a gestão da coalizão no Congresso Nacional, Guimarães, Perlim e Maia (2019) assim descreveram:

No que concerne a essa ferramenta, houve duas mudanças fundamentais: primeiro uma crescente frustração parlamentar com a capacidade de execução das emendas pelo Executivo, por motivações de duas naturezas – burocrática e financeira. A segunda foi uma reação do Congresso à primeira: a aprovação do orçamento impositivo. Essa nova regra, estabelecida por emenda constitucional, tirou do governo a capacidade de manejar discricionariamente parte relevante do orçamento, nivelando por baixo a execução e tirando capacidade gerencial e política dessa ferramenta. Além disso, o líder partidário, como negociador importante da liberação de emendas, perdeu capacidade de disciplinar sua bancada. Em resumo: a ferramenta perde muito de suas duas utilidades – tanto governabilidade quanto execução de políticas públicas no nível local (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019, p. 34).

---

<sup>4</sup> Até o ano de 2016 o valor total das emendas individuais correspondeu a 1,2% da RCL. Com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, esse montante passou a ser corrigido anualmente pelo mesmo percentual de correção do limite total das despesas discricionárias dada pelo Novo Regime Fiscal.

Mesmo sendo obrigado a executar as emendas parlamentares individuais, tanto em termos orçamentários (empenho), quanto em termos financeiros (pagamentos), Teixeira Filho (2020) demonstrou que a decisão sobre o momento da execução das emendas ainda é um instrumento de controle da pauta do Poder Legislativo por parte do Poder Executivo. Como exemplo, observou que nos anos de 2017 e 2018, no governo Michel Temer, os decretos de liberação de empenho e de pagamento de emendas parlamentares individuais por ele publicados conseguiram impedir que a abertura de processos contra ele fosse levada adiante, de modo a garantir a permanência no cargo até o fim do seu mandato. Também observou, em 2019, que a liberação de emendas do governo Jair Bolsonaro ocorreu apenas quando foi garantida a aprovação da PEC da reforma da previdência na Câmara dos Deputados.

Outro ponto que merece destaque na utilização da execução orçamentária como ferramenta para articulação de apoio no Congresso Nacional e os efeitos dessa emenda constitucional é a previsão feita por Pereira (2014) ainda antes de sua aprovação. Para ele, a impositividade das emendas geraria ainda mais distorções e dissipação. Os parlamentares internalizariam os ganhos eleitorais provenientes da execução impositiva dos recursos de suas emendas independentemente do apoio político ao presidente. Como consequência, novos recursos tenderiam a ser demandados para a construção e manutenção de maiorias legislativas, o que necessariamente levaria ao aumento do custo de apoio e à dissipação de recursos.

### **3.1.2 Emenda Constitucional n.º 95/2016 (“Teto de Gastos”)**

Pouco tempo após o Presidente Michel Temer assumir o poder, em decorrência do impedimento da Presidente Dilma Rousseff, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição – PEC n.º 241/2016, transformada na Emenda Constitucional n.º 95/2016. Popularmente chamado de “Teto de Gastos”, o Novo Regime Fiscal estabelecido por essa Emenda Constitucional limita o montante total das despesas primárias ao valor executado no ano de 2016, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

O Novo Regime Fiscal deveria valer pelos vinte anos seguintes (2017 a 2036), podendo ter a forma de correção do limite das despesas primárias revisto após os primeiros dez anos. Essa medida pretendia “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio

fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal” (BRASIL, 2016), conforme informado na Exposição de Motivos que acompanhou a proposta.

Para Giambiagi e Horta (2019), a aprovação dessa emenda constitucional foi vista como um divisor de águas, depois de um período de 25 anos, em que a despesa primária total da União – incluindo as transferências para estados e municípios – passou de 14% para 24% do produto interno bruto (PIB). Depois dessa medida, uma série de temores acerca da trajetória futura do país foi dissipada. Na esteira desse processo, a cotação do dólar cedeu, a inflação assumiu uma trajetória fortemente descendente e as taxas de juros, tanto de curto quanto de longo prazo, caíram substancialmente.

Uma consequência direta dessa medida no processo orçamentário brasileiro foi o fato de a estimativa de receita deixar de ter tanta relevância para a definição do montante da despesa. Antes dessa modificação, era muito comum o Congresso Nacional reestimar as receitas visando abrir espaço no orçamento para a inclusão de emendas. Muitas vezes essas reestimativas não possuíam base de cálculo realista, o que fazia com que – após a não realização dessas receitas – fosse necessário o contingenciamento de despesas na execução da lei orçamentária (TOLLINI, 2016).

Segundo Greggianin (2015), o Legislativo quase sempre elevava os montantes das receitas da proposta orçamentária para acomodar as emendas coletivas – uma vez que as emendas individuais são praticamente atendidas com a reserva de contingência –, sem a necessidade de cortes nas demais programações da proposta. Isso não foi um problema até, aproximadamente, 2008, quando a prática de previsões conservadoras pelo Executivo ou o ritmo da economia deixava margem de acerto às reestimativas congressuais. A partir de 2009, no entanto, com poucas exceções, as receitas encontravam-se superestimadas já na elaboração do projeto de lei pelo Executivo.

Para Tollini (2016), entre todas as disfunções do processo orçamentário do governo federal, pode-se dizer que a mais danosa era a persistência com que o Congresso Nacional reestimava, todos os anos, as receitas do PLOA. Normalmente realizada com pouco embasamento técnico e muito viés, já que o objetivo era encontrar recursos adicionais para financiar emendas, a reestimativa constituía-se a principal causa da perda de realismo da LOA.

Para Santos e Gasparini (2019), havendo um teto para despesas primárias, torna-se inviável a aprovação de recursos oriundos da reestimativa de receitas para o atendimento de emendas, observadas as exceções. Assim, o teto de gastos evitaria a elaboração de orçamentos

irrealistas, pois desestimularia estimativas demasiadamente otimistas da receita com a finalidade de autorizar mais gastos.

No Brasil o Poder Executivo é o responsável pela elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA, e o Poder Legislativo o responsável por sua apreciação e aprovação, podendo realizar alterações (emendas). Com o Novo Regime Fiscal, a partir do momento em que a despesa primária não crescerá acima da inflação, o aumento da receita significaria melhoria no resultado fiscal e não a realização de mais despesas. Como consequência, para a inclusão de emendas ao orçamento, seria necessário que o Poder Legislativo realizasse corte de despesas constantes na proposta do Executivo, ou que já houvesse um espaço reservado na proposta orçamentária para preenchimento pelas emendas parlamentares.

O fato de não mais ser possível a utilização de reestimativa de receitas para inclusão de emendas parlamentares ao orçamento torna claro que o Novo Regime Fiscal, em certa medida, impactou o jogo político no que tange aos elementos de troca disponíveis aos Poderes Executivo e Legislativo (SANTOS; GASPARINI, 2019).

Dado que as despesas primárias são compostas por uma parcela considerada obrigatória (derivada de alguma obrigação legal como salários do funcionalismo e benefícios previdenciários) e outra parcela considerada discricionária (as despesas em que os Poderes Executivo e Legislativo escolhem em que querem gastar), o aumento das despesas obrigatórias acima da inflação significa a redução do espaço existente no orçamento para as despesas discricionárias.

Cabe destacar que são despesas discricionárias aquelas necessárias à manutenção e funcionamento dos órgãos públicos, como energia elétrica, água, vigilância etc. A compressão excessiva das despesas discricionárias significa a paralisia da máquina pública. Os investimentos também integram as despesas discricionárias. Assim, para que o Governo continue a funcionar e continue a realizar investimentos, seria necessária a contenção do crescimento das despesas obrigatórias, para que elas não crescessem acima do índice que corrige o espaço para despesas primárias (IPCA).

A primeira medida visando à contenção do crescimento das despesas obrigatórias foi a PEC para reformar a previdência social, enviada ainda no Governo Temer. Sem obter êxito na aprovação dessa medida, coube ao Governo Jair Bolsonaro a apresentação de nova PEC para reformar a previdência, aprovada em 2019. Essa é a principal despesa primária do Brasil, e, ao final de 2019, representou 43,5% (BRASIL, 2015b) de todo gasto primário da União.

Mesmo com o atraso na aprovação da reforma da previdência, o impacto do teto de gastos na dinâmica de elaboração e aprovação do orçamento brasileiro foi postergado por dois motivos. O primeiro foi o fato de a despesa do exercício de 2016, que serviu de base para limite de gastos dos anos seguintes, ter sido “engordada”, ou seja, houve uma corrida para se pagar tudo que era possível naquele ano para se ter uma “folga” nos anos seguintes. O outro motivo que permitiu um fôlego nos primeiros anos do teto foi o estabelecimento de 7,2% para a correção do seu limite em 2017, baseado na expectativa de inflação no momento da elaboração da proposta. Porém, como o crescimento dos preços desacelerou mais do que o esperado em 2016, o teto para 2017 foi ajustado bem acima da inflação, já que o IPCA do período ficou em 3,5% (GIAMBIAGI; HORTA, 2019).

Mesmo com a reforma do sistema previdenciário brasileiro, as despesas obrigatórias continuaram a crescer acima da inflação, comprimindo ainda mais as despesas discricionárias. Para Almeida *et al.* (2021), ao analisar os gastos públicos, percebe-se que a maior parte do orçamento é de caráter obrigatório, tais como o repasse constitucional aos estados e municípios, as despesas com a folha de pagamento de pessoal ativo e inativo, os encargos e juros da dívida pública, além das despesas relacionadas ao cumprimento dos mínimos constitucionais, como saúde e educação. Sobra pouco, portanto, para os gastos discricionários, principalmente por conta das atuais restrições relacionadas ao controle do teto de gastos.

### **3.1.3 Emendas Constitucionais n.º 100/2019 e 102/2019 (“Orçamento Impositivo”)**

No primeiro ano do Governo Jair Bolsonaro, o Congresso Nacional avançou ainda mais sobre o controle do orçamento. Com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 100/2019, o parlamento constitucionalizou a impositividade das emendas de bancadas estaduais, que já possuíam esse tratamento por meio de dispositivos das LDOs desde 2016. A impositividade das emendas individuais ficou estendida para as emendas de bancada no montante de 0,8% da RCL em 2020, aumentando para 1% da RCL em 2021 e passando a ser corrigido pelo mesmo percentual que corrige o teto de gastos a partir de 2022 (BRASIL, 2019a).

De forma semelhante ao que foi trazido pela EC n.º 86/2015, foi autorizado que os restos a pagar sejam considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas de bancada, até o limite de 0,5% da RCL realizada no exercício anterior. Além disso, também de

forma semelhante ao tratamento recebido pelas emendas individuais, essas emendas podem ser contingenciadas na mesma proporção das demais despesas discricionárias do Poder Executivo.

Um ponto relevante em relação à impositividade das emendas de bancada é que, diferentemente das emendas individuais, em que foi estabelecida a divisão equitativa entre todos os parlamentares – ou seja, cada Deputado e cada Senador possuem o direito de indicar e ter executado o mesmo montante de recursos –, no caso das emendas de bancada não houve esse cuidado. Não foi estabelecido nenhum critério para a distribuição do montante de recursos de execução obrigatória entre as bancadas.

O entendimento que vem sendo adotado no Congresso Nacional é a divisão igualitária desse montante entre todas as bancadas estaduais. Isto é, divide-se o montante total reservado para as emendas impositivas de bancada entre os 26 estados e o DF, sem que haja qualquer ponderação em relação às populações dos entes ou seus respectivos níveis de desenvolvimento humano, o que pode representar uma distorção distributiva (BRASIL, 2019d).

A divisão de recursos dessas emendas entre as bancadas possui um tratamento específico na Resolução n.º 1/2006-CN, que trata da tramitação das matérias orçamentárias no Congresso Nacional e do funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. Essa norma estabelece a quantidade máxima de emendas que podem ser apresentadas por bancada, de acordo com a quantidade de parlamentares que as compõem, e alguns critérios para a distribuição dos recursos entre elas, como a população residente do ente, os critérios para distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e a média histórica de atendimento das bancadas nos três anos anteriores.

Uma diferenciação entre a impositividade das emendas individuais e das emendas de bancada estadual se dá em relação aos limites de atuação dos dois autores. Para as emendas individuais, o entendimento que vem sendo seguido pelo Congresso Nacional é que não cabe emenda individual de apropriação de recursos fora do montante impositivo estabelecido pela EC 86/2015 (BRASIL, 2019d). Ou seja, a totalidade das emendas individuais deve se enquadrar naquele montante.

Já no caso das emendas de bancada estadual, o entendimento que tem sido adotado é que essas emendas são impositivas até o montante estabelecido na EC 100/2019, mas isso não impede que outras emendas de bancada sejam incluídas no orçamento em montante que supere esse limite (BRASIL, 2019d). Assim, o entendimento é que a parcela que supera o montante impositivo pode

entrar no orçamento da mesma forma que as demais despesas discricionárias, sendo classificadas com o RP 2 e não com o RP 7 das emendas de bancada impositivas.

Outra modificação relevante trazida pela EC 100/2019 foi a determinação de que a administração pública teria a partir dali “o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (BRASIL, 2019a). Para Santos e Gasparini (2019), essa medida pode ter transformado em impositivo todo o orçamento federal, pois o Poder Executivo estaria obrigado desde então a executar toda a programação orçamentária finalística. Agora, não apenas as emendas individuais e de bancadas estaduais deveriam ser executadas, mas sim todo o orçamento finalístico, incluindo o que o próprio Poder Executivo propôs e as demais emendas apresentadas no Congresso Nacional, como as emendas de Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional e as emendas dos relatores do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Os efeitos dessa EC 100/2019 acabaram mitigados pela EC 102/2019, aprovada poucos meses depois, que permitiu o contingenciamento de despesas para cumprimento de metas fiscais ou limites de despesas, o cancelamento de dotações para abertura de créditos adicionais e sua não execução em caso de impedimentos de ordem técnica (BRASIL; 2019b).

Para Bahury (2019), a redação final da Emenda Constitucional n.º 100/2019 conseguiu ir um pouco além da proposta inicial, que buscava apenas estender a impositividade para as emendas de bancada. Ela preocupou-se em modificar a concepção do orçamento enquanto lei meramente autorizativa, tornando explícito o dever do administrador de executar as programações orçamentárias.

Portanto, essa mudança constitucional pode ter retirado do Poder Executivo a autonomia até então existente para selecionar programações que poderiam deixar de ser executadas em algum exercício, sem qualquer justificativa para isso. A partir dessa mudança constitucional, em caso de não execução de qualquer despesa finalística, o Governo teria que justificar algum impedimento técnico para sua inexecução.

Como é visto com mais detalhes no capítulo 4 deste trabalho, ainda em 2019, o Congresso Nacional aprovou a LDO 2020, incluindo dispositivos que visavam possibilitar a identificação clara de todas as emendas parlamentares no orçamento. Utilizando a codificação do Identificador de Resultado Primário – RP, que já identificava as emendas impositivas individuais (RP 6) e de bancadas estaduais (RP 7), foram criados os códigos RP 8, para identificar as emendas de

Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, e RP 9, para identificar as emendas do relator-geral do PLOA. Além dessa identificação, foram inseridos dispositivos que tornavam os autores das emendas os responsáveis pela indicação da prioridade na execução e dos beneficiários dos recursos.

Esses dispositivos acabaram vetados pelo Poder Executivo, com o argumento de que contribuem para a alta rigidez do orçamento e ampliam as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública. Esse veto foi objeto de embates entre Executivo e Legislativo no final de 2019 e início de 2020. O Executivo terminou enviando os Projetos de Lei do Congresso Nacional - PLNs n.º 51, de 2019, e n.º 2, 3 e 4, de 2020, para tentar acomodar essa situação, o que acabou sendo deixado de lado em 2020, com o início da pandemia do novo Coronavírus - COVID-19.

Não é possível afirmar categoricamente que a introdução dessas modificações na LDO tenha sido consequência do entendimento de que todo o orçamento finalístico passou a ser impositivo com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 100/2019. Porém, o fato é que esse movimento para “carimbar” as demais emendas parlamentares e estabelecer seus autores como responsáveis pela indicação da sua prioridade e dos beneficiários dos recursos ocorreu logo em seguida, sinalizando ao menos uma tentativa de apropriação por parte do parlamento de uma parcela ainda maior do orçamento discricionário sob a tutela do Poder Executivo.

### **3.1.4 Emenda Constitucional n.º 105/2019 (“Transferências Especiais”)**

Desde que passaram a ser impositivas, as emendas eram incluídas no orçamento e, no ano de sua execução, os parlamentares e os entes beneficiários especificavam o objeto em que seriam aplicados os recursos. Além da burocracia para a chegada efetiva do montante alocado pelo parlamentar em sua base eleitoral, em muitos casos, a Caixa Econômica Federal era remunerada para fiscalizar a execução dos recursos.

Como consequência da análise sobre o objeto que seria executado com os recursos, em alguns casos eram identificados impedimentos técnicos que atrasavam a execução orçamentária ou até mesmo faziam as emendas deixarem de ser impositivas e, com isso, não executadas. Esses impedimentos técnicos podiam ser desde a inexistência do projeto ou da licença para execução de



uma obra, ou simplesmente a perda de prazo para apresentação de informações solicitadas pelos Ministérios.

Ainda em 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional n.º 105 (BRASIL, 2019c), que criou uma modalidade para a execução das emendas parlamentares individuais. No novo formato, os autores e os entes beneficiários (estados e municípios) não precisam mais indicar qual é a política pública que será executada com os recursos. O Governo Estadual ou a Prefeitura Municipal contemplada com a transferência especial pode aplicar os montantes recebidos em qualquer despesa finalística de sua competência, desde que não seja em despesas com pessoal e encargos sociais relativos a ativos, inativos e pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida. Além disso, 70% do montante deve ser utilizado em despesas de capital.

Essa nova modalidade trouxe ainda mais independência do parlamentar autor da emenda em relação ao Poder Executivo na destinação de recursos para suas bases eleitorais, pois deixa de haver qualquer análise quanto à viabilidade e aderência do que se planeja fazer com os recursos e as regras existentes em cada política pública. Por exemplo, caso o parlamentar deseje transferir recursos para um município com o objetivo de que seja construída uma quadra de esportes naquela localidade, será necessário que o ente recebedor dos recursos apresente um projeto e um plano de trabalho de como serão aplicados os recursos. Essas informações são processadas e analisadas por técnicos do Ministério responsável pela política pública, que, se necessário, solicitam mais informações aos entes beneficiários dos recursos. Além do processo ser demorado, ele possibilita um controle por parte do executivo sobre momento em que os recursos são repassados.

Já no caso das transferências especiais, como há determinação constitucional para que a execução das emendas seja feita de forma equitativa, independentemente da autoria, a execução desses recursos ocorre quase que de forma automática, pois a única exigência necessária para a transferência dos recursos é a indicação, por parte dos autores, do ente federado beneficiário da emenda.

Tabela 2 - Execução orçamentária e financeira das Transferências Especiais - ação 0EC2 (R\$ 1 milhão)

Ano	Dotação Inicial	Dotação Final	Total Empenhado	Total Pago (inclui RAP)	% em relação ao total empenhado (RP 6)
2020	649,3	621,2	621,2	621,2	6,6%
2021	1.990,6	2.045,1	2.038,6	2.000,0	21,6%
2022	3.279,5	3.317,0	3.317,0	1.657,3	30,9%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Na Tabela 2 chama a atenção o fato de que em 2022 o percentual de pagamento das transferências especiais ter alcançado aproximadamente 50% dos recursos alocados naquele ano. Uma possível explicação para esse fato vem da própria regra de impositividade das emendas individuais, que autoriza a contabilização de pagamentos de restos a pagar de emendas individuais de exercícios anteriores para aferição do cumprimento do montante obrigatório de execução financeira dessas emendas.

Esse processo torna o envio de recursos para bases eleitorais dos parlamentares mais prático e ágil, o que estimulou a tentativa de ampliar a possibilidade de utilização dessa modalidade para as emendas de bancada estadual. Na tramitação dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e de 2022, foi observada a apresentação de emendas e sua incorporação ao texto da LDO aprovada no Congresso Nacional com o intuito de autorizar a execução de emendas impositivas de bancada estadual por meio de transferências especiais. Esses dispositivos acabaram vetados pelo Poder Executivo, tendo o veto sido rejeitado em 2021 e mantido em 2022 pelo Congresso Nacional. Mesmo com a rejeição do veto em 2021, não foi observada a inclusão de transferência especial na LOA 2021 por meio de emenda de bancada estadual.

Em que pesem argumentos favoráveis às transferências especiais, pelo fato de reduzirem trâmites burocráticos e agilizarem a entrega de recursos aos entes subnacionais para que apliquem nos projetos de maior necessidade da população, na tentativa de resolver uma antiga demanda, é preocupante a redução da carga de órgãos de fiscalização e controle sobre o repasse de recursos por essa específica forma (ALMEIDA *et al.*, 2021). Essa forma de transferência de recursos para entes subnacionais ficou conhecida na imprensa como “Emenda PIX” (COURI, 2021), numa referência à nova modalidade de transferência de recursos entre contas correntes lançado pelo Banco Central em 2020.

Aqui, vale fazer um paralelo entre o chamado “Orçamento Secreto” e as “Emendas PIX”. No primeiro caso, é possível saber em que foi aplicado o recurso, mas não se sabe qual o real

responsável por sua indicação. Já no segundo caso, é possível saber quem indicou o recurso, mas não se sabe em que ele foi utilizado.

### **3.1.5 Contexto político das mudanças constitucionais**

As mudanças constitucionais descritas nos itens anteriores se deram em diferentes contextos políticos. A primeira delas, a EC n.º 86/2015 (BRASIL, 2015a), ocorreu durante o governo da ex-Presidente Dilma Rousseff. Uma das características de seu governo foi a progressiva perda de apoio parlamentar e popular ao longo dos anos que culminou na interrupção de seu mandato por meio de um processo de impeachment. E um dos fatores que pode ter contribuído para a perda do apoio parlamentar foi justamente o tratamento dado à execução das emendas individuais e a consequente aprovação de sua impositividade (GUIMARÃES; PERLIN; MAIA, 2019).

A emenda constitucional seguinte, EC n.º 95/2016 (BRASIL, 2016a) ocorreu por um motivo bem diferente das demais e em outro contexto político. O Presidente à época era Michel Temer, que assumira a presidência após o impeachment de Dilma Rousseff. Com discurso reformista e encontrando o país com as contas públicas deterioradas, taxa de juros elevada e em recessão, a primeira grande medida foi introduzir um limite para os gastos primários de cada Poder por meio do Novo Regime Fiscal.

Portanto, seu contexto não derivava de qualquer indisposição com o Congresso Nacional ou mesmo problemas de governabilidade, haja vista o pouco tempo decorrido entre a posse do ex-Presidente Temer, após o processo de impeachment, e a aprovação da modificação constitucional. A principal motivação era uma tentativa de recuperação da confiança no país que havia sido perdida no governo anterior. A limitação imposta por essa medida buscava retomar as condições econômicas para um futuro retorno do crescimento econômico, com redução da taxa de juros e controle do crescimento da dívida pública, além da preponderância do Executivo na agenda fiscal orçamentária.

Já as Emendas Constitucionais n.º 100, 102 e 105 de 2019 (BRASIL, 2019a; 2019b; 2019c) ocorreram durante o governo Jair Bolsonaro. Eleito com discurso anti-política derivado da “Operação Lava Jato”, parlamentar com 7 mandatos de deputado federal, que passou por diversos partidos políticos e sempre integrou o chamado “baixo clero” na Câmara dos Deputados, o Presidente Jair Bolsonaro não utilizou, inicialmente, a indicação dos partidos representados no

parlamento para comporem o primeiro escalão de seus Ministérios como moeda de troca na formação de coalizão no Congresso Nacional. Uma de suas primeiras medidas foi em sentido contrário, reduzindo a quantidade de Ministérios e indicando “técnicos” e políticos mais próximos para ocupá-los, sem que os partidos que esses políticos pertenciam se comprometessem em apoiar seu governo.

Como consequência dessa postura, restou-lhe apenas o orçamento como ferramenta na busca de apoio parlamentar no Congresso Nacional. Com o *slogan* “Mais Brasil e Menos Brasília” a utilização do orçamento de forma geral foi praticamente sua única ferramenta na negociação por apoio parlamentar, e não apenas das emendas individuais, que já eram impositivas. Porém, a falta de habilidade sua e dos responsáveis pela articulação política do governo no parlamento, aliado ao seu histórico como parlamentar, fizeram com que essas emendas constitucionais fossem aprovadas com larga margem, contando inclusive com votos de seus principais aliados no Congresso Nacional, entre eles seus próprios filhos.

Por sempre ter integrado o “baixo clero” (BONIFÁCIO; MACHADO; MADEIRA, 2022) e ter se colocado como oposição aos governos anteriores ao seu, Jair Bolsonaro costumava defender, quando parlamentar, a impositividade do orçamento, pois, além de tirar essa ferramenta das mãos do Presidente da República, permitiria enviar recursos aos seus redutos eleitorais. Porém, o apoio a essas medidas não era a posição esperada para o chefe do Executivo, pois significava abrir mão de poder, e, especialmente no seu caso, renunciar à única ferramenta que utilizava para angariar apoio político no Congresso Nacional.

Após a aprovação dessas emendas constitucionais e, em seguida, das restrições incluídas nas leis orçamentárias, alguns embates foram verificados na disputa pelo controle de parcela relevante do orçamento. Se foi por falta de habilidade política, ou por ser refém de posicionamentos anteriores, o fato é que ter renunciado ao controle de parcela significativa do orçamento em favor do Legislativo serviu como moeda de troca que lhe garantiu governabilidade, mesmo diante de dezenas de pedidos de impeachment.

Outro fator que pode ter contribuído para o avanço dos parlamentares sobre o orçamento foram as mudanças ocorridas em relação ao financiamento de campanhas eleitorais. Se, antes, os candidatos podiam receber doações de empresas e não havia limite para os gastos de campanha, as mudanças ocorridas nesse processo tornaram proibidas as doações empresariais para campanhas políticas, criaram um fundo público para financiamento dessas campanhas e limitaram os gastos

que cada candidato poderia fazer em sua campanha. Com isso, o volume de recursos direcionados pelos parlamentares aos seus aliados locais, sejam eles prefeitos ou demais lideranças que lhes garantiam votos em seus pleitos eleitorais, fez com que os parlamentares detentores de mandato possuísem uma relevante vantagem competitiva em relação aos seus concorrentes sem mandato.

Como o montante executado de emendas individuais passou a ser igual para todos os parlamentares com mandato, surgiu a necessidade de se buscar mais recursos para que fosse possível ao deputado diferenciar-se dos seus pares. Assim, recursos extras destinados por parlamentares a suas bases eleitorais serviam para diferenciá-los dos seus concorrentes com mandato.

### 3.2 EVOLUÇÃO DO ESPAÇO DESTINADO A EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO BRASILEIRO

As mudanças constitucionais descritas nas sessões anteriores impactaram a ocupação do espaço orçamentário das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo. De forma simplificada, é possível dizer que, até 2016, o tamanho desse espaço era definido pela estimativa de receitas primárias, pelo montante de despesas primárias obrigatórias e pela meta de resultado primário. Isso significa dizer que uma elevação da projeção de receitas, sem que haja alteração no montante de despesas obrigatórias e na meta fiscal, possibilitava o aumento das despesas discricionárias.

Com o estabelecimento de um limite para as despesas primárias de cada Poder, o espaço orçamentário das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo passou a ter um limite, fazendo com que uma elevação na projeção da receita não possibilitasse a inclusão de novas despesas primárias no orçamento. Esse fato sozinho modificou a forma como as emendas parlamentares eram incluídas no orçamento até então.

Além disso, ao reservar um espaço cada vez maior para emendas individuais e de bancada estadual, o Poder Legislativo reduziu ainda mais o espaço disponível à disposição do Poder Executivo. Com isso, apenas as emendas de comissões e de relatores do PLOA necessitariam encontrar espaço para serem incluídas no orçamento, com o corte de despesas sendo a principal medida para sua inclusão desde então.

Vale destacar que de forma inédita, mas talvez já esperada, a LDO 2023 já previu a reserva de espaço no orçamento para as emendas de relatores, em montante igual à soma entre as emendas individuais e de bancada estadual. Ou seja, de um ano para o outro a reserva de espaço que se limitava à soma dos montantes previstos para emendas individuais e de bancada estadual foi duplicada, com a reserva de igual montante para as emendas de relator-geral do PLOA.

Em termos numéricos, para 2023, o espaço total das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo ficou em 118,4 bilhões, sendo que 29,8% desse montante estão reservados para emendas, com R\$ 11,7 bilhões para emendas individuais, R\$ 7,7 bilhões para emendas de bancada estadual e R\$ 15,9 bilhões para emendas de relator-geral do PLOA. Destaca-se que ainda há R\$ 3,5 bilhões reservados para emendas de relator para serem alocados na concessão de reajustes salariais a servidores públicos, que é uma despesa obrigatória. Para Tollini (2016), o Poder Executivo se vê constrangido a abdicar de tamanho espaço fiscal de que disporia para atender à enormidade de pleitos encaminhados pelos diversos órgãos setoriais devido à necessidade de reservar espaço tão significativo no PLOA para inclusão de emendas.

No final do ano de 2022 dois novos acontecimentos modificaram esse espaço orçamentário. O primeiro deles foi a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, que decidiu pela inconstitucionalidade das emendas de relator-geral do PLOA. Como consequência quase que imediata dessa decisão do STF, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional n.º 126, de 21 de dezembro de 2022. Essa EC ampliou para 2% da RCL o montante das emendas impositivas individuais e previu o envio de projeto de lei complementar para substituir o Teto de Gastos criado pela EC 95/2016.

### **3.2.1 Ocupação do espaço orçamentário**

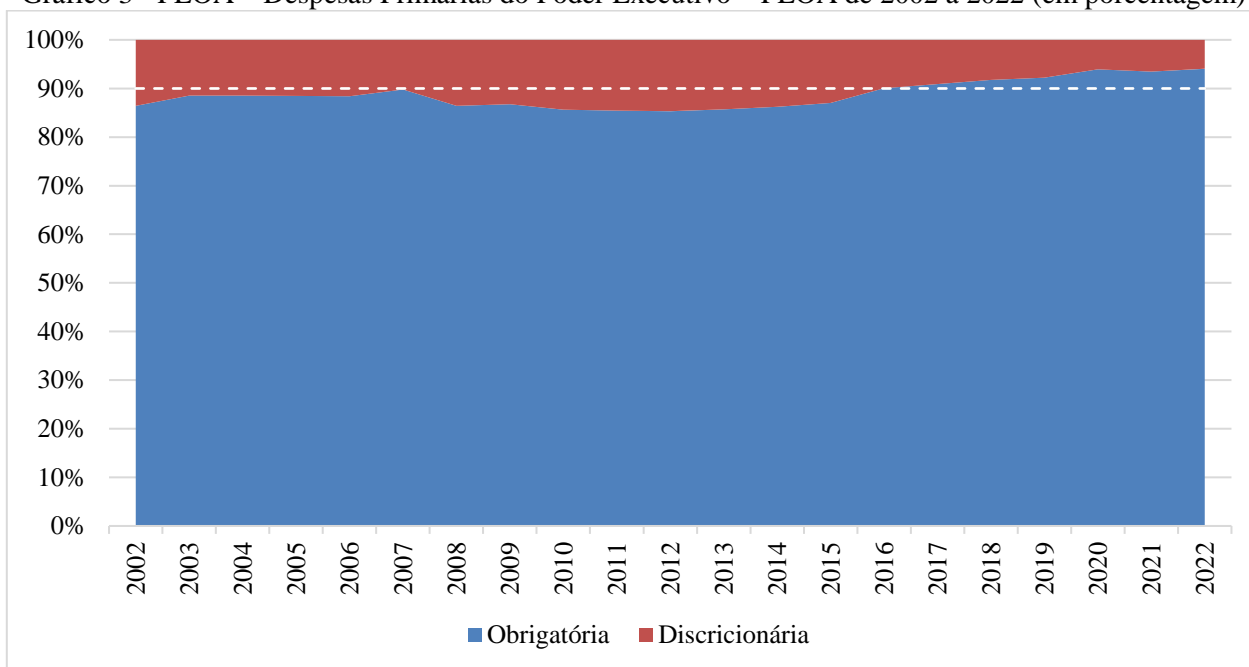
Na elaboração das Leis Orçamentárias Anuais - LOAs, o processo deve iniciar com a estimativa de quanto será arrecadado no ano seguinte. Verifica-se qual o montante de receitas previstas com base em séries históricas, parâmetros macroeconômicos e informações dos órgãos responsáveis pela arrecadação. Em tese, parte-se da estimativa de receitas para que se possa fixar quanto poderá ser gasto no próximo exercício. Além disso, é necessário levar em consideração a meta de resultado primário estabelecida na LDO, que corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias.

Estabelecido o tamanho do orçamento primário, tem-se que a maior parte das despesas alocadas é de natureza obrigatória, isto é, despesas em que há algum dispositivo constitucional ou legal determinando que elas devem ser executadas independentemente da vontade do gestor público. Nesse grupo, estão incluídas, por exemplo, as despesas com benefícios previdenciários e salários de servidores públicos.

Após a alocação das despesas obrigatórias, o espaço restante é ocupado pelas despesas chamadas de “discricionárias”, aquelas em que o gestor pode escolher como executar, a exemplo dos investimentos públicos. Importante destacar que, mesmo nesse grupo de despesas discricionárias, existem diversos gastos que o gestor terá que executar para que não ocorra paralisação da máquina pública, como despesas com água, energia elétrica e vigilância patrimonial. É no grupo das despesas discricionárias que se inserem as emendas parlamentares, mesmo as que possuem o dever de execução.

O Gráfico 3 mostra a proporção entre despesas obrigatórias e despesas discricionárias dentro do montante total de despesas primárias no momento da elaboração do PLOA. No período entre 2002 e 2022, as despesas discricionárias nunca ocuparam mais do que 15% do montante total de despesas primárias, e tiveram seu maior percentual registrado em 2012 (14,7%). Entre 2002 e 2015, as despesas discricionárias nunca representaram menos do que 10% do total de despesas primárias, mas a partir de 2016 nunca mais ultrapassaram essa mesma marca de 10%, registrando uma tendência de redução até atingir 6% em 2022.

Gráfico 3 - PLOA – Despesas Primárias do Poder Executivo – PLOA de 2002 a 2022 (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Tabela 3 - Despesas Primárias do Poder Executivo – PLOA de 2013 a 2022 (em porcentagem)

Despesa\Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Obrigatória	85,7%	86,2%	87,0%	90,1%	90,9%	91,8%	92,2%	93,9%	93,5%	94,0%
Discricionária	14,3%	13,8%	13,0%	9,9%	9,1%	8,2%	7,8%	6,1%	6,5%	6,0%
<b>Total</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Com um espaço orçamentário cada vez mais reduzido, e sabendo que é o orçamento público o meio pelo qual se coloca em prática o planejamento da ação governamental, é possível perceber o quanto tem ficado cada vez mais difícil para o governante implementar seu plano de governo, considerando que grande parte das despesas discricionárias ficam comprometidas com a manutenção da máquina pública, conforme mencionado anteriormente.

A dificuldade que o Poder Executivo tem tido para incluir no orçamento novas despesas discricionárias ou incrementar aquelas já existentes vem aumentando ainda mais nos últimos anos, não apenas por esse espaço ser ocupado pelas despesas obrigatórias, mas também pela sua apropriação pelo Congresso Nacional. Além de estrangular ainda mais esse espaço com a aprovação de normas constitucionais e legais reservando parte significativa desses recursos para



sua destinação, os parlamentares têm efetuado cortes expressivos em despesas obrigatórias do Poder Executivo, dificultando ainda mais o seu planejamento.

A Resolução n.º 1/2006-CN, que disciplina o funcionamento da CMO e a tramitação das matérias orçamentárias no Congresso Nacional, classifica as emendas à despesa de três formas: 1) emenda de remanejamento; 2) emenda de apropriação; e 3) emenda de cancelamento. Cada uma delas possui uma característica própria para sua diferenciação (BRASIL, 2006).

A emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constante do projeto, exceto as da Reserva de Contingência. Além disso, o remanejamento deve se dar no âmbito da mesma unidade da federação, órgão e grupo de natureza de despesa, devendo ser observada ainda a compatibilidade das fontes de recursos (BRASIL, 2006).

A emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos ou de outras dotações definidas no Parecer Preliminar (BRASIL, 2006). Esse é o tipo favorito para apresentação de emendas, pois os parlamentares só precisam definir para onde pretendem destinar os recursos, sem se preocupar com a origem dos mesmos.

Por fim, a emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto (BRASIL, 2006). Nesse caso, não há intenção em levar os recursos para outro lugar, o objetivo é apenas impedir que certa despesa seja realizada, ou pelo menos reduzir o seu montante.

O processo de busca por espaço no orçamento para inclusão de emendas passa por algumas etapas e possui alguns caminhos. Dada a dificuldade histórica demonstrada pelo Poder Legislativo em realizar cortes nas programações encaminhadas pelo Poder Executivo, há mais de 20 anos são incluídos dispositivos na LDO determinando o envio do PLOA ao Congresso Nacional contendo uma reserva de recursos a serem apropriados pelas emendas (TOLLINI, 2016).

É importante destacar que essa reserva de recursos que o Poder Executivo envia ao Congresso Nacional para ser apropriada por emendas orçamentárias não vincula a sua utilização pelo parlamento, ou seja, não há obrigação de esses recursos serem usados como emenda individual, de bancada, de comissão ou de relator. Entre 2013 e 2022, essa reserva foi identificada do PLOA com o título de “0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária”, classificada com o

Identificador de Resultado Primário 2 – RP 2. A partir de 2018, o Localizador de Gastos tem especificado a base legal para sua inclusão no PLOA.

Previa-se utilizar o valor de 1% da RCL da União como parâmetro para o total dos gastos com as emendas individuais (TOLLINI, 2008). Com a aprovação da EC 86/2015, o montante reservado no PLOA para as emendas individuais ficou estabelecido em 1,2% da RCL, ou cerca de R\$ 15,2 milhões por parlamentar na LOA 2016. A partir de 2017, esse montante passou a ser corrigido pelo mesmo índice que corrige o teto de gastos. A Emenda Constitucional n.º 126/2022 elevou o percentual para 2% da RCL, sendo metade do montante destinado a ações de saúde.

Seguindo a mesma linha, a partir da LDO do ano de 2017, ficou estabelecido que o PLOA também reservasse um espaço para a inclusão de emendas de bancada estadual, nesse caso no montante de 0,6% da RCL. Com a aprovação da EC 100/2019, esse montante subiu, chegando a 1% da RCL a partir de 2021. A partir de 2022, esse montante também passou a ser corrigido pelo mesmo índice que corrige o teto de gastos.

Porém, para a apropriação das demais emendas, não tem havido reserva de recursos no PLOA<sup>5</sup>. Assim, durante a tramitação da proposta orçamentária na CMO, e seguindo as disposições da Resolução n.º 1/2006-CN, uma das primeiras medidas adotadas pela comissão, e que possibilitava abrir espaço para emendas, é a aprovação do Relatório da Receita, no qual os parlamentares avaliam a previsão de receitas feita pelo Poder Executivo para o ano seguinte. Entre acréscimos de decréscimos, o mais comum era o aumento da receita total prevista pelo Poder Executivo para o ano seguinte, o que abria espaço para inclusão de emendas, especialmente as emendas que não dispunham de reserva de recursos no PLOA.

Outro comportamento habitual da CMO, pelo menos a partir de 2014, é a aprovação do relatório preliminar do PLOA autorizando a realização de corte prévio em despesas primárias, geralmente estabelecendo um percentual para cortes em despesas correntes e em investimentos e inversões financeiras. Esse corte linear busca evitar o ônus político de propor um cancelamento mais acentuado numa determinada programação, evitando a necessidade de convencer os pares ou grupos de interesse sobre a adequação do corte (TOLLINI, 2016).

O montante resultante do corte prévio é adicionado ao montante da reserva estabelecida na LDO e ao montante de recursos excedentes pela reestimativa de receitas, criando-se uma reserva

---

<sup>5</sup> A LDO 2023 inovou estabelecendo a reserva de recursos para emendas de relator geral do PLOA 2023 (RP 9) em montante igual à soma das reservas de recursos para emendas impositivas individuais e de bancadas estaduais, aproximadamente R\$ 19,4 bilhões (BRASIL, 2022b).

de recursos para apropriação pelas emendas. O Parecer Preliminar então estabelece a maneira como esses recursos são apropriados, começando pelas emendas impositivas individuais e de bancada, passando pelas emendas de relator para em seguida tratar do montante reservado para emendas coletivas de bancada estadual não impositiva e de comissão.

Nesse ponto, vale diferenciar a reserva de recursos encaminhada pelo Executivo no PLOA e a reserva de recursos criada durante a tramitação do PLOA na CMO. O primeiro caso trata de um espaço separado na proposta orçamentária, por determinação constitucional ou da LDO, para ser ocupado por iniciativas parlamentares. Em relação à reserva criada na tramitação do PLOA, trata-se de uma prática adotada e disciplinada pela Resolução n.º 1/2006-CN, que busca facilitar o controle dos recursos apropriados pelos diversos tipos de emenda. Aglutina-se todo recurso disponível para ser apropriado pelos parlamentares em suas iniciativas orçamentárias.

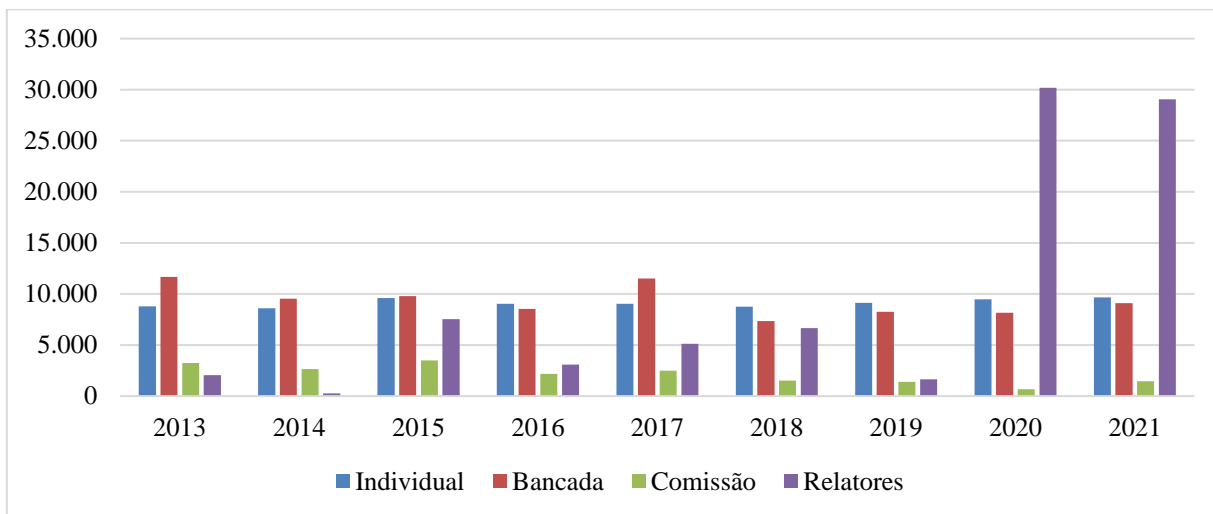
Além desses três movimentos, conforme mencionado anteriormente, é possível também a apresentação de emendas de remanejamento, quando os autores indicam a destinação dos recursos, mas também estabelecem a programação que deve ser reduzida para fazer frente à nova despesa. Por fim, o Parecer Preliminar também tem autorizado os relatores a realizarem outros cortes para atendimento de suas emendas e de emendas coletivas. Todo esse movimento resulta na aprovação de uma LOA com montante bastante significativo de emendas parlamentares, conforme a Tabela 4:

Tabela 4 - Emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo – LOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão)

<b>Emendas\Ano</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Individual	8.791	8.608	9.595	9.044	9.048	8.769	9.144	9.468	9.670
Bancada	11.664	9.528	9.794	8.551	11.501	7.338	8.252	8.153	9.096
Comissão	3.246	2.642	3.483	2.165	2.494	1.521	1.389	687	1.441
Relatores	2.066	265	7.541	3.077	5.108	6.642	1.634	30.172	29.041
<b>Total</b>	<b>25.767</b>	<b>21.044</b>	<b>30.414</b>	<b>22.837</b>	<b>28.151</b>	<b>24.269</b>	<b>20.419</b>	<b>48.481</b>	<b>49.248</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Gráfico 4 - Emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo – LOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Na Tabela 4 e no Gráfico 4, chama atenção o crescimento do montante de emendas de relator do PLOA em despesas discricionárias, aquelas classificadas com RP 9. Até 2019, essas emendas não possuíam uma identificação própria no orçamento, nem dispunham de qualquer dispositivo, seja constitucional ou mesmo legal, determinando que deveriam ser executadas. Porém, após a promulgação da EC n.º 100/2019 e a criação da marcação RP 9 na LDO do ano de 2020, repetido nas LDOs seguintes, associados a outros dispositivos dessas LDOs, o montante de emendas de relator chegou ao patamar aproximado de 60% do total de emendas incluídas pelos parlamentares na LOA<sup>6</sup>.

A seguir, a Tabela 5 revela a origem dos recursos que possibilitaram a inclusão dessas emendas. Se antes do teto de gastos a reestimativa de receitas era a principal fonte de recursos para inclusão de emendas ao orçamento, é possível verificar que, em 2019 e 2021, essa fonte não foi utilizada. Vale destacar também que para 2020 o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional uma proposta orçamentária em que estimou uma arrecadação R\$ 7 bilhões inferior ao que caberia de despesas primárias no teto de gastos, o que facilitou a realização pelos parlamentares de simples reestimativa de receitas com recebimento de dividendos de estatais para viabilizar a inclusão de emendas nesse mesmo montante (BRASIL, 2019e).

<sup>6</sup> Na LOA 2022, o montante total das emendas de relator RP 9 ficou em R\$ 16,5 bilhões e para 2023 a previsão é que fique em R\$ 19,4 bilhões (BRASIL, 2022c).

Tabela 5 - Origem dos recursos das emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo – LOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão)

<b>Origem\Ano</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Reserva de recursos	6.734	7.255	8.078	7.595	13.650	13.945	14.590	15.396	16.345
Corte em despesas discricionárias	3.046	4.081	4.108	13.093	2.484	5.880	3.670	12.617	6.160
Corte em despesas obrigatórias	0	0	0	0	2.905	1.784	2.159	13.468	26.744
Reestimativa de receitas	15.987	9.708	18.228	2.150	9.112	2.661	0	7.000	0
<b>Total</b>	<b>25.767</b>	<b>21.044</b>	<b>30.414</b>	<b>22.837</b>	<b>28.151</b>	<b>24.269</b>	<b>20.419</b>	<b>48.481</b>	<b>49.248</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Ainda na Tabela 5, chama bastante atenção o corte em despesas obrigatórias a partir da instituição do teto de gastos. Até 2016, o Congresso Nacional não avançava nessas despesas, mas com o espaço orçamentário delimitado pelo teto, e com um nível de despesas discricionárias sendo reduzido proporcionalmente ano a ano, os parlamentares passaram a rever também as despesas obrigatórias alocadas na proposta do Executivo. Esse avanço chegou a tal ponto que, em 2021, representou mais da metade da origem dos recursos alocados em emendas e resultou em veto de parte dessas emendas. Esse episódio é tratado na seção 4.2 deste trabalho.

Importa mencionar que, até 2016, as reservas de recursos estabelecidas na LDO para atendimento de emendas impositivas individuais não foram suficientes para isso. O valor previsto para a reserva era 1% da RCL, enquanto as emendas individuais eram aprovadas no montante de 1,2% da RCL prevista para o ano seguinte. No ano de 2016, o texto final da LDO aprovado previu a reserva de 1,2% da RCL, mas a aprovação só ocorreu no final do ano, em momento posterior ao envio do PLOA ao Congresso Nacional. Quando há atraso na aprovação da LDO, o Poder Executivo elabora o PLOA com base nas diretrizes constantes no PLDO, que para 2016 ainda previa apenas 1% da RCL para essa reserva. A partir de 2017, a reserva de recursos estabelecida na LDO foi suficiente para custear a totalidade das emendas impositivas individuais.

No caso das emendas impositivas de bancada, essa reserva começou a constar na LDO do ano de 2017 no montante de 0,6% da RCL, valor inferior ao montante dessas emendas aprovado naquele ano, quando a mesma LDO previu que seria 0,8% da RCL. Para 2018, a LDO previu novamente essa reserva, mas estabeleceu que ela fosse utilizada também para custear campanhas

eleitorais<sup>7</sup>. Nos anos de 2019 e 2020 a reserva de recursos foi suficiente para custear as emendas impositivas de bancada, mas em 2021 uma decisão do TCU<sup>8</sup> permitiu o aumento do montante impositivo para essas emendas.

Conforme mencionado anteriormente, para as demais emendas, não tem havido reserva de recursos no PLOA para sua apropriação. Os dispositivos da Resolução n.º 1/2006-CN que regulam a distribuição entre as emendas da reserva de recursos criada na CMO não estabelecem uma cota para emendas de bancada não impositivas, de comissão ou de relatores do PLOA. Eles estabelecem alguns parâmetros para distribuição dos recursos entre emendas de bancada não impositivas e emendas de comissão, mas não tratam de valores a serem apropriados por emendas de relatores, pois pela norma, as emendas de relator só podem ocorrer em três situações: 1) para corrigir erros ou omissões; 2) para recompor dotações canceladas na tramitação do projeto; ou 3) para atender especificações dos Pareceres Preliminares (BRASIL, 2006).

A Resolução n.º 1/2006-CN estabelece que 25% do que sobrar da Reserva de Recursos, após ser deduzido o que foi especificado no parecer preliminar, devem ir para emendas de bancada, 55% para relatores setoriais acatarem emendas de comissão e de bancada e 20% para o relator-geral acatar emendas de comissão e de bancada. Além disso, a norma determina que o relator-geral deve garantir que sejam asseguradas pelo menos 15% dessa reserva para as emendas de comissão (BRASIL, 2006).

Assim, a dinâmica de apropriação dos recursos pelas emendas percorre o seguinte roteiro: Constituída a Reserva de Recursos na CMO, inicialmente são contempladas todas as emendas impositivas individuais, cuja cota é estabelecida de forma equitativa entre todos os parlamentares em exercício, conforme mandamento constitucional. Em seguida, são contempladas todas as emendas impositivas de bancada estadual, o que tem ocorrido de forma igualitária entre todos os estados e DF, mas por decisão interna da CMO e não por mandamento constitucional ou legal. Na

---

<sup>7</sup> Ao criar o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, o Congresso Nacional estabeleceu que seus recursos viessem da compensação fiscal que emissores de rádio e televisão deixariam de receber pelo fim da propaganda partidária obrigatória e de 30% da reserva de recursos para emendas de bancada impositivas (BRASIL, 2017). Essa decisão visava passar para a opinião pública que os parlamentares estariam “cortando da própria carne” para a criação do financiamento público de campanha. Porém, poucos anos depois foi aprovado o retorno da propaganda partidária obrigatória em rádio e televisão (BRASIL, 2022b), e os recursos das emendas de bancada deixaram de ser utilizados para este fim.

<sup>8</sup> Acórdão 561/2021 – Plenário, que entendeu ter havido erro no cálculo da RCL por parte do Poder Executivo, com dedução equivocada de transferências de recursos para entes subnacionais por força da LC 173/2020. Para 2021 o montante das emendas impositivas de bancada foi de 1% da RCL, conforme EC n.º 100/2019 (BRASIL, 2019a).

sequência, o Parecer Preliminar estabelece alguma regra para as emendas de relator, estabelecendo montante e áreas a serem atendidas.

Para as emendas de comissão e de bancada não impositivas, a dinâmica funciona da seguinte forma (BRASIL, 2006): A Resolução n.º 1/2006-CN estabelece um quantitativo de emendas por comissão (4 emendas de apropriação e 4 de remanejamento para cada comissão permanente) e um quantitativo de emendas por bancada, que leva em conta sua quantidade de parlamentares, podendo variar entre 15 e 20 emendas de apropriação. Porém, não há limite de valor para a apresentação dessas emendas, então é muito comum a apresentação de um montante total de emendas que atinge valores exorbitantes.

Apresentadas as emendas de comissão e de bancada não impositivas, não há qualquer garantia de que elas serão acatadas pelos relatores em seus montantes totais. Assim, os parlamentares mais interessados em sua aprovação costumam procurar o relator setorial que apreciará a emenda para lhe pedir que seja acatada. Posteriormente, conversam também com o relator-geral, visando a que ela seja contemplada com mais recursos. O comum é essas emendas serem acatadas parcialmente, no momento setorial, e a depender de cada caso, é possível que o relator-geral contemple a emenda em mais algum montante.

Ao analisar o montante definido nos pareceres preliminares para a formação das reservas de recursos, é possível perceber que as emendas impositivas têm sido adequadamente atendidas pelo montante estabelecido nesse parecer. Porém, para as demais emendas, tem sido adotada a realização de novos cortes em despesas do Poder Executivo para a inclusão de mais recursos nessas emendas.

Outra observação importante é que o relator-geral é o responsável por realizar os ajustes no PLOA solicitados pelo próprio Poder Executivo durante sua tramitação. É bastante comum, e previsto na própria Constituição Federal de 1988, a solicitação de alterações no PLOA por parte do Poder Executivo, seja para incluir alguma despesa que ficou de fora, ou mesmo para remanejar algum recurso entre ações orçamentárias constantes do projeto.

Além disso, após a reestimativa de receitas, é comum que seja necessário ajustar despesas vinculadas ao montante arrecadado em determinada fonte de recursos. Por exemplo, uma parcela do Imposto de Renda arrecadado pela União pertence aos estados e ao DF. Caso haja uma reestimativa da arrecadação desse imposto, a despesa correspondente à transferência desses recursos aos entes da federação deve ser ajustada, e é o relator-geral o responsável por esse ajuste.

Agora, com base nas definições dos pareceres preliminares do PLOA, é possível perceber que, para as emendas individuais (Tabela 6), a diferença entre o que foi reservado e o que foi efetivamente programado foi muito pequena, ocorrendo, entre 2013 e 2017, inclusive uma programação de recursos em emendas individuais em montante inferior ao reservado para essa finalidade.

Tabela 6 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas Individuais – PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reserva (A)	8.910	8.723	9.697	9.097	9.099	8.768	9.139	9.459	9.670
Programado (B)	8.791	8.608	9.595	9.044	9.048	8.769	9.144	9.468	9.670
Diferença (B - A)	-119	-115	-102	-53	-51	1	5	9	0
Varição ((B - A)/B)	-1,3%	-1,3%	-1,1%	-0,6%	-0,6%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

No caso das emendas impositivas de bancada estadual (Tabela 7), que passaram a ser impositivas apenas a partir de 2016, houve uma pequena diferença entre o reservado e o programado em 2016 e 2017. Além disso, houve um ajuste relevante em 2021, fruto da citada decisão do TCU (Acórdão 561/2021), ocorrida após a aprovação do Parecer Preliminar.

Tabela 7 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas Impositivas de Bancada – PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reserva (A)	0	0	0	3.252	5.972	3.071	4.580	5.927	6.519
Programado (B)	0	0	0	3.331	6.066	3.071	4.580	5.927	7.302
Diferença (B - A)	0	0	0	79	95	0	0	0	782
Varição ((B - A)/B)	-%	-%	-%	2,4%	1,6%	0,0%	0,0%	0,0%	12,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

No caso das emendas de comissão e de bancada não impositivas (Tabela 8), percebe-se grande discrepância entre os montantes reservados no Parecer Preliminar e os montantes programados nesses tipos de emendas, além da acentuada redução de valores a partir de 2016 e 2020 respectivamente. Relevante notar que essa discrepância entre recursos reservados e programados aumentou mesmo após as emendas de bancada terem uma parcela relevante se tornado impositivas. Ou seja, mesmo com a garantia de execução de parte relevante das emendas de bancada, a necessidade de alocação de recursos em emendas coletivas cresceu.



Tabela 8 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas de Comissão e de Bancada não impositivas – PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reserva(A)	10.329	7.763	9.844	5.000	5.000	3.000	3.000	1.500	1.500
Programado(B)	14.910	12.170	13.278	7.386	7.928	5.788	5.061	2.913	3.235
Diferença(B – A)	4.580	4.407	3.433	2.386	2.928	2.788	2.061	1.413	1.735
Varição(B - A)/B	44,3%	56,8%	34,9%	47,7%	58,6%	92,9%	68,7%	94,2%	115,7%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

No caso das emendas de relator, com exceção de 2016, em que toda a parcela reservada para o relator no parecer preliminar já estava comprometida com o ajuste da meta fiscal e com a capitalização da Eletrobrás, o Parecer Preliminar, a cada ano, acrescenta novas áreas em que o relator pode destinar recursos. Essas autorizações, praticamente, resgatam superpoderes do relator-geral do PLOA, permitindo que ele possa alterar quase que livremente a peça orçamentária. A diferença entre valores reservados e programados chama atenção a partir de 2019, assim como os montantes alocados em emendas de relator ao final da tramitação dos PLOAs de 2020 e 2021, conforme a Tabela 9:

Tabela 9 - Reserva de Recursos do Parecer Preliminar para Emendas Relator – PLOA de 2013 a 2021 (R\$ 1 milhão)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Reserva(A)	9.500	1.559	11.400	0	9.728	8.301	383	5.410	283
Programado(B)	2.066	265	7.541	3.077	5.108	6.642	1.634	30.172	29.041
Diferença(B – A)	-7.434	-1.294	-3.859	3.077	-4.620	-1.659	1.252	24.762	28.758
	-	-	-	-	-	-	327,1	457,7	10175,7
Varição(B - A)/B	78,2%	83,0%	-33,9%	0,0%	47,5%	20,0%	%	%	%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

É importante lembrar que, até 2013, o Brasil registrou seguidos superávits primários, o que significa que ele conseguiu gastar menos do que arrecadava com suas receitas primárias. O efeito disso é que a dívida pública estava controlada, em níveis compatíveis com os demais países em desenvolvimento como o Brasil. Porém, a partir de 2014 o país começou a registrar seguidos déficits primários, ou seja, passou a gastar mais do que arrecadava com suas receitas primárias, o que motivou um movimento de contenção de despesas. Note-se que o resultado nominal, que inclui receitas e despesas financeiras, foi negativo em todos os períodos analisados.

A redução do ritmo de crescimento dos gastos primários se refletiu mais fortemente nas despesas discricionárias, já que a redução de despesas obrigatórias não depende exclusivamente da

vontade do Poder Executivo, mas sim da aprovação de medidas legais pelo Congresso. Com isso, o que se viu a partir daí foi uma redução no nível das despesas discricionárias que saíram de 14,3% das despesas primárias em 2013 para apenas 6,0% das despesas primárias em 2022, considerando-se os Projetos de Lei Orçamentaria Anual enviados pelo Poder Executivo.

A redução do espaço destinado às despesas discricionárias no orçamento significa a redução, primeiramente, dos investimentos públicos, que são os primeiros gastos discricionários a serem cortados, e, posteriormente, a descontinuidade de políticas públicas e a paralização de serviços públicos.

#### **4 CONFLITOS EXECUTIVO X LEGISLATIVO NA DEFINIÇÃO DA FERRAMENTA “ORÇAMENTO”**

Já faz algum tempo que, na análise dos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDOs, os parlamentares realizam alterações que, em grande parte, acabam vetadas pelo Poder Executivo. Como exemplo, anualmente são inseridas novas prioridades e metas na LDO que acabam vetadas por não estarem alinhadas às prioridades do Governo. Essas emendas servem, basicamente, para o parlamentar sinalizar para sua base de apoio eleitoral que propôs aquela política pública como prioridade para o ano seguinte. O próprio relator do PLDO costuma organizar o anexo de prioridades e metas, separando o que o Executivo propôs inicialmente daquilo que os parlamentares inseriram, para facilitar o veto presidencial. O costume era esses vetos serem mantidos pelo Congresso Nacional.

Já no caso dos Projetos de Lei Orçamentária Anual - PLOAs, não era comum o Poder Executivo vetar programações incluídas pelos congressistas, pois, até pouco tempo atrás, bastava o Governo não executar essas despesas e elas não interfeririam nos seus objetivos programáticos. Além disso, a execução dessas emendas poderia servir como moeda de troca por apoio parlamentar em votações de interesse do Poder Executivo.

Vale mencionar ainda que a análise de vetos pelo Congresso Nacional passou por uma forte mudança na última década. Motivado por decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, o Congresso Nacional passou a analisar e deliberar anualmente sobre todos os vetos presidenciais, com cada parlamentar manifestando sua posição em cada item vetado.

Esse fato é importante, pois, a partir de então, o Congresso Nacional passou a ter efetivamente a palavra final sobre os textos que aprova, com a manifestação individual de cada parlamentar. Ainda que se argumente que a não apreciação de um veto pode valer como uma decisão do Congresso em não querer se manifestar àquele respeito, como o poder de colocar as matérias em pauta é restrito geralmente ao seu Presidente e ao Colégio de Líderes, muitas matérias deixavam de ser analisadas e muitos parlamentares deixavam de registrar sua posição a respeito da matéria vetada. O impacto dessa decisão não é objeto do presente estudo.

Outro ponto que merece destaque é a solução adotada pelo Congresso Nacional na análise dos vetos durante a pandemia de COVID-19. Entre março de 2020 e o final de 2021, não foram realizadas análises de vetos por meio de cédulas, como ocorreu desde a decisão do STF citada

acima. Nesse período, os vetos foram deliberados em blocos, após acordo entre o Líder do Governo e os representantes dos partidos. Em cada sessão deliberativa do Congresso Nacional, os Deputados e Senadores se reuniam separadamente e havia um bloco com itens que seriam mantidos, outro bloco com itens que seriam rejeitados e apenas alguns dos itens que constavam da pauta eram destacados e deliberados individualmente, e mesmo assim não havia a manifestação sobre cada dispositivo vetado nos itens destacados. A manifestação dos parlamentares se dava no veto como um todo. Apenas em 2022, as sessões do Congresso Nacional voltaram a ser realizadas de forma conjunta entre Deputados e Senadores e cada parlamentar pôde voltar a manifestar sua posição sobre cada item vetado por meio de cédulas.

Assim, como será visto nas próximas sessões, têm sido comuns tanto a derrubada de vetos a dispositivos da LDO incluídos pelos congressistas, quanto a oposição de vetos pelo Presidente da República a programações incluídas na LOA por meio de emendas. Além disso, por mais estranho que possa parecer, até mesmo programações originalmente propostas pelo Poder Executivo no PLOA acabaram vetadas para dar lugar a emendas parlamentares, o que sinaliza que o Governo acabou cedendo espaço no orçamento para os parlamentares, abrindo mão de seus objetivos programáticos.

#### 4.1 LDO 2020 E NOVAS MARCAÇÕES PARA EMENDAS

A primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO aprovada após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 100/2019 foi a LDO do ano de 2020. Nesse momento, já foi possível imaginar que, dali em diante, o processo legislativo orçamentário não seria o mesmo. A primeira grande inovação proposta pelo parlamento no texto da nova LDO foi a criação de marcações no orçamento para as emendas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional e para as emendas do relator-geral do PLOA.

Utilizando a codificação de Identificador de Resultado Primário – RP, que fora criado com o objetivo de separar despesas financeiras (que não afetam a obtenção da meta de resultado primário) e despesas primárias, sejam elas obrigatórias (RP 1) ou discricionárias (RP 2), mas que já era utilizado para identificar as emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), foram criados os identificadores RP 8, para emendas de comissão, e RP 9, para emendas de relator-geral

do PLOA. Caso essa fosse a única inovação no texto da LDO, o Poder Executivo continuaria com autonomia plena sobre a execução dessas emendas.

Porém, no texto da LDO de 2020 aprovado no Congresso Nacional, foi estabelecido que a definição dos beneficiários dos recursos e da ordem de prioridade na execução das despesas com essas marcações seriam exclusivas de seus autores, ou seja, as comissões e o relator-geral do PLOA passariam a indicar a maneira como o Poder Executivo deveria executar as suas emendas. Até então não havia essa determinação.

Esses dispositivos acabaram vetados pelo Poder Executivo (Veto n.º 43/2019) por contrariedade do interesse público, pois segundo o Ministério da Economia, eles “dificultariam não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC n.º 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal” no primeiro caso e “por investir contra o princípio da impessoalidade que orienta a administração pública ao fomentar cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, ampliando as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública”, no segundo caso (BRASIL, 2019c).

Nada satisfeito com esse veto, o Congresso Nacional se organizou para derrubá-lo, tendo obtido votação suficiente para sua rejeição na Câmara dos Deputados (seriam necessários 257 votos e foram obtidos mais de 300 votos), mas não alcançando esse objetivo no Senado (eram necessários 41 votos pela rejeição do veto e foram obtidos cerca de 30 votos). Pelas falas registradas na sessão plenária do Congresso Nacional em 27 de novembro de 2019, o próprio Líder do Governo no Congresso Nacional, Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), havia se comprometido com a derrubada do veto a esses dispositivos, conforme pode ser depreendido da fala do Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP/PB), então Líder da Maioria na Câmara dos Deputados:

E eu concordo tanto com o Líder do Novo quanto com o Líder Arthur e os demais Líderes, no sentido de que a gente possa ter o tempo necessário para fazer os ajustes, seja no Governo, aproveitando o nosso Líder, o Senador Eduardo Gomes, para que o Governo possa enviar o PLN que trate da LDO, restabelecendo aquilo que foi derrubado em razão da votação da cédula equivocada e que a gente possa votar ainda este ano com o compromisso de não veto a essa matéria que o Governo enviará e que possa ser restabelecido o acordo que foi costurado, que foi aquiescido por todas as Lideranças. Esta Casa é uma Casa que tem uma tradição de não se quebrar acordo firmado (BRASIL, 2019c).

Na sequência, o então Líder do Governo no Congresso Nacional, Senador Eduardo Gomes (MDB/TO), assim se pronunciou:

[...] quero concordar com o Líder Aguinaldo, com o Líder Arthur, com os Líderes da oposição, afinal de contas o nosso trabalho tem sido, sob a Presidência de V. Exa., de respeito irrestrito aos acordos. E também aqui o Líder Fernando Bezerra sabe que a Liderança do Governo tem construído de maneira paralela algumas correções de formulação legislativa junto ao Palácio do Planalto, portanto, concordo com o Líder Aguinaldo, com todos os Líderes e com o Molon que a gente construa até segunda-feira esse PLN, submeta-o à consulta dos Líderes e conclua esse acordo ainda na terça-feira (BRASIL, 2019c).

Assim, o Governo se comprometeu a enviar um PLN já na semana seguinte, recompondo os termos do acordo firmado entre as lideranças a respeito de itens vetados na LDO de 2020 que seriam rejeitados e não o foram. O PLN n.º 51/2019, enviado ao Congresso Nacional em 03 de dezembro de 2019, apenas 6 dias após a sessão do Congresso em que o acordo não foi cumprido, trouxe os dispositivos que carimbavam as emendas de comissões e de relator-geral do PLOA, além da determinação para que os beneficiários e a ordem de prioridade na execução dos recursos fossem indicados pelos respectivos autores.

Porém, o Poder Executivo propôs restringir o impacto das marcações das emendas de comissões e de relator incluindo autorização para contingenciar esses recursos. Essas restrições acabaram retiradas no parecer final desse projeto, dando lugar a determinação para que as emendas de relator com marcação RP 9 fossem integralmente empenhadas no prazo de 90 dias. O contingenciamento dessas despesas só seria possível nas mesmas condições autorizadas para emendas impositivas individuais.

Enviado para sanção presidencial, os dispositivos que tratavam da ordem de prioridade e indicação de beneficiários, assim como os que tratavam do prazo para empenho e condições para contingenciamento das emendas de relator acabaram vetados (Veto n.º 52/2019) e o veto acabou mantido no Congresso Nacional. Assim, a LDO de 2020 estabeleceu pela primeira vez a marcação de RP 8 e RP 9 para emendas de comissão e de relator-geral do PLOA, mas não manteve a necessidade de que a indicação de beneficiários e a ordem de prioridade na execução dos recursos fossem de responsabilidade dos seus autores.

Porém, a manutenção desse veto não se deu sem contrapartida. No mesmo dia da sessão do Congresso Nacional que o apreciou e o manteve, em 03 de março de 2020, o Poder Executivo

enviou ao Congresso Nacional outros três PLNs, com o PLN n.º 4/2020 tratando especificamente da indicação de beneficiários e ordem de prioridade na execução dos recursos incluídos na LOA por meio de emendas, mas restringindo essa indicação aos valores acrescidos em relação aos valores originalmente incluídos no PLOA pelo Executivo<sup>9</sup>.

Juntamente com o PLN n.º 4/2020, o Poder Executivo enviou o PLN n.º 3/2020, que buscava alterar o identificador de resultado primário – RP de cerca de R\$ 9,6 bilhões, passando de RP 9 (emenda de relator-geral do PLOA) para RP 2 (despesa primária discricionária). Assim, pode-se inferir que Poder Executivo e Congresso Nacional chegaram a um acordo para 2020, ajustando o montante das emendas de relator ao passo que tornou os autores das emendas os responsáveis pela indicação de beneficiários e de prioridade na execução dos recursos. Porém, com o início da pandemia de COVID-19, esses dois PLNs acabaram retirados de tramitação, não sendo apreciados pelo Congresso Nacional.

Para 2021, o PLDO não previu as marcações para emendas de comissões e de relator, mas novamente o Congresso Nacional as incluiu no texto final aprovado. Esses itens acabaram vetados, com a mesma justificativa utilizada para o veto do PLDO em 2020. Mas esses vetos foram rejeitados com forte apoio de parlamentares integrantes da base governista, totalizando 439 votos pela rejeição do veto na Câmara dos Deputados e 73 votos no Senado Federal, incluindo o Líder do Governo no Congresso Nacional, Senador Eduardo Gomes (MDB/TO). Nesse ano, não constou a determinação para que a indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade na execução dos recursos dessas emendas fossem realizadas pelos respectivos autores.

Em 2022 o PLDO também não incluiu essas marcações RP 8 e RP 9 e os parlamentares as incluíram no texto final aprovado no Congresso Nacional, mas dessa vez o Poder Executivo não vetou esses itens. Porém, nesse ano os parlamentares retornaram com a determinação para que os autores das emendas indicassem os beneficiários e a ordem de prioridade na execução dessas despesas, o que acabou vetado pelo Poder Executivo. No entanto, mais uma vez o veto foi rejeitado com ampla maioria nas duas casas, 431 votos na Câmara dos Deputados e 55 votos no Senado Federal, novamente com apoio do Líder do Governo no Congresso Nacional.

---

<sup>9</sup> Na LOA 2020, o relator-geral modificou diversas dotações basicamente carimbando com RP 9 o que já estava originalmente proposto pelo Poder Executivo.

## 4.2 VETOS LOA 2021

A apreciação do PLOA de 2021 pelo Congresso Nacional foi feita sem a participação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, conforme determinação constitucional. As restrições impostas pela pandemia de COVID-19 no ano de 2020 fizeram com que toda a análise do orçamento de 2021 fosse realizada diretamente no plenário, e de forma separada entre Deputados Federais e Senadores, sem que houvesse discussão aprofundada dos relatórios apresentados ao projeto.

Para agravar ainda mais a situação, o relator-geral do PLOA de 2021, Senador Márcio Bittar (MDB-AC), apresentou uma complementação de voto minutos antes de o projeto ser levado à votação em plenário, com diversos cortes em despesas do Poder Executivo, sendo a maior parte dos cortes em despesas obrigatórias, para inclusão de mais R\$ 26,5 bilhões em emendas, sendo R\$ 26,0 bilhões em emendas de relator-geral, R\$ 198,0 milhões em emendas de comissões e R\$ 253,9 milhões em emendas de bancadas estaduais não impositivas.

Entre as despesas canceladas, R\$ 457,0 milhões eram despesas discricionárias, e o mais grave: R\$ 26,0 bilhões eram despesas obrigatórias, com destaque para o corte de R\$ 13,5 bilhões em despesas com benefícios previdenciários, R\$ 7,4 bilhões em despesas com abono salarial e 2,6 bilhões em despesas com seguro-desemprego (BRASIL, 2021a). Vale destacar que esses cortes foram feitos sem qualquer justificativa técnica que pudesse ser enquadrada como correção de algum erro ou omissão do projeto, já que a autorização legal para esse tipo de modificação por parte do relator se restringe a esses casos (BRASIL, 2006).

Logicamente que cortes dessas proporções em despesas obrigatórias tão significativas, e sem qualquer justificativa técnica levariam o orçamento a se tornar uma peça desconectada com a realidade. Consequência imediata desse fato foi o anúncio por parte do Poder Executivo de que iria propor vetos em diversas dotações aprovadas no PLOA de 2021, para que na sequência fosse possível a abertura de créditos adicional recompondo as despesas cortadas.

Mais uma vez ficou demonstrada uma disputa por poder no processo legislativo orçamentário brasileiro. Se, em outras ocasiões, o Poder Executivo vetaria ou mesmo cancelaria apenas as emendas parlamentares, preservando aquilo que propôs na peça orçamentária, dessa vez o Governo teve que acatar boa parte das alterações propostas de última hora pelo relator-geral do PLOA de 2021, cortando suas próprias despesas para atender as demandas congressuais.



O veto apostado pelo Poder Executivo alcançou dotações que somaram R\$ 19,8 bilhões, sendo que apenas R\$ 10,5 bilhões referem-se a emendas de relator-geral. O restante do veto alcançou a totalidade das emendas de comissões marcadas no orçamento com RP 8, no montante de R\$ 1,4 bilhão, e mais R\$ 7,8 bilhões em despesas marcadas com RP 2. Cabe destacar que, desse último grupo de despesas vetadas, R\$ 1,8 bilhão eram despesas incluídas na LOA 2021 por meio de emendas de bancadas estaduais não impositivas, e R\$ 6,0 bilhões eram despesas colocadas originalmente na proposta orçamentária pelo próprio Poder Executivo (BRASIL, 2021b).

Algumas áreas acabaram ficando sem praticamente nenhum recurso sob o controle do Poder Executivo. Um exemplo bastante ilustrativo é a política de fomento a atividades esportivas. As ações “20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social” e “5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer” eram os principais meios para viabilizar essa política pública em 2021. No Quadro 1, apresenta-se a descrição dessas ações, retirada do cadastro de ações divulgado pelo Poder Executivo:

Quadro 1 - Título e descrição das ações 20JP e 5450 em 2021

Ação	Descrição
20JP - Desenvolvimento de Atividades e Apoio a Projetos e Eventos de Esporte, Educação, Lazer e Inclusão Social	Atendimento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos com a oferta de vivências esportivas, atividades físicas, recreativas e de lazer com vistas ao desenvolvimento integral, com ênfase nas ações intersetoriais, priorizando população em áreas de vulnerabilidade social e beneficiando povos e comunidades tradicionais, financiando e capacitando gestores, professores, monitores e agentes sociais de esporte e lazer, adquirindo e compartilhando cursos, material didático, esportivo e equipamentos e outras ações, implantando uma política de acompanhamento e avaliação, fomentando a realização de eventos esportivos e de lazer para difusão da cultura do lazer e apontando o esporte e lazer como direito social, fomentando e difundido a produção e gestão do conhecimento, por meio de pesquisas, sistemas de tecnologia da informação, eventos científicos, apoio a periódicos e publicações e a implantação de centros de desenvolvimento da pesquisa, bem como apoiar ações ligadas aos estudos, diálogos e práticas de esporte e lazer. Assim como a promoção e apoio a eventos de esporte, lazer e inclusão social de caráter educacional (inclusive científico e acadêmico) e de participação, inclusive os de criação nacional, identidade cultural, natureza comunitária e interdisciplinar; viabilização da participação em eventos que possibilitem a iniciação e a vivência esportiva; ampliação do acesso ao esporte a todas as faixas etárias por meio do apoio a eventos de esporte e lazer; estruturação e apoio ao desenvolvimento de uma política de desporto educacional articulando as ações voltadas à formação esportiva; iniciação esportiva e competições escolares compreendendo modalidades praticadas com a finalidade de contribuir para integração dos praticantes na plenitude da vida social, na

	promoção da saúde e da educação e na preservação do meio ambiente. Para os custos e taxas cobradas para a participação em eventos, conferências e conselhos relacionados aos países de língua portuguesa, sul-americano, americano, ibero-americano e mundial relacionados aos esporte educação, lazer e inclusão social.
5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	Construção, ampliação, modificação (modernização ou revitalização), recuperação (reforma, reparação e restauração) da infraestrutura esportiva, para o desenvolvimento do esporte educacional, recreativo e de lazer, mediante disponibilização de equipamentos e instalações esportivas tais como: quadras poliesportivas, campos de futebol, ginásios de esporte, complexos esportivos, pistas de atletismo, aquisição e instalação de Academia de ginástica ao ar livre, equipamentos e bens permanentes, entre outros. Busca-se assim, disponibilizar e modernizar áreas para a prática de esporte e lazer, assim como instalações e equipamentos adequados à prática esportiva, contribuindo para reduzir a exclusão e o risco social e para melhorar a qualidade de vida, mediante garantia de acessibilidade a espaços esportivos modernos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Essas duas ações possuíam, originalmente, no PLOA R\$ 81,9 milhões em recursos carimbados com RP 2. Na aprovação da LOA, esse montante foi reduzido para R\$ 79,6 milhões, ao mesmo tempo em que houve a inclusão de R\$ 207,4 milhões em emendas impositivas individuais (RP 6), R\$ 97,0 milhões em emendas impositivas de bancada (RP 7), R\$ 27,0 milhões em emendas de comissão (RP 8) e R\$ 332,5 milhões em emendas de relator-geral do PLOA (RP 9).

No momento do veto, o Executivo não preservou seus R\$ 81,9 milhões, que foram quase que integralmente vetados, tendo restado apenas R\$ 350 mil em investimentos da ação 20JP, preferindo manter a maior parte dos recursos alocados pelo relator, que saiu de R\$ 332,5 milhões para R\$ 302,5 milhões, com veto de apenas R\$ 30,0 milhões. As emendas impositivas individuais e de bancada foram integralmente preservadas e as emendas de comissão integralmente vetadas, conforme Tabela 10 abaixo:

Tabela 10 - Ações 20JP e 5450 em 2021 (R\$ 1 milhão)

<b>Poder</b>	<b>PLOA</b>	<b>Autógrafo (A)</b>	<b>Vetos (B)</b>	<b>B/A (%)</b>	<b>LOA</b>
Primárias Discricionárias - RP 2	81,9	79,6	79,2	99,5%	0,4
Emendas Impositivas Individuais - RP 6	0,0	207,4	0,0	0,0%	207,4
Emendas Impositivas de Bancada - RP 7	0,0	97,0	0,0	0,0%	97,0
Emendas de Comissões - RP 8	0,0	27,0	27,0	100,0%	0,0
Emendas de Relator-Geral do PLOA - RP 9	0,0	332,5	30,0	9,0%	302,5
<b>Total</b>	<b>81,9</b>	<b>743,5</b>	<b>136,2</b>	<b>18,3%</b>	<b>607,3</b>

Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Com isso, o Poder Executivo iniciou o ano praticamente sem poder executar a política pública de fomento a atividades esportivas sem a participação dos parlamentares autores das emendas, já que vetou 99,5% dos recursos que colocou na proposta orçamentária e preservou 91,0% do montante carimbado como emenda de relator-geral do PLOA. Isso demonstra a força do parlamento em matéria orçamentária.

Um detalhe que vale ser mencionado a respeito das emendas de relator-geral é que a autorização dada pelo parlamento para modificações da LOA por ato do Poder Executivo não alcança as emendas com marcação própria (RPs 6, 7, 8 e 9). Assim, qualquer modificação dessas dotações deve necessariamente contar com a anuência do parlamento e, mais especificamente, do respectivo parlamentar responsável pela emenda.

## 5 ALTERNATIVAS UTILIZADAS PELO EXECUTIVO

Um dos principais itens da “caixa de ferramentas” (RAILLE; PEREIRA; POWER, 2010) à disposição do Poder Executivo para conseguir viabilizar uma maioria no Congresso Nacional é o poder sobre o orçamento. Durante muito tempo, esse poder era exercido graças à discricionariedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais. O Poder Executivo decidia se seriam, quais seriam e quando as emendas seriam executadas. Com isso, objetivando levar recursos para seus redutos eleitorais, os parlamentares negociavam apoio aos projetos do Executivo em troca da execução dessas emendas.

Com a aprovação das mudanças legislativas que tornaram as emendas individuais impositivas, parlamentares não precisariam mais estar alinhados ao Executivo para destinar recursos do orçamento para suas bases eleitorais. Esse fato impactou a maneira como o Executivo passou a utilizar o orçamento para angariar apoio parlamentar. Como será visto adiante, foi possível notar que o Governo passou a utilizar outros recursos disponíveis em seu orçamento para poder atender às demandas dos parlamentares.

A partir do momento em que todos os congressistas possuem a mesma quantidade de recursos para destinar a suas bases eleitorais, a execução das emendas individuais deixa de ser tão relevante para convencer um Deputado ou Senador a apoiar propostas do Governo, especialmente aquelas consideradas impopulares, como uma reforma da previdência ou qualquer outra que retire direitos ou benefícios de setores organizados da sociedade. Para contornar esse fato, o Poder Executivo passou a utilizar a execução orçamentária de outras emendas (bancada, comissão e relator) e a acrescentar recursos em ações orçamentárias historicamente utilizadas por parlamentares para inclusão de emendas. Contrariando os princípios e as diretrizes estabelecidas no Manual Técnico do Orçamento - MTO, foi possível identificar que o próprio Governo incluiu recursos na LOA em ações orçamentárias genéricas, onde não se sabe previamente em que serão aplicados.

O MTO é um instrumento de apoio aos processos orçamentários da União. Elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, integrante da estrutura do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, esse documento busca aprimorar continuamente o processo orçamentário federal (BRASIL, 2022). Com suporte no texto da LDO, extrai-se desse documento que o título da ação orçamentária deverá permitir que se visualize a intervenção a ser realizada pela

despesa pública, expressando em linguagem clara o objeto da ação. Ou seja, é o título da ação orçamentária o que define o que será feito com os recursos ali alocados.

Assim, o título da ação constitui-se na forma pela qual a sociedade identifica na LOA a ação governamental, com os montantes previstos para tal fim. A finalidade da ação deve estar consubstanciada no seu título, não sendo permitida qualquer alteração em sua redação durante o ano que represente ampliação ou redução da atuação do poder público. Pode-se dizer que a melhor técnica disciplina que o título da ação orçamentária deve ser preciso quanto ao objeto a ser executado com os recursos públicos. Ações orçamentárias com títulos vagos, ou mesmo pouco precisos quanto ao objeto de gasto não deveriam constar no orçamento público.

Quando o orçamento surgiu, era apenas uma maneira de o povo, por intermédio de seus representantes, controlar o poder que o Estado tinha de tributar e, em sua evolução, passou a ser também uma forma de controle dos gastos do governo. Hoje, além dessas funções, ele é um meio de a sociedade fiscalizar a atuação do Estado no cumprimento de seus objetivos. Ou seja, é pelo orçamento que a sociedade toma conhecimento do que será feito em contrapartida aos tributos que lhe são cobrados (FERREIRA, 2007).

Ao longo do tempo, ações com títulos abrangentes e pouco precisos foram incluídas no orçamento basicamente por meio de emendas parlamentares. Isso ocorria pela diferença temporal entre o momento no qual o parlamentar indica a ação a ser contemplada com recursos e o momento em que a despesa autorizada pela emenda é efetivamente executada. Muitas vezes, essa diferença temporal supera um ano, já que a apresentação das emendas ocorre em outubro de um ano e a execução orçamentária ocorre apenas no ano seguinte, muitas vezes no final do ano.

Porém, com o passar do tempo, essas ações passaram a ser úteis também ao próprio Poder Executivo, que passou a incorporá-las ao seu orçamento, possivelmente com o objetivo de atender às demandas parlamentares por mais recursos para suas bases eleitorais. Além de utilizar outras emendas não impositivas, como as de bancada, as de relator e as de comissão, foi possível observar a abertura de créditos adicionais com essa finalidade.

No levantamento a seguir, foram pesquisadas as principais áreas de interesse dos parlamentares para direcionarem recursos para suas bases eleitorais. Tomando como base as ações orçamentárias escolhidas para alocação das emendas individuais impositivas entre 2014 e 2021, e considerando que pelo menos 50% desses recursos devem ser alocados em ações e serviços públicos de saúde, foram identificadas as áreas de Saúde (ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581),

Desenvolvimento Urbano (ação 1D73), Agricultura (ação 20ZV), Desenvolvimento Regional (ação 7K66), Esporte (ação 5450), Defesa (ação 1211) e Turismo (ação 11V0), além da ação de Transferência Especial (ação 0EC2), como as ações preferidas dos parlamentares, conforme a Tabela 11 em valores históricos:

Tabela 11 - Principais escolhas para emendas individuais – 2014 a 2021 (R\$ 1 milhão)

<b>Ação</b>	<b>LOA</b>	<b>Dotação Final</b>	<b>Empenhado</b>	<b>Pago + RAP Pago</b>
2E89	6.555,8	6.838,5	6.722,6	6.552,2
4525	6.675,3	6.904,8	6.003,9	5.970,0
8581	8.687,0	8.659,7	6.311,9	5.450,0
8535	11.155,0	10.943,4	7.405,3	5.269,4
1D73	8.700,8	8.680,4	6.983,6	4.768,4
2E90	4.493,9	4.486,6	4.373,1	4.257,9
0EC2	2.640,0	2.666,3	2.659,8	2.621,2
20ZV	2.719,8	2.728,1	2.234,3	1.554,7
7K66	2.557,4	2.557,1	2.277,9	1.249,7
5450	2.240,6	2.230,2	1.821,5	967,6
1211	1.578,7	1.585,2	1.293,2	771,7
10V0	1.868,7	1.862,8	1.465,1	726,3
Demais	13.714,1	13.453,2	10.133,2	5.992,5
<b>Total</b>	<b>73.587,1</b>	<b>73.596,3</b>	<b>59.685,3</b>	<b>46.151,8</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Essas 12 ações selecionadas representaram 81,4% dos recursos alocados inicialmente pelos parlamentares no orçamento (valor “LOA”), 81,7% da dotação de emendas individuais ao final de cada ano (valor “Dotação Final”), 83,0% do total empenhado e 87,0% do total pago em emendas individuais impositivas no período de 2014 a 2021. Abaixo, no Quadro 2, apresenta-se a relação das ações com seus respectivos títulos em 2021:

Quadro 2 - Principais escolhas para emendas individuais por área – 2014 a 2021

<b>Ação</b>	<b>Título em 2021</b>	<b>Área</b>
2E89	Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	Saúde
4525	Apoio à Manutenção de Unidades de Saúde	Saúde
8581	Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	Saúde
8535	Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	Saúde
1D73	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	Desenvolvimento Urbano
2E90	Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	Saúde
0EC2	Transferências Especiais	Transferências Especiais
20ZV	Fomento ao Setor Agropecuário	Agricultura
7K66	Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	Desenvolvimento Regional
5450	Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer	Esporte
1211	Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	Defesa
10V0	Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	Turismo

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

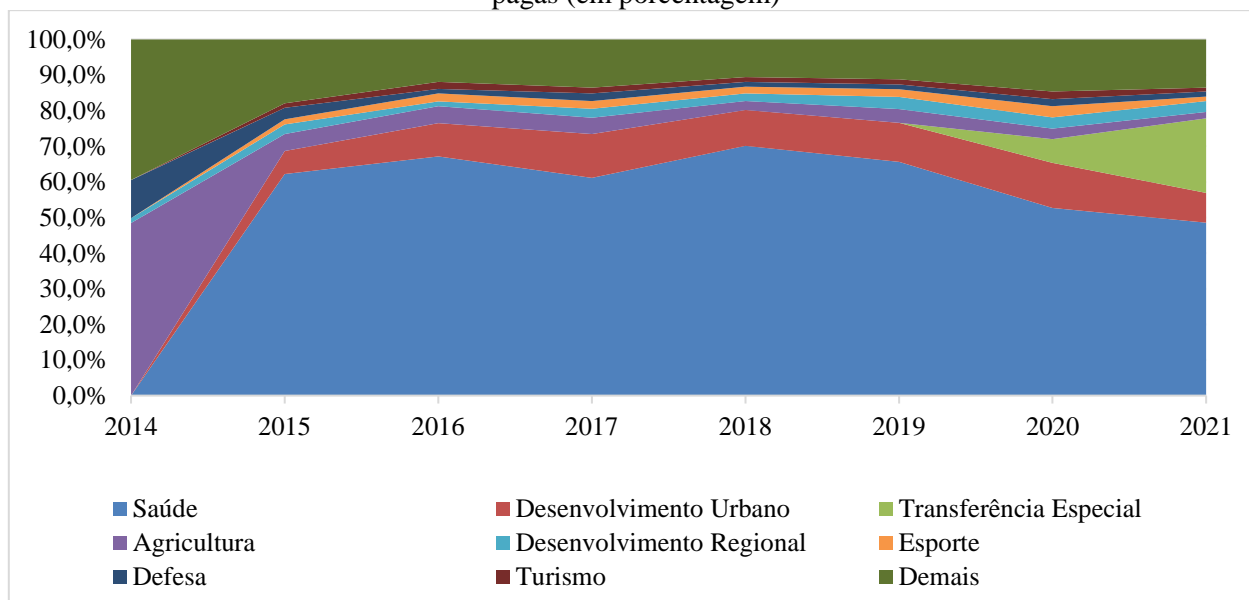
Agrupando essas ações por área, é possível perceber que a exigência de que a Saúde receba pelo menos 50% dos recursos alocados por emendas impositivas individuais no orçamento fez com que essa área tenha se tornado o principal destino das verbas federais incluídas por esse caminho (Tabela 12 e Gráfico 5). Outra informação relevante é o crescimento das transferências especiais como principal escolha dos parlamentares para a outra metade dos recursos à sua disposição. A tendência é que, em 2022, essa forma de envio de recursos aos entes subnacionais fique próxima a 30% do montante total alocado por emendas impositivas individuais (ver seção 3.1.4).

Tabela 12 - Principais ações escolhidas pelos parlamentares por área – Emendas individuais pagas (em porcentagem)

Área	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Saúde	0,0%	62,2%	67,2%	61,1%	70,2%	65,6%	52,7%	48,5%	59,6%
Desenvolvimento Urbano	0,0%	6,5%	9,3%	12,3%	10,1%	11,0%	12,7%	8,4%	10,3%
Transferência Especial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,7%	20,9%	5,7%
Agricultura	48,5%	4,8%	4,8%	4,6%	2,5%	3,9%	2,9%	1,7%	3,4%
Desenvolvimento Regional	1,4%	2,7%	1,3%	2,5%	2,1%	3,3%	3,1%	3,1%	2,7%
Esporte	0,0%	1,4%	2,3%	2,2%	1,9%	2,2%	3,2%	1,3%	2,1%
Defesa	10,7%	3,3%	1,3%	2,1%	1,3%	1,4%	1,9%	1,4%	1,7%
Turismo	0,0%	1,3%	2,0%	1,7%	1,4%	1,4%	2,2%	1,1%	1,6%
Demais	39,4%	17,9%	11,9%	13,5%	10,6%	11,2%	14,6%	13,5%	13,0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Gráfico 5 - Principais ações escolhidas pelos parlamentares por área – Emendas impositivas individuais pagas (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).



Nas seções seguintes, serão analisados os recursos alocados e executados nas três principais áreas de interesse dos parlamentares identificadas acima: Saúde, Desenvolvimento Urbano e Agricultura, que, juntas, representaram 73,3% do total pago em emendas impositivas individuais entre 2014 e 2021.

### 5.1 DESENVOLVIMENTO URBANO

A política pública de desenvolvimento urbano era de responsabilidade do Ministério das Cidades até 2018. A partir de 2019, passou a ser de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional. Esse é um tema que atrai bastante interesse dos parlamentares, o que pode ser verificado pelo elevado montante de recursos alocados nessa área por emendas impositivas individuais entre 2014 e 2021 (Tabela 13).

Tabela 13 - Emendas individuais – Ação “1D73 – Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” (R\$ 1 milhão)

Ano	LOA	Dotação Final	Empenhado	Pago + RAP Pago	Total Pago RP6	% Pago em relação ao total RP6
2014	1.245,3	1.248,3	1.065,2	0,0	146,1	0,0%
2015	1.714,6	1.715,6	737,9	156,1	2.410,1	6,5%
2016	1.373,2	1.377,2	1.167,0	458,7	4.914,3	9,3%
2017	1.458,0	1.464,8	1.189,0	559,5	4.545,4	12,3%
2018	1.087,7	1.088,1	1.083,0	795,2	7.899,4	10,1%
2019	1.080,8	1.081,2	1.045,6	816,9	7.409,0	11,0%
2020	448,0	419,2	411,3	1.177,1	9.275,3	12,7%
2021	293,2	285,9	284,8	804,8	9.552,1	8,4%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Considerando que, do montante total das emendas impositivas individuais, pelo menos 50% devem ser alocados em ações e serviços públicos de saúde, percebe-se o quanto essa política pública interessa aos parlamentares. A ação 1D73 foi a principal escolha dos parlamentares de 2014 a 2019, excluindo as ações de saúde. Em 2020 ela foi a principal escolha se não forem consideradas

as ações de saúde e a ação de transferência especial. Apenas em 2021 ela deixou de ser a principal escolha parlamentar, sendo superada pela ação “7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado”, de responsabilidade do mesmo Ministério de Desenvolvimento Regional.

Cabe destacar que a partir de 2021 a ação orçamentária 1D73 teve seu escopo restringido com a modificação de seu título, que passou de “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” para “Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária”. Essa modificação fez com que essa ação orçamentária não pudesse mais ser utilizada, a partir de 2021, para envio de recursos aos entes subnacionais para serem aplicados em saneamento básico, por exemplo, como podia ser feito até 2020. Abaixo, no Quadro 3, o comparativo do cadastro dessa ação entre os anos de 2013 e 2021:

Quadro 3 - Título e descrição da ação 1D73 entre 2013 e 2021

Ano	Título	Descrição
De 2013 a 2020	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	Formulação e implementação, por meio de projetos demandados pelos entes federados e aportes de recursos, de ações de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos urbanos, drenagem urbana, saneamento integrado, elaboração de estudos, planos e projetos, pavimentação e calçamento de vias urbanas, transporte público, acessibilidade, regularização fundiária, acesso à moradia e urbanização, dentre outras caracterizadas como desenvolvimento urbano, visando a melhoria das condições sanitárias, de habitabilidade, mobilidade e acessibilidade urbanas.
2021	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	Implantação e qualificação de infraestrutura viária urbana de forma integral contemplando a pavimentação, calçamento, sinalização viária, acessibilidade e demais soluções para deslocamento de pessoas e cargas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Outra informação relevante desse levantamento é que foi possível perceber que a queda nos montantes alocados nessa política em 2020 e 2021 se deu também pelo grande interesse dos parlamentares em enviarem recursos diretamente a estados e municípios por meio de transferências especiais. Como a obrigatoriedade de alocação de pelo menos 50% dos recursos em ações e serviços públicos de saúde permanece, as demais políticas públicas perderam espaço para as transferências especiais.

Considerando, então, a relevância do grande interesse parlamentar verificado acima por essa política pública, foi levantado o quanto o Poder Executivo utilizou essa ação orçamentária 1D73, mesmo após as emendas individuais terem passado a ser impositivas. Foram levantados os dados sobre a execução orçamentária e financeira dessa política pública entre 2012 e 2021, identificando a origem da alocação desses recursos no orçamento, se de iniciativa do Executivo ou do Legislativo, identificando também qual o tipo de emenda utilizada para inclusão dos recursos no orçamento.

O primeiro levantamento buscou identificar quanto foi empenhado em cada ano, por tipo de origem dos recursos, se a iniciativa partiu do Poder Executivo, seja por meio da alocação inicial no PLOA ou por meio de créditos adicionais, ou se o recurso foi inserido pelos parlamentares, por meio dos quatro tipos de emendas (individual - IND, bancada - BAN, comissão - COM ou relator - REL). Além disso, foram separadas as emendas que ganharam carimbo próprio no orçamento (RP6, RP7, RP8 e RP9) das demais discricionárias (RP2 e RP3) (Tabelas 14, 15 e Gráfico 6):

Tabela 14 - Ação 1D73 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	264,9	396,3	157,1	241,2	103,5	3,7	0,0	1.552,8	0,0	649,9
IND (RP2 e 3)	770,1	1.151,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IND (RP6)	0,0	0,0	1.065,2	737,9	1.167,0	1.189,0	1.083,0	1.045,6	411,3	284,8
BAN (RP2 e 3)	8,0	0,0	0,0	20,0	73,8	71,2	0,0	21,4	41,9	0,0
BAN (RP7)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	325,1	352,1	177,4	221,2	381,9
COM (RP2 e 3)	66,4	4,5	0,0	123,1	132,1	499,6	0,0	1,7	0,0	0,0
COM (RP8)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
REL (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	356,3	0,0	2,3	746,9	4,8	0,0	0,0
REL (RP9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.904,7	2.894,1
<b>TOTAL</b>	<b>1.109,4</b>	<b>1.552,2</b>	<b>1.222,3</b>	<b>1.478,5</b>	<b>1.476,3</b>	<b>2.090,8</b>	<b>2.182,0</b>	<b>2.803,7</b>	<b>2.579,2</b>	<b>4.210,7</b>

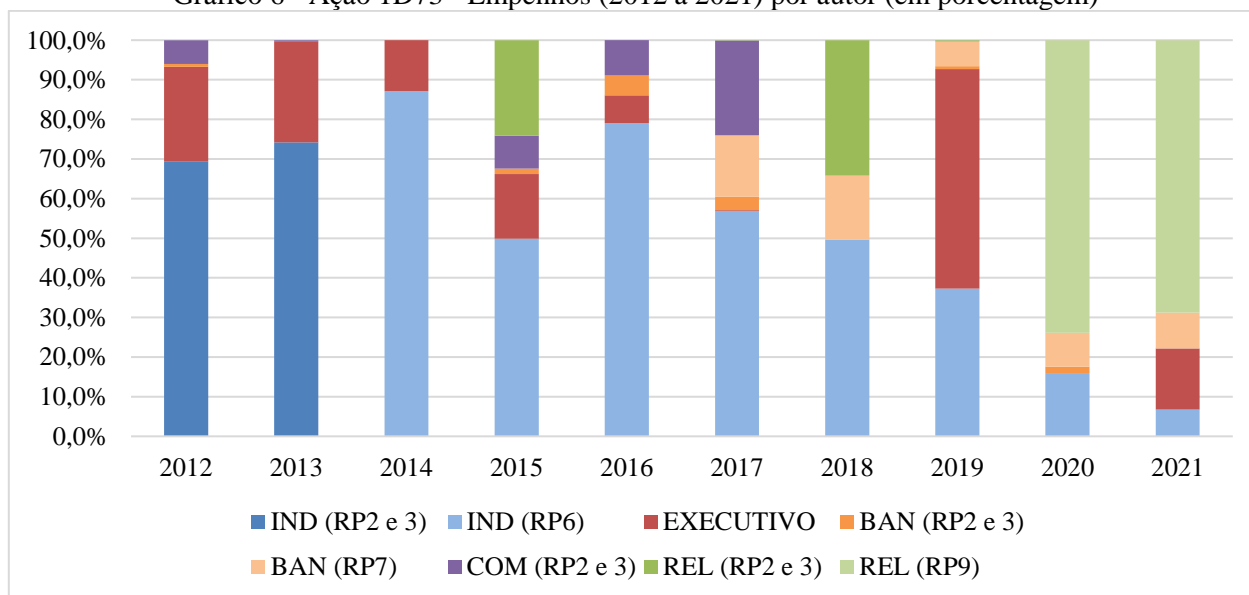
Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Tabela 15 - Ação 1D73 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)

Origem	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EXECUTIVO	23,9%	25,5%	12,9%	16,3%	7,0%	0,2%	0,0%	55,4%	0,0%	15,4%
IND (RP2 e 3)	69,4%	74,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IND (RP6)	0,0%	0,0%	87,1%	49,9%	79,0%	56,9%	49,6%	37,3%	15,9%	6,8%
BAN (RP2 e 3)	0,7%	0,0%	0,0%	1,4%	5,0%	3,4%	0,0%	0,8%	1,6%	0,0%
BAN (RP7)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	15,5%	16,1%	6,3%	8,6%	9,1%
COM (RP2 e 3)	6,0%	0,3%	0,0%	8,3%	8,9%	23,9%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
COM (RP8)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
REL (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	24,1%	0,0%	0,1%	34,2%	0,2%	0,0%	0,0%
REL (RP9)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	73,8%	68,7%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Gráfico 6 - Ação 1D73 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Nos anos de 2012 e 2013, cerca de 70% dos recursos empenhados nessa ação orçamentária eram provenientes de emendas individuais não impositivas, cerca de 25% provenientes do próprio Executivo e o restante originado em emendas de comissão e de bancada. Em 2014, primeiro ano da impositividade das emendas individuais, quase 90% do montante empenhado era proveniente dessas emendas, e o restante de origem no Executivo.

No ano de 2015 houve um fato atípico. Por ser o primeiro ano de uma nova legislatura, diversos parlamentares novatos não possuíam emendas alocadas no orçamento daquele ano. Como

a LOA 2015 não havia sido aprovada em 2014, o seu relator acordou a inclusão no orçamento de R\$ 10,0 milhões por parlamentar novato na forma de emenda de relator. Assim, a parcela empenhada em 2015 como emenda de relator era na verdade oriunda de indicações individuais de parlamentares novatos.

A partir de 2016 as emendas impositivas individuais passaram a ocupar cada vez menos espaço nos empenhos dessa ação orçamentária, saindo de 79% em 2016 para 6,8% em 2021. Por outro lado, chamou bastante atenção a utilização das emendas de relator em 2018 (34,2%), de recursos de iniciativa do Executivo em 2019 (55,4%), e das emendas de relator carimbadas com RP 9 em 2020 e 2021 (73,8% e 68,7% respectivamente).

Vale mencionar que o interesse do parlamentar na destinação de recursos para suas bases eleitorais é atendido em dois momentos, na emissão do empenho e no seu efetivo pagamento. O momento do empenho é quando se firma o compromisso com a realização de alguma obra/serviço ou a entrega de algum bem. Nesse momento o parlamentar indica os beneficiários das emendas, que devem cumprir diversas exigências para efetivamente terem acesso aos recursos. Após cumprir essa etapa e ter a promessa do recebimento das verbas, o compromisso se concretiza no efetivo pagamento.

A depender do objeto do gasto, o intervalo de tempo entre o empenho e o pagamento pode variar bastante. Quando se trata de envio de recursos para despesas de custeio, ou mesmo para a compra de equipamentos, esse intervalo tende a ser menor, podendo ocorrer no mesmo ano da realização do empenho. Já nos casos de realização de obras, em que é necessária a verificação do cumprimento das diversas etapas que compõem a sua execução, o efetivo pagamento costuma ocorrer em exercício financeiro posterior, podendo levar diversos anos até sua conclusão.

Assim, importa verificar também como foram realizados os pagamentos nessa ação orçamentária da mesma forma como foi levantado em relação aos empenhos, separando por autor da inclusão dos recursos no orçamento, e com a separação dos RPs. Isso é apresentado nas Tabelas 16 e 17 e Gráfico 7:

Tabela 16 - Ação 1D73 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão)

Origem	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EXECUTIVO	114,6	41,4	51,2	246,9	238,6	114,3	123,1	107,0	448,4	418,3
IND (RP2 e 3)	623,2	460,8	333,7	652,6	405,7	141,6	99,2	70,9	125,1	10,7
IND (RP6)	0,0	0,0	0,0	156,1	458,7	559,5	795,2	816,9	1.177,1	804,8
BAN (RP2 e 3)	83,1	72,8	13,7	26,4	18,0	9,4	27,6	68,2	63,0	4,0
BAN (RP7)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	24,3	28,6	299,0	241,8
COM (RP2 e 3)	13,0	46,9	32,6	16,5	30,5	20,1	113,1	273,9	169,6	18,5
COM (RP8)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
REL (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	0,0	46,3	68,7	62,3	111,2	290,8	123,9
REL (RP9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,3	198,0
<b>TOTAL</b>	<b>833,9</b>	<b>621,9</b>	<b>431,2</b>	<b>1.098,5</b>	<b>1.197,8</b>	<b>913,6</b>	<b>1.244,7</b>	<b>1.476,8</b>	<b>2.607,4</b>	<b>1.820,1</b>

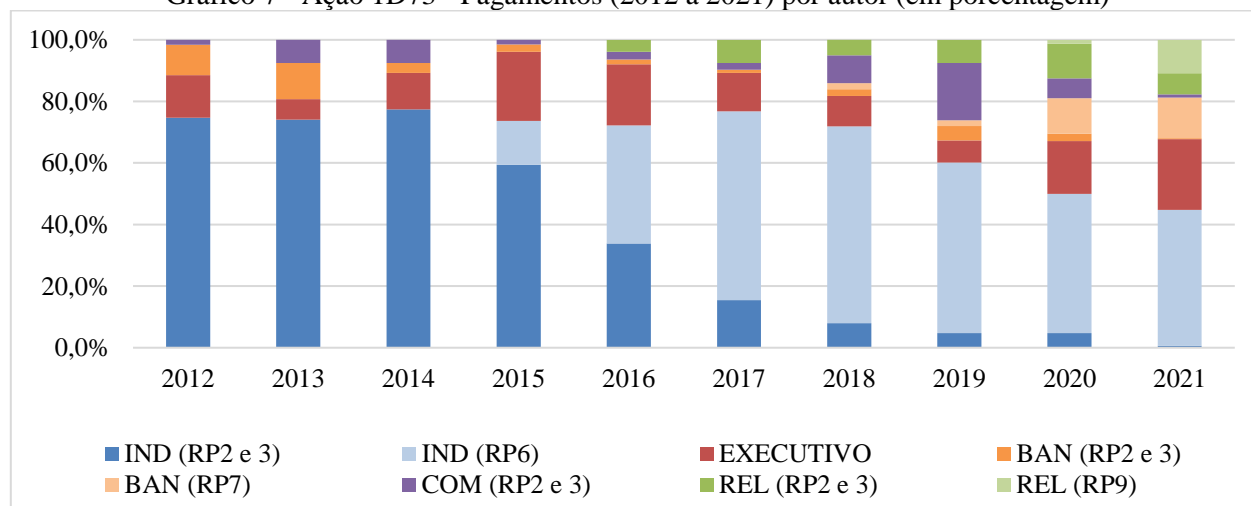
Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Tabela 17 - Ação 1D73 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)

Origem	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EXECUTIVO	13,7%	6,7%	11,9%	22,5%	19,9%	12,5%	9,9%	7,2%	17,2%	23,0%
IND (RP2 e 3)	74,7%	74,1%	77,4%	59,4%	33,9%	15,5%	8,0%	4,8%	4,8%	0,6%
IND (RP6)	0,0%	0,0%	0,0%	14,2%	38,3%	61,2%	63,9%	55,3%	45,1%	44,2%
BAN (RP2 e 3)	10,0%	11,7%	3,2%	2,4%	1,5%	1,0%	2,2%	4,6%	2,4%	0,2%
BAN (RP7)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	1,9%	11,5%	13,3%
COM (RP2 e 3)	1,6%	7,5%	7,6%	1,5%	2,5%	2,2%	9,1%	18,5%	6,5%	1,0%
COM (RP8)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
REL (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,9%	7,5%	5,0%	7,5%	11,2%	6,8%
REL (RP9)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	10,9%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

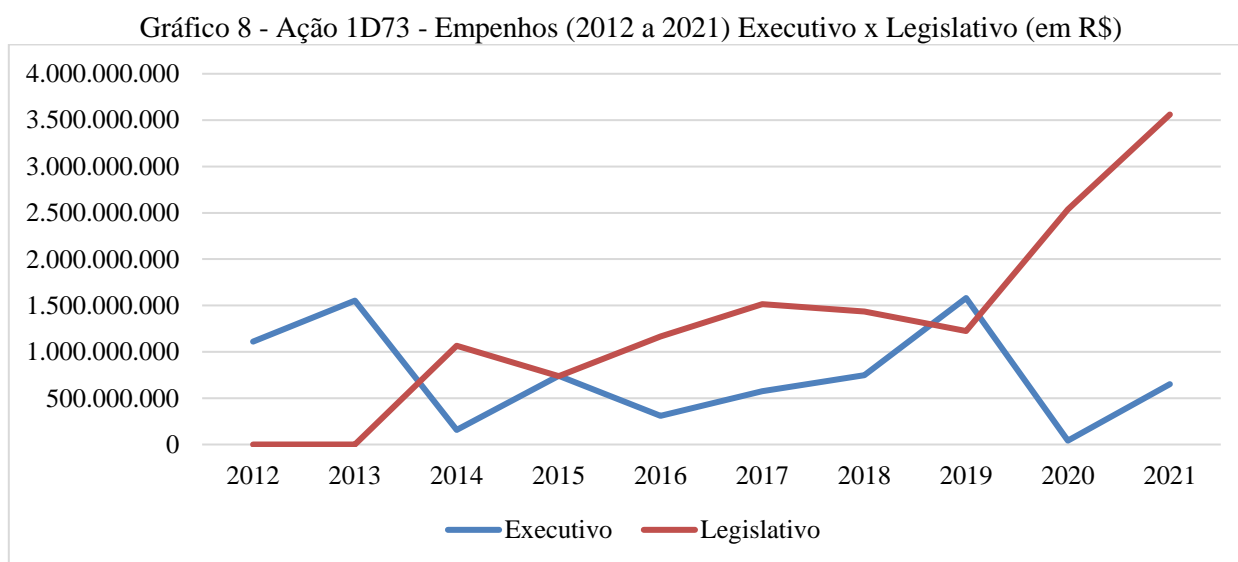
Gráfico 7 - Ação 1D73 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Pelo gráfico dos pagamentos (Gráfico 7), é possível perceber que o montante total pago nessa ação orçamentária em recursos oriundos de emendas individuais se manteve acima de 70% entre 2012 e 2018, iniciando uma trajetória de queda nos anos seguintes, atingindo o percentual de cerca de 45% em 2021. Com a redução dos montantes empenhados nos últimos anos, a tendência é que as emendas individuais representem parcela cada vez menor nos próximos anos.

Por outro lado, em 2021 os pagamentos em emendas de relator carimbadas com RP 9 começam a se destacar, representando 10,9% do total. Tomando por base os elevados montantes empenhados nesse tipo de emenda em 2020 e 2021, a tendência é que os recursos oriundos desse tipo de emenda passem a representar parcela cada vez maior nos próximos anos. Agregando como recursos de autonomia do Legislativo aqueles marcados com identificadores de resultado primário RP6, RP7, RP8 e RP9, e de autonomia do Executivo os demais recursos, mesmo aqueles que foram incluídos por emendas nos anos em que não havia uma marcação própria, foi possível observar o seguinte, tanto em relação aos empenhos quanto em relação aos pagamentos na ação orçamentária 1D73 (Gráfico 8):

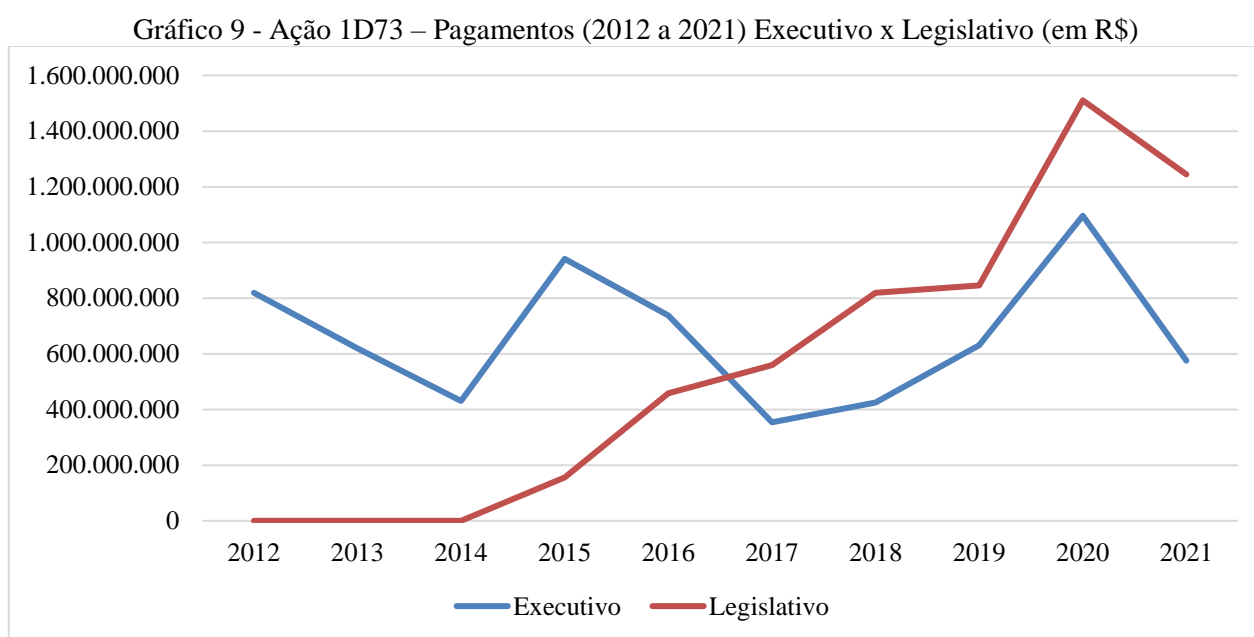


Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

A partir de 2014, com a impositividade das emendas individuais, a maior parte dos recursos empenhados nessa ação é de iniciativa do Poder Legislativo, com exceção de 2015, em que os montantes foram praticamente iguais, com uma parcela relevante de recursos empenhados oriundos de emenda de relator (R\$ 356,3 milhões) que, como dito anteriormente, eram indicações

de parlamentares novatos, e em 2019. Nesse ano, quando foram empenhados mais de R\$ 1,5 bilhão de recursos oriundos do próprio Poder Executivo, o Governo recém-eleito parecia sinalizar que teria o orçamento como sua principal ferramenta para formação de coalizões, haja vista que fora eleito com o discurso contrário à indicação de políticos para os Ministérios.

Levando a mesma agregação para os pagamentos, foi observado que, a partir de 2017, o montante pago em recursos de autonomia do Poder Legislativo superou o montante sob o domínio do Poder Executivo. Esse dado é apresentado no Gráfico 9:



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

## 5.2 AGRICULTURA

A ação orçamentária “20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário” é a principal escolha parlamentar no âmbito do Ministério da Agricultura. Essa ação permite o envio de recursos para entes subnacionais visando principalmente aquisição de patrulhas mecanizadas e manutenção e conservação de estradas vicinais, conforme pode ser extraído de sua descrição entre os anos de 2013 e 2021 publicado no cadastro de ações do SIOP<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Cadastro de Ações: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>. (BRASIL, 2023).



Apesar de ter sido menos utilizada pelos parlamentares do que a ação 1D73, essa ação foi a segunda principal escolha parlamentar no período 2014 a 2021, se não forem consideradas as ações de Saúde. No total do período, foram empenhados R\$ 2,2 bilhões, com R\$ 1,6 bilhão em pagamentos (Tabela 18).

Tabela 18 - Emendas individuais – Ação “20ZV – Fomento ao Setor Agropecuário” (R\$ 1 milhão)

Ano	LOA	Dotação Final	Empenhado	Pago + RAP Pago	Total Pago RP6	% Pago em relação ao total RP6
2014	414,1	414,6	313,5	70,8	146,1	48,5%
2015	377,6	379,4	139,6	115,2	2.410,1	4,8%
2016	379,9	383,0	323,2	234,6	4.914,3	4,8%
2017	343,2	344,7	264,2	210,5	4.545,4	4,6%
2018	362,6	369,7	364,9	198,8	7.899,4	2,5%
2019	414,9	418,0	412,1	286,9	7.409,0	3,9%
2020	250,9	241,7	240,4	273,1	9.275,3	2,9%
2021	176,5	177,0	176,5	164,8	9.552,1	1,7%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Aqui, também foi levantado quanto foi empenhado em cada ano, por tipo de origem dos recursos. De forma semelhante ao que foi visto com a ação 1D73, os empenhos nessa ação ocorriam principalmente em recursos oriundos de emendas individuais, que foram sendo reduzidos percentualmente ao longo do tempo. Com a impositividade das emendas de bancada, uma parcela relevante também passou a ser empenhada nessa modalidade de emenda, mas sem tendência de redução.

Foi observado, ainda, que o Poder Executivo também utilizou essa ação para alocar montantes relevantes, com significativa participação em 2019, quando quase 60% dos recursos empenhados nessa ação eram de sua iniciativa. Destaca-se, também, que, a partir de 2020, as emendas de relator-geral passaram a dominar o montante de recursos empenhados nessa ação, ano em que o Poder Executivo não empenhou nada de sua iniciativa. Em 2021, novamente, o Executivo voltou a incluir recursos e empenhá-los, mesmo observando o altíssimo volume de recursos empenhados em emendas de relator-geral (Tabelas 19 e 20).

Tabela 19 - Ação 20ZV - Empenhos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	0,0	145,0	173,3	109,1	68,6	110,9	342,7	853,2	0,0	575,5
IND (RP2 e 3)	0,0	540,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IND (RP6)	0,0	0,0	313,5	139,6	323,2	264,2	364,9	412,1	240,4	176,5
BAN (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	0,0	95,0	17,1	0,0	0,9	0,0	0,0
BAN (RP7)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	355,3	313,2	155,8	238,0	368,3
COM (RP2 e 3)	0,0	47,0	0,0	37,0	98,1	13,5	21,8	0,3	0,0	0,0
COM (RP8)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9	0,0
REL (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	27,3	0,0	199,4	70,8	58,2	0,0	0,0
REL (RP9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	927,4	1.012,8
<b>TOTAL</b>	<b>0,0</b>	<b>732,8</b>	<b>486,8</b>	<b>313,0</b>	<b>585,0</b>	<b>960,4</b>	<b>1.113,4</b>	<b>1.480,6</b>	<b>1.410,6</b>	<b>2.133,1</b>

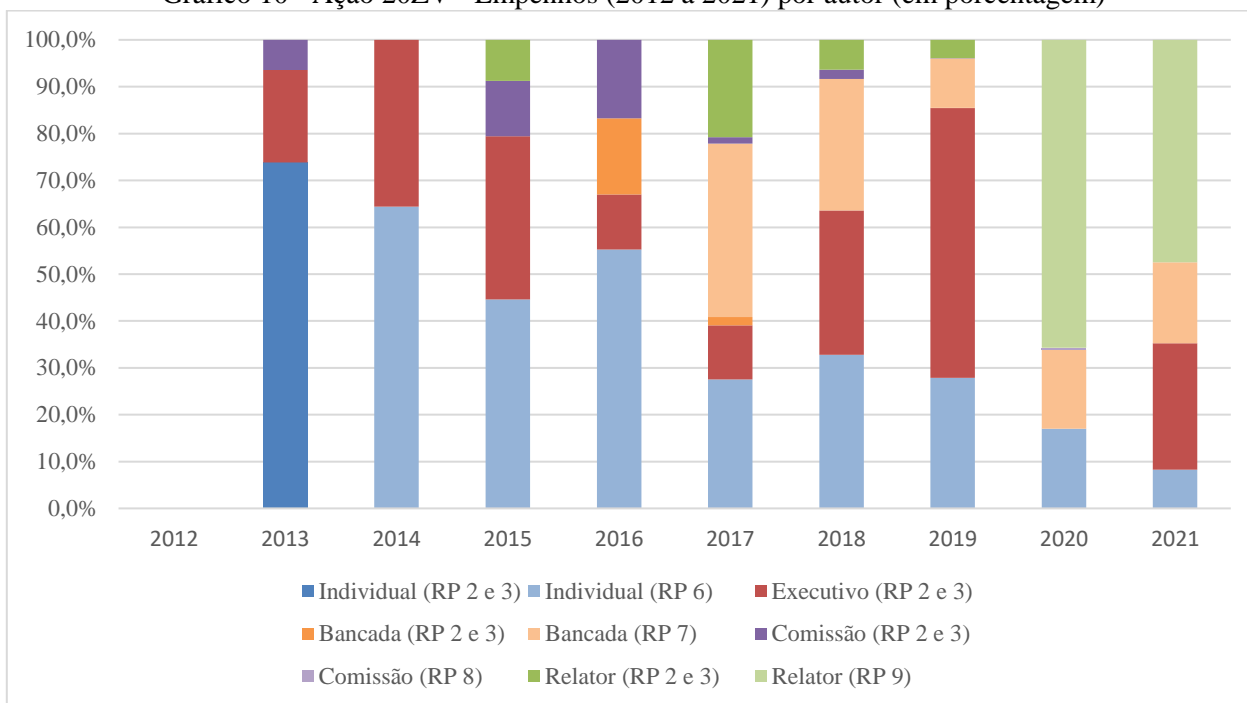
Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Tabela 20 - Ação 20ZV - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	0,0%	19,8%	35,6%	34,9%	11,7%	11,5%	30,8%	57,6%	0,0%	27,0%
IND (RP2 e 3)	0,0%	73,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IND (RP6)	0,0%	0,0%	64,4%	44,6%	55,3%	27,5%	32,8%	27,8%	17,0%	8,3%
BAN (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	16,2%	1,8%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%
BAN (RP7)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	37,0%	28,1%	10,5%	16,9%	17,3%
COM (RP2 e 3)	0,0%	6,4%	0,0%	11,8%	16,8%	1,4%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%
COM (RP8)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%
REL (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	8,7%	0,0%	20,8%	6,4%	3,9%	0,0%	0,0%
REL (RP9)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	65,7%	47,5%
<b>TOTAL</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Gráfico 10 - Ação 20ZV - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Na sequência, observando o comportamento dos pagamentos na ação orçamentária 20ZV, percebe-se a mesma tendência de participação destacada das emendas individuais, com redução gradativa ao longo do tempo. Se em 2014 quase 80% dos recursos pagos nessa ação eram provenientes de emendas individuais, sejam elas impositivas ou não, em 2021 apenas 17,3% possuíam essa origem (Gráfico 11).

Destaca-se, também, a participação relevante das emendas de bancada impositivas nos pagamentos da ação 20ZV. Assim como foi visto nos empenhos, não foi observada uma tendência de queda na preferência das bancadas por essa ação orçamentária, que iniciou em 2017 com 19,6%, chegando a 41% em 2018, e voltando ao patamar próximo de 20% nos anos seguintes (Tabelas 21, 22 e Gráfico 11).

Tabela 21 - Ação 20ZV - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	0,0	0,7	64,9	129,4	134,0	52,7	91,0	158,4	387,0	279,6
IND (RP2 e 3)	0,0	3,6	279,9	149,2	32,0	6,3	5,3	16,5	1,3	0,0
IND (RP6)	0,0	0,0	70,8	115,2	234,6	210,5	198,8	286,9	273,1	164,8
BAN (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	77,2	5,3	4,1	0,1	3,0
BAN (RP7)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	285,7	168,3	138,0	222,4
COM (RP2 e 3)	0,0	2,3	23,1	14,8	27,2	29,9	31,1	11,7	10,2	0,9
COM (RP8)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
REL (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	0,0	14,2	17,8	80,3	61,8	60,9	16,0
REL (RP9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,7	268,5
<b>TOTAL</b>	<b>0,0</b>	<b>6,6</b>	<b>438,7</b>	<b>408,7</b>	<b>442,0</b>	<b>394,4</b>	<b>697,6</b>	<b>707,8</b>	<b>884,2</b>	<b>955,1</b>

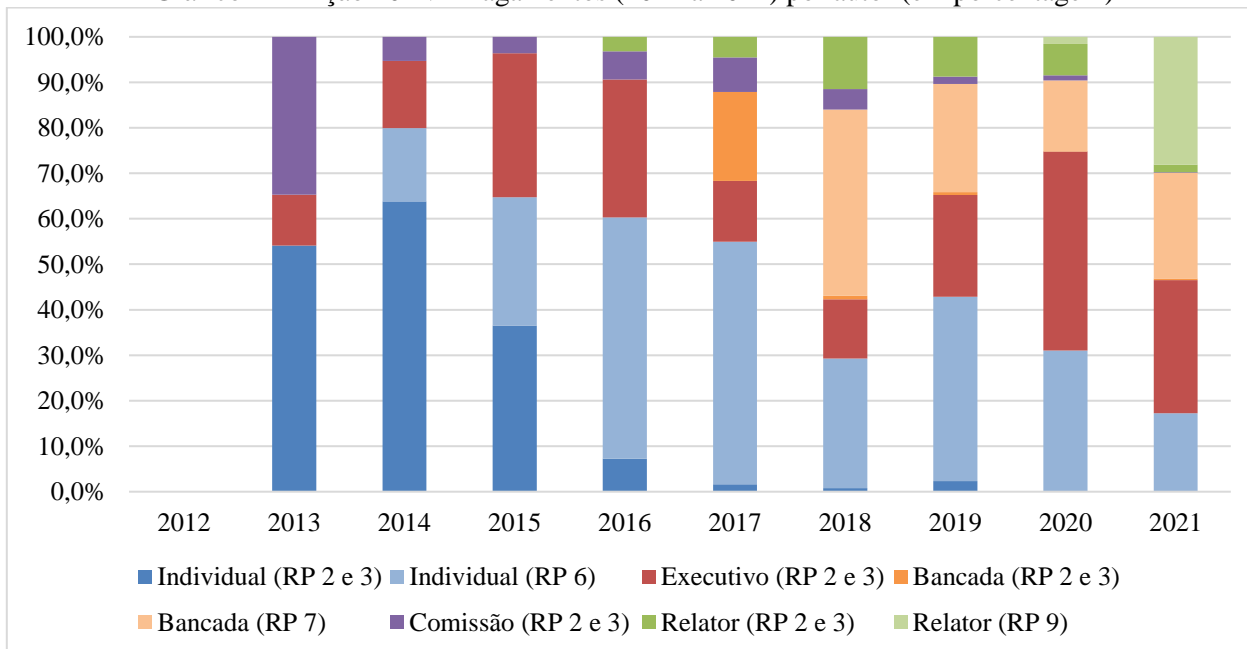
Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Tabela 22 - Ação 20ZV - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	0,0%	11,1%	14,8%	31,7%	30,3%	13,4%	13,0%	22,4%	43,8%	29,3%
IND (RP2 e 3)	0,0%	54,1%	63,8%	36,5%	7,2%	1,6%	0,8%	2,3%	0,2%	0,0%
IND (RP6)	0,0%	0,0%	16,1%	28,2%	53,1%	53,4%	28,5%	40,5%	30,9%	17,3%
BAN (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	19,6%	0,8%	0,6%	0,0%	0,3%
BAN (RP7)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	41,0%	23,8%	15,6%	23,3%
COM (RP2 e 3)	0,0%	34,7%	5,3%	3,6%	6,2%	7,6%	4,5%	1,7%	1,2%	0,1%
COM (RP8)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
REL (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,2%	4,5%	11,5%	8,7%	6,9%	1,7%
REL (RP9)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,6%	28,1%
<b>TOTAL</b>	<b>0,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

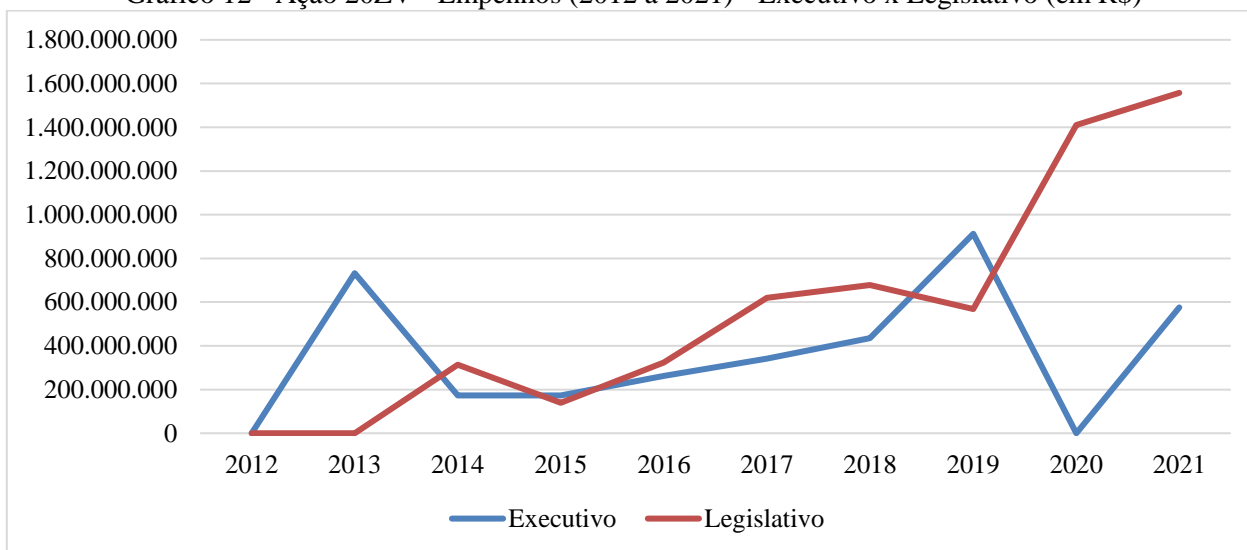
Gráfico 11 - Ação 20ZV - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

Fazendo a mesma agregação por autonomia de cada Poder sobre os recursos, considerando as ações marcadas com RP 6, 7, 8 e 9 como de autonomia do Legislativo e RP 2 e 3 como de autonomia do Executivo, foi observado novamente o domínio do parlamento a partir de 2014 nos empenhos, com exceção de 2015 (devido às emendas de relator dos parlamentares novatos) e de 2019, quando novamente houve a sinalização de que o Governo que iniciava naquele ano usaria o orçamento como principal ferramenta na formação de sua coalizão no Congresso Nacional (Gráfico 12).

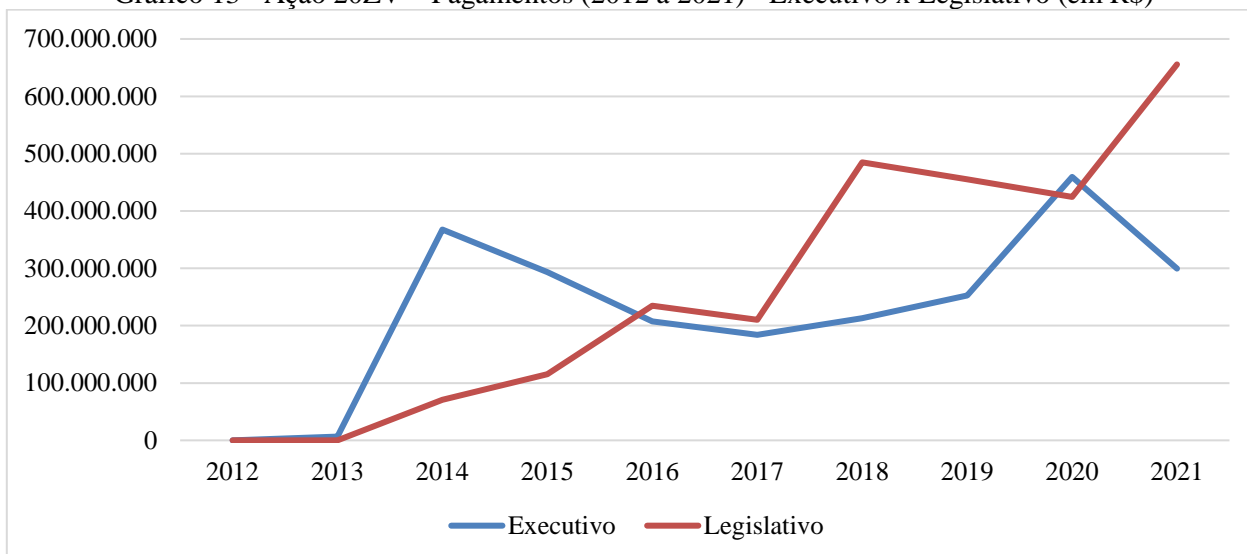
Gráfico 12 - Ação 20ZV - Empenhos (2012 a 2021) - Executivo x Legislativo (em R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

No caso dos pagamentos, esse domínio do Legislativo ocorre a partir de 2016, com exceção de 2020, quando o Executivo supera o Legislativo por uma pequena margem de R\$ 25 milhões, ou 4% do total de recursos pagos naquele ano (Gráfico 13).

Gráfico 13 - Ação 20ZV - Pagamentos (2012 a 2021) - Executivo x Legislativo (em R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

### 5.3 SAÚDE

A Saúde foi contemplada como área prioritária para alocação de recursos provenientes de emendas impositivas individuais desde a sua origem. Conforme mencionado na Subseção 3.1.1, dada a dificuldade histórica enfrentada pelo Poder Executivo em cumprir determinação constitucional que obrigava uma aplicação mínima de recursos nessa área, e a percepção de que seria derrotado na aprovação da PEC que criou a impositividade dessas emendas, o Governo conseguiu atenuar os danos dessa medida incluindo a obrigatoriedade de que pelo menos 50% do total de recursos alocados por esse tipo de emenda se dê em “ações e serviços públicos de saúde”.

Essa medida tornou a área da Saúde a principal escolha parlamentar, com a alocação de muito mais recursos em comparação com as demais áreas. Associada a isso, a realização de transferências fundo a fundo para os entes subnacionais também facilitou o processo de envio dos recursos, já que essa modalidade prescinde de diversas exigências comuns às demais modalidades de transferência voluntária.

Selecionando as principais escolhas dos parlamentares para alocação de recursos por meio de emendas impositivas individuais na Saúde, foram identificadas que 5 ações orçamentárias receberam o maior volume de recursos entre 2014 e 2021, sendo que duas delas representam o desmembramento de outra ação desse grupo<sup>11</sup>. A Tabela 23, abaixo, demonstra a alocação e execução dos recursos nessas 5 ações orçamentárias:

Tabela 23 - Emendas individuais – Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 (R\$ 1 milhão)

Ano	LOA	Dotação Final	Empenhado	Pago + RAP Pago	Total Pago RP6	% Pago em relação ao total RP6
2014	4.068,5	4.126,7	2.698,7	0,0	146,1	0,0%
2015	4.596,0	4.598,3	1.448,4	1.499,0	2.410,1	62,2%
2016	4.394,7	4.415,0	3.554,5	3.301,0	4.914,3	67,2%
2017	4.537,3	4.561,7	3.738,6	2.777,3	4.545,4	61,1%
2018	4.634,0	4.680,6	4.535,1	5.541,5	7.899,4	70,2%
2019	5.128,6	5.166,6	4.809,5	4.860,5	7.409,0	65,6%
2020	5.224,9	5.273,2	5.174,8	4.884,0	9.275,3	52,7%
2021	4.982,9	5.011,1	4.857,0	4.636,3	9.552,1	48,5%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023).

<sup>11</sup> As ações 2E89 e 2E90 sucederam a ação 4525 para recursos destinados a incremento temporário ao custeio dos serviços de saúde. A ação 4525 não diferenciava o que era enviado para custeio dos serviços de atenção primária e de atenção especializada, o que passou a ser feito com as ações 2E89 e 2E90 respectivamente.

A queda do percentual pago em 2020 se deu em parte pela alocação de recursos de emendas parlamentares na ação “21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”, que aglutinou um conjunto de medidas necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), conforme informações do seu cadastro no SIOP. Essa ação orçamentária registrou pagamentos de R\$ 241,7 milhões em recursos oriundos de emendas impositivas individuais nesse ano, representando 4,9% do total pago nesse tipo de emenda.

Já em 2021, o motivo foi o mesmo, mas com a utilização da ação orçamentária “2F01 - Reforço de Recursos para Emergência Internacional em Saúde Pública – Coronavírus”. Apenas essa ação registrou R\$ 165,7 milhões em pagamentos, que somados aos R\$ 12,0 milhões da ação 21C0 totalizaram R\$ 177,7 milhões, ou 3,8% do total pago em emendas impositivas individuais naquele ano. Outro fator que explica a redução em 2021 é a opção dos parlamentares por alocarem recursos nas transferências especiais. Em 2021, 20,9% do total pago em emendas impositivas individuais se deu nessa ação, mostrando que ela também tomou espaço da Saúde e não apenas das demais áreas.

Identificadas as principais escolhas dos parlamentares na Saúde, foi pesquisada a utilização dessas ações por iniciativa do Poder Executivo, visando avaliar se essa área passou a receber outros recursos após a impositividade das emendas individuais. O período levantado foi de 2012 a 2021 (Tabelas 24, 25 e Gráfico 14).

Tabela 24 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	503,8	506,7	300,5	225,5	406,1	1.479,8	3.611,4	5.881,0	17,7	709,2
IND (RP2 e 3)	841,1	792,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IND (RP6)	0,0	0,0	2.698,7	1.448,4	3.554,5	3.738,6	4.535,1	4.809,5	5.174,8	4.857,0
BAN (RP2 e 3)	212,0	0,0	0,0	0,0	506,2	346,3	119,3	0,0	26,6	0,0
BAN (RP7)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.033,6	799,0	1.766,5	1.161,9	2.469,9
COM (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	0,4	16,8	0,0	11,2	724,1	0,0	0,0
COM (RP8)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0
REL (RP2 e 3)	0,0	0,0	0,0	577,0	9,8	1.757,9	566,1	0,0	0,0	0,0
REL (RP9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.366,4	7.580,3
<b>TOTAL</b>	<b>1.556,9</b>	<b>1.299,1</b>	<b>2.999,2</b>	<b>2.251,3</b>	<b>4.493,4</b>	<b>8.356,2</b>	<b>9.642,1</b>	<b>13.181,2</b>	<b>7.755,3</b>	<b>15.616,4</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

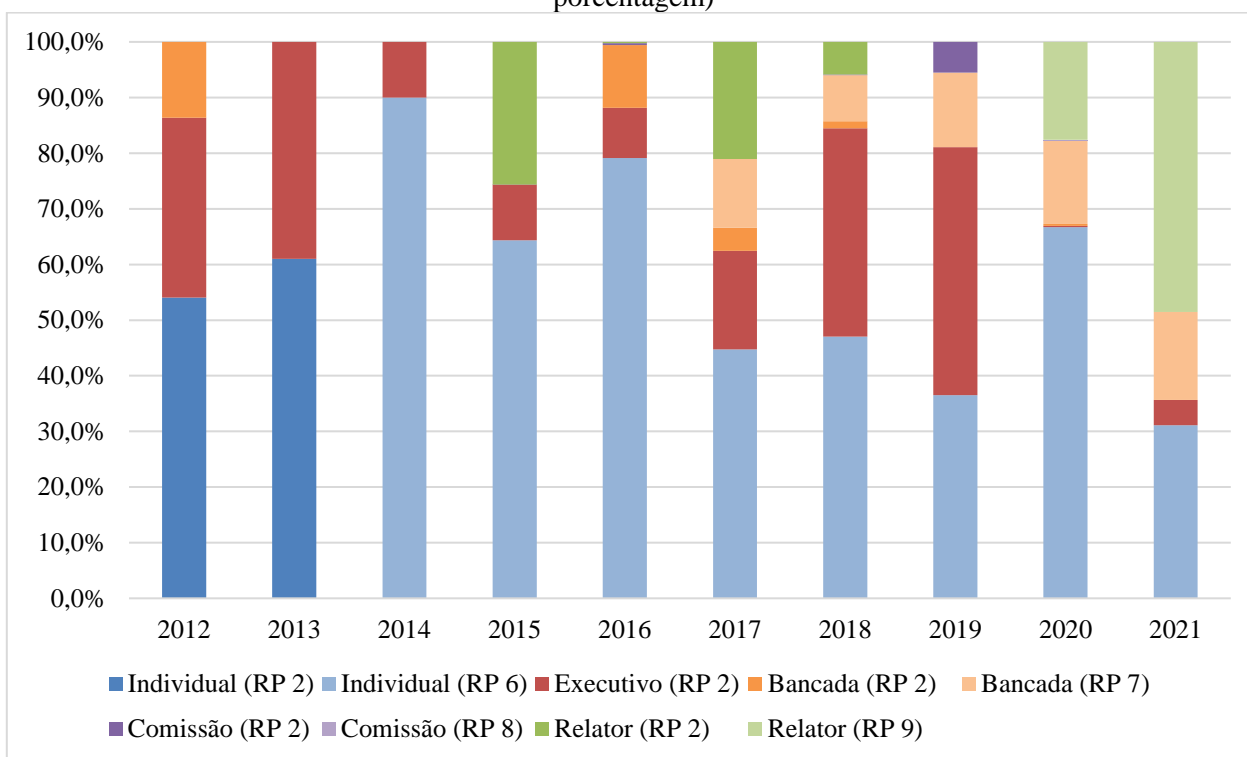


Tabela 25 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)

Origem	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EXECUTIVO	32,4%	39,0%	10,0%	10,0%	9,0%	17,7%	37,5%	44,6%	0,2%	4,5%
IND (RP2 e 3)	54,0%	61,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
IND (RP6)	0,0%	0,0%	90,0%	64,3%	79,1%	44,7%	47,0%	36,5%	66,7%	31,1%
BAN (RP2 e 3)	13,6%	0,0%	0,0%	0,0%	11,3%	4,1%	1,2%	0,0%	0,3%	0,0%
BAN (RP7)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,4%	8,3%	13,4%	15,0%	15,8%
COM (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,1%	5,5%	0,0%	0,0%
COM (RP8)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
REL (RP2 e 3)	0,0%	0,0%	0,0%	25,6%	0,2%	21,0%	5,9%	0,0%	0,0%	0,0%
REL (RP9)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	17,6%	48,5%
TOTAL	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

Gráfico 14 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Empenhos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

Nessa área também ocorre redução gradativa dos empenhos de recursos oriundos de emendas individuais, assim como foi visto nas demais ações. O crescimento em 2020 deve-se ao aumento de gastos na Saúde de forma geral por conta da pandemia de COVID-19. Também se observa o valor expressivo das emendas de relator em 2015, por conta das emendas dos

parlamentares novatos, e o crescimento das emendas de relator com marcação RP 9 em 2020 e 2021. Outro ponto relevante é o crescimento dos gastos oriundo do Poder Executivo nessas ações em 2019, sinalizando novamente a utilização do orçamento como principal ferramenta de coalizão do governo que iniciava.

Analisando os pagamentos, observa-se a redução gradativa das emendas individuais, com exceção de 2020 por conta da pandemia de COVID-19. Observa-se também o montante relevante em despesas oriundas do Executivo em 2019, e o crescimento das emendas de relator em 2020 e 2021, assim como ocorreu com os empenhos, conforme as Tabelas 26, 27 e o Gráfico 15, abaixo:

Tabela 26 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (R\$ 1 milhão)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	536,6	436,2	509,2	387,4	374,6	258,8	3.322,1	5.534,8	1.320,0	190,0
IND (RP2 e 3)	435,7	649,5	570,8	151,6	76,6	22,2	16,8	17,5	10,6	2,6
IND (RP6)	0,0	0,0	0,0	1.499,0	3.301,0	2.777,3	5.541,5	4.860,5	4.884,0	4.636,3
BAN (RP2 e 3)	118,9	164,8	177,8	21,4	21,0	193,2	256,4	114,0	57,6	11,4
BAN (RP7)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	478,5	1.111,4	1.491,1	1.280,2	2.310,2
COM (RP2 e 3)	1,3	0,3	0,1	0,2	2,8	13,3	0,0	716,5	17,9	0,1
COM (RP8)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,1
REL (RP2 e 3)	5,5	0,0	0,0	2,2	422,0	1.381,2	905,5	70,2	16,7	5,0
REL (RP9)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	483,1	6.453,8
<b>TOTAL</b>	<b>1.097,9</b>	<b>1.250,9</b>	<b>1.257,8</b>	<b>2.061,8</b>	<b>4.198,0</b>	<b>5.124,4</b>	<b>11.153,7</b>	<b>12.804,6</b>	<b>8.070,3</b>	<b>13.616,4</b>

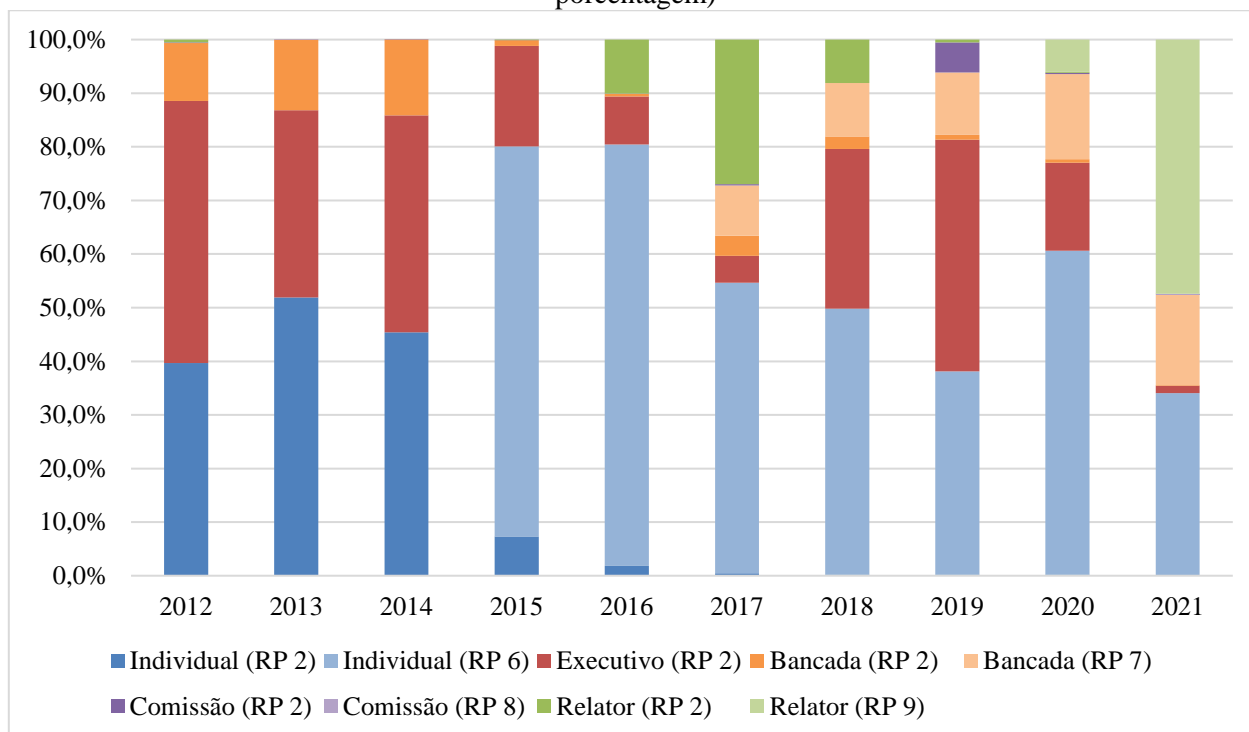
Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

Tabela 27 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)

<b>Origem</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
EXECUTIVO	48,9%	34,9%	40,5%	18,8%	8,9%	5,1%	29,8%	43,2%	16,4%	1,4%
IND (RP2 e 3)	39,7%	51,9%	45,4%	7,4%	1,8%	0,4%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%
IND (RP6)	0,0%	0,0%	0,0%	72,7%	78,6%	54,2%	49,7%	38,0%	60,5%	34,0%
BAN (RP2 e 3)	10,8%	13,2%	14,1%	1,0%	0,5%	3,8%	2,3%	0,9%	0,7%	0,1%
BAN (RP7)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,3%	10,0%	11,6%	15,9%	17,0%
COM (RP2 e 3)	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,0%	5,6%	0,2%	0,0%
COM (RP8)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
REL (RP2 e 3)	0,5%	0,0%	0,0%	0,1%	10,1%	27,0%	8,1%	0,5%	0,2%	0,0%
REL (RP9)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,0%	47,4%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

Gráfico 15 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 - Pagamentos (2012 a 2021) por autor (em porcentagem)

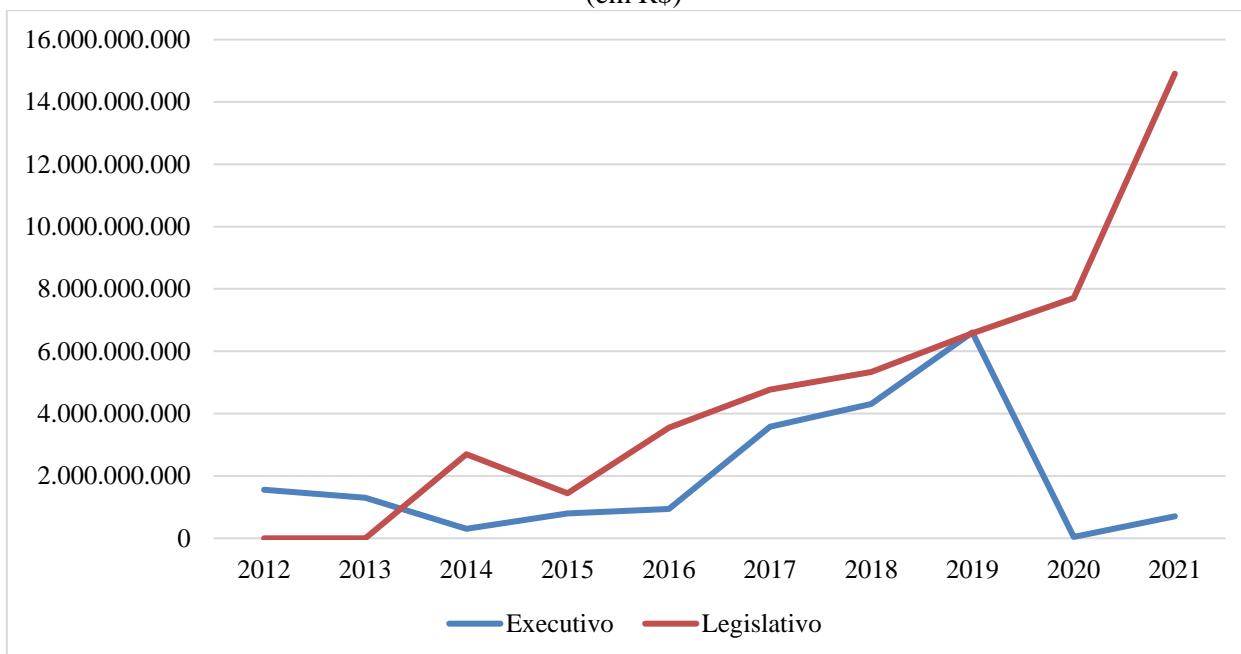


Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

Seguindo o mesmo roteiro das subseções anteriores, foram agregados os recursos de autonomia do Legislativo (RPs 6, 7, 8 e 9) e de autonomia do Executivo (RPs 2 e 3). Novamente, se viu, a partir de 2014, a preponderância do Legislativo nos empenhos e, já a partir de 2015, nos pagamentos. Em 2019 as duas curvas se encontram, demonstrando o crescimento expressivo dos recursos empenhados e pagos sob a autonomia do Executivo. Porém, já a partir de 2020 a diferença volta a ficar evidente, com a inclusão dos carimbos nas emendas de relator-geral do PLOA.

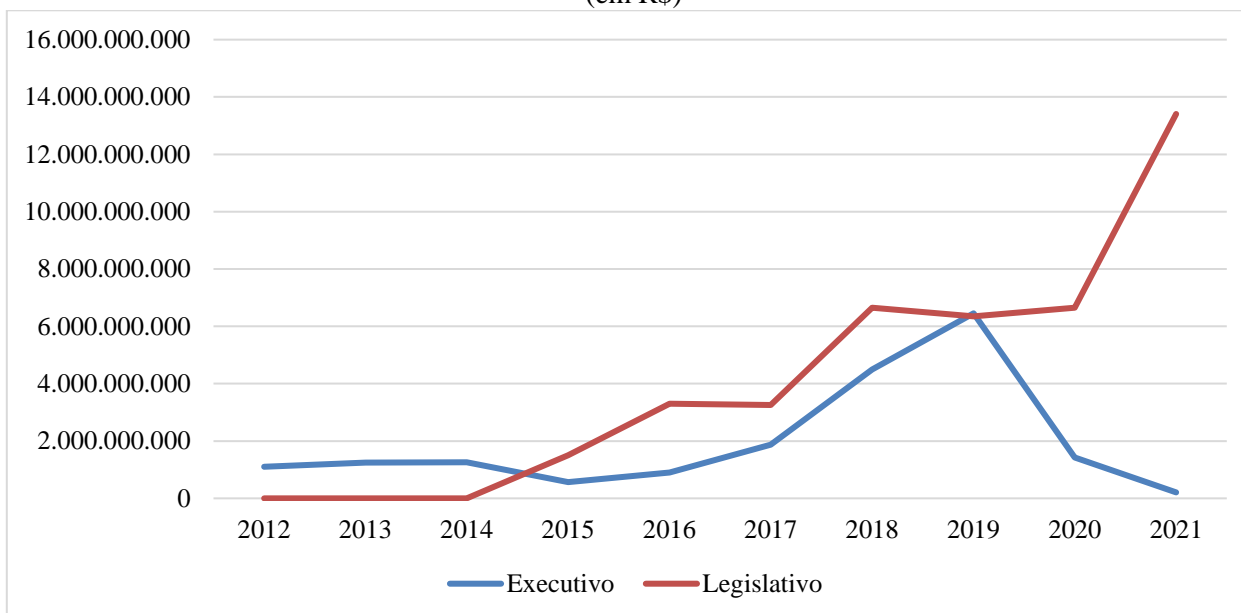
A grande particularidade observada aqui é que a diferença temporal entre empenho e pagamento parece ser bastante inferior nesta área em comparação com as anteriores. Os gráficos de empenho e pagamento se assemelham bastante, conforme demonstrado abaixo (Gráficos 16 e 17):

Gráfico 16 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 – Empenhos (2012 a 2021) - Executivo x Legislativo (em R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

Gráfico 17 - Ações 2E89, 2E90, 4525, 8535 e 8581 – Pagamentos (2012 a 2021) - Executivo x Legislativo (em R\$)



Fonte: Elaborado pelo autor (2023), com dados do SIOP (BRASIL, 2023)

## 5.4 COMENTÁRIOS

Até 2013, a Ciência Política entendia que a ferramenta “execução do orçamento federal” se dava basicamente por meio da execução de emendas individuais, que poderia ser utilizada nos anos seguintes com a execução de Restos a Pagar. Porém, com sua redução gradativa a partir do momento em que o estoque gerado nos anos anteriores foi se exaurindo, é possível perceber que recursos incluídos no orçamento por outras iniciativas – mas para a mesma finalidade – tornaram-se relevantes no montante total empenhado e pago.

Para um parlamentar e para o beneficiário final, não importa a origem dos recursos – se de uma emenda individual sua ou de um autor diferente, ou mesmo se originados no Executivo. O que realmente importa é poder definir como esses recursos serão aplicados, qual a localidade beneficiada e poder se colocar como responsável por essa entrega perante seu público-alvo. É comum, inclusive, que os órgãos do Poder Executivo Federal convidem para cerimônia de entrega de bens ou inauguração de obras os parlamentares mais próximos de localidades beneficiadas por políticas públicas que obedecem a critérios técnicos e independem de interferência política para sua definição, apenas como forma de prestigiar seu aliado e capitalizar seu apoio futuro.

Assim, ao passo que as emendas individuais se tornaram impositivas em 2014, nos anos seguintes, outros recursos passaram a ocupar o seu lugar na intermediação de apoio parlamentar, sejam as emendas de bancada, de comissão e de relator, ou mesmo aqueles recursos incluídos na LOA por iniciativa do próprio Poder Executivo Federal. Ao receber uma ambulância ou a construção de uma quadra de esportes, o prefeito e a localidade beneficiada entendem que aqueles bens chegaram até ali devido à atuação de dois atores, o Governo que, efetivamente, comprou ou construiu o equipamento, e o parlamentar que aparece como padrinho daquela entrega. A propósito, as transferências especiais substituem o “credit claiming” do primeiro pelo executivo local ou regional, conforme a destinação apadrinhada.

Os dados levantados nas subseções anteriores buscam evidenciar que, mesmo após o Legislativo tomar para si a destinação de parcela cada vez maior do orçamento discricionário do Poder Executivo, a utilização dessa ferramenta continuou sendo relevante para o Governo angariar apoio político no Congresso Nacional. A grande novidade observada nos dois últimos anos (2020 e 2021) foi a elevada proporção atingida pelas emendas de relator-geral do PLOA no montante de recursos discricionários do Poder Executivo.

Como o Governo que iniciou em 2019 se colocou contrário à entrega de Ministérios e cargos a partidos aliados em troca de apoio no Congresso Nacional, em conjunto com seu slogan “Mais Brasil e Menos Brasília”, a sinalização que os dados mostraram é que a execução do orçamento seria sua principal ferramenta na construção de coalizões no parlamento. O crescimento significativo de empenhos e pagamentos de recursos sob seu domínio em 2019 é o principal indício dessa afirmação.

Porém, com as mudanças constitucionais de 2019 e a inclusão das marcações das emendas de relator-geral e das demais restrições para execução desses recursos incluídas nas LDOs e LOAs dos anos seguintes, a forma como seria gerenciada a base governista foi modificada. Os órgãos e as entidades do Governo Federal se tornaram meros executores de emendas indicadas por parlamentares, sejam elas individuais, de bancada ou principalmente de relator-geral ou, no caso das transferências especiais, foram substituídos por órgãos e entidades apadrinhadas pelo parlamentar.

Os conflitos verificados na nova modelagem do processo legislativo orçamentário, com vetos, rejeição de vetos, envio de projetos com redação similar a textos vetados, e os demais acontecimentos citados no capítulo anterior, associados à relativa estabilidade na relação entre Executivo e Legislativo nos anos seguintes do mandato do Presidente Jair Bolsonaro, quando, mesmo diante de dezenas de pedidos de impeachment, nenhum processo foi sequer analisado pela Câmara dos Deputados, sinalizam que o Governo aceitou abrir mão do controle desses recursos em troca dessa estabilidade. Ou seja, houve uma associação entre os chefes do Executivo e do Legislativo por meio da entrega do controle do orçamento em forma de emendas de relator-geral da LOA.

Assim, é possível que o Poder Executivo tenha se associado a lideranças da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pelas indicações dos beneficiários das emendas de relator-geral. É possível que tenha havido algum tipo de acordo para divisão do montante total das emendas entre Deputados, Senadores e o próprio Executivo como responsáveis pelas indicações. Ou, ainda, caso o acordo não tenha sido nesses termos, é possível que tenha havido uma espécie de permuta em que o Poder Executivo indica beneficiários das emendas de relator-geral em contrapartida a indicações dos parlamentares em recursos de sua responsabilidade.

Considerando válida essa última hipótese, vale lembrar que a transferência de recursos de emendas parlamentares para outros entes prescinde de critérios técnicos, bastando que o autor

escolha os beneficiários e os objetos em que os recursos serão aplicados. Quando os recursos são originados no Executivo, há mais controles e dificuldade burocrática para que isso aconteça, devendo haver a definição em legislação infralegal dos critérios utilizados. Tais transferências “driblam” a burocracia existente nos órgãos, que muitas vezes são os responsáveis por impedir o desvio de finalidade na utilização dos recursos públicos. Além disso, a falta de transparência sobre quem é o verdadeiro responsável pelas indicações pode facilitar conluios para o desvio desses recursos.

Outro ponto importante a ser considerado é que há, para o Poder Executivo, o impedimento de destinação de recursos de transferências voluntárias para entidades privadas sem fins lucrativos, sem que ocorra, previamente, um chamamento público, conforme determina a Lei n.º 13.019/2014. Não é possível a livre escolha dos beneficiários dos recursos, quando estes são destinados a entes privados, diferentemente do que ocorre quando a transferência de recursos é proveniente de emendas parlamentares. Quando se trata de emenda parlamentar, é autorizado que os autores das emendas indiquem entidades privadas como beneficiários, sem que seja necessário estabelecer algum critério técnico para isso.

Por fim, é relevante mencionar que o empoderamento do Legislativo sobre o orçamento pode não interferir apenas na “ferramenta” do controle sobre o orçamento. Ao avançar sobre um montante tão significativo de recursos, o Parlamento retira dos Ministros o protagonismo que existia anteriormente. Um Ministério sem orçamento disponível para seu titular utilizar politicamente desperta menos interesse político. Naturalmente, quanto maior o montante de recursos à disposição do Ministro, mais atrativa será a pasta. Um Ministério que apenas executa o que os parlamentares já definiram, não desperta tanto interesse.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou analisar as recentes mudanças ocorridas na gestão do orçamento público brasileiro e seus impactos na relação Poder Executivo x Poder Legislativo. Historicamente considerada poderosa ferramenta para mobilização de apoio parlamentar no Congresso Nacional, a execução das despesas públicas, em especial das emendas parlamentares, sofreu mudanças relevantes nos últimos anos que sinalizam o enfraquecimento dessa ferramenta.

Sob o ponto de vista do parlamentar, a destinação de recursos para suas bases eleitorais serve como moeda de troca por apoio das lideranças locais em sua reeleição ao final do mandato. Os recursos destinados aos municípios se transformam em bens e serviços que revertem em melhoria da qualidade de vida da população beneficiada, promovendo o parlamentar perante os eleitores e estreitando seus laços com a liderança local.

Já sob o ponto de vista das lideranças locais, o recebimento de recursos implica a possibilidade de autopromoção perante a população beneficiada com a entrega de bens e serviços. Dada a restrição de recursos que a maior parte dos municípios brasileiros enfrenta, muitas vezes só é possível agregar novos bens e incrementar os serviços à disposição dos cidadãos por meio do recebimento de recursos de outros entes.

Mesmo não sendo objeto do presente estudo, é possível pensar que uma mudança nas regras de financiamento de campanha pode ter influenciado o desejo dos parlamentares por mais acesso aos recursos do orçamento. Ao limitar o montante total que cada candidato pode utilizar no financiamento de sua campanha, os ocupantes de mandato parlamentar passaram a ter como diferencial em relação aos seus concorrentes sem mandato a indicação de recursos no orçamento para a formação de sua base de apoio eleitoral. Prefeitos e outras lideranças locais hão de preferir apoiar aqueles que os ajudaram a se promover perante seu público.

Outro aspecto que pode ter influenciado o empoderamento do Legislativo na destinação dos recursos do orçamento é o fato de o Presidente Jair Bolsonaro ter sido eleito sob a promessa de reduzir a quantidade de Ministérios e não os entregar aos partidos políticos em troca de apoio parlamentar no Congresso Nacional. Ao renunciar às outras ferramentas (Ministérios e nomeações para cargos públicos), restou apenas o orçamento como moeda de troca por apoio parlamentar.

Todos os ocupantes de mandato parlamentar em âmbito federal possuem o mesmo valor de emendas individuais para transferirem recursos para suas bases, ou mesmo participam



igualmente com seus pares (e concorrentes) nas indicações das emendas de bancada estadual. O diferencial de poder entre eles passa, então, a ser o quanto eles conseguem direcionar em recursos extras para suas bases, desconsiderando a parcela a que todos têm o mesmo direito de escolher.

Essa “parcela extra” passou por mudanças ao longo dos últimos anos. Até 2013, qualquer parlamentar dependia da sua articulação com líderes partidários e com o Executivo para ter suas demandas atendidas, seja pela execução de suas emendas individuais, seja com a indicação de beneficiários de recursos incluídos no orçamento por meio das demais emendas ou pelo próprio Executivo.

Com as emendas individuais passando a ser impositivas, um primeiro diferencial foi criado entre os parlamentares com mandato e os pretendentes a parlamentar que não dispõem desses recursos para convencer lideranças locais a apoiá-los. Porém, entre os detentores de mandato, continuou valendo a ideia de se conseguir mais recursos para haver uma diferenciação entre eles. Os recursos extras então ficaram restritos às demais modalidades de emendas e àqueles incluídos no orçamento pelo próprio Executivo.

Com o passar do tempo, após as demais mudanças constitucionais e legais no processo orçamentário, os recursos oriundos das demais emendas cresceu de forma bastante significativa, com destaque para o montante alocado em emendas de relator-geral do PLOA. Considerando o que as últimas LDOs têm colocado, o responsável pela indicação dos recursos incluídos na LOA por meio de emendas de relator é o próprio relator-geral do PLOA. Ou seja, esse parlamentar seria o responsável por definir a destinação de bilhões de reais, um montante equivalente ao somatório de todas as indicações individuais e das bancadas estaduais. Obviamente, na prática, esse parlamentar não possui tal poder, já que sua indicação a esse posto depende de apoio de diversas lideranças partidárias, especialmente dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As emendas de relator servem, então, para que as lideranças partidárias – especialmente os presidentes das duas casas legislativas – coordenem seus parlamentares, garantindo a aprovação de propostas legislativas de seu interesse em troca do acesso à indicação de beneficiários dessas emendas. Mesmo aqueles parlamentares que se colocam como oposição ao governo ou que não são alinhados aos presidentes das casas podem ser contemplados com indicações de recursos em troca de acordos para aprovação de proposições sem a devida oposição ou obstrução nas votações.

O Poder Executivo se beneficia dessas emendas de relator ao se alinhar aos presidentes das duas Casas para ter sua pauta aprovada em troca de não criar obstáculo ou mesmo priorizar a

execução desses recursos em sua burocracia interna. Mesmo se for considerada a obrigatoriedade da execução de todo o orçamento que implique na entrega de bens e serviços à sociedade, conforme parágrafo incluído pela EC 100/2019 na Constituição Federal, o empenho dos recursos e seu efetivo pagamento precisam passar por diversas etapas burocráticas que podem ser agilizadas ou retardadas a depender da vontade do gestor dos recursos.

Assim, mesmo detendo o poder de indicar seus beneficiários, os líderes parlamentares não têm nada a ganhar estabelecendo conflitos com o Poder Executivo, sendo preferível uma relação de mútua cooperação, com os parlamentares garantindo a aprovação da pauta prioritária do Governo em troca da ágil execução de suas emendas.

Ao Executivo, ainda resta a utilização dos demais recursos alocados por ele mesmo no orçamento para a busca por apoio em pautas de difícil articulação parlamentar, quando os recursos das emendas não forem suficientes. Como foi visto, o Executivo tem reforçado seu orçamento com recursos em ações que geralmente são incluídos por meio de emendas, sinalizando que essas não têm sido suficientes para seus objetivos.

O Governo do Presidente Jair Bolsonaro aparentemente aceitou a dinâmica orçamentária atual em troca de certa estabilidade na sua relação com o Poder Legislativo. Alvo de dezenas de pedidos de impeachment, especialmente por sua atuação no combate aos efeitos da pandemia de COVID-19, o empoderamento do Legislativo – comandado por seu aliado, o Presidente Câmara dos Deputados Arthur Lira (PP-AL) – permitiu que nenhum desses pedidos tenha sequer começado a tramitar naquela casa.

Longe de ser algo que possa ser desprezado e deixado de lado, a execução do orçamento permanece como relevante instrumento à disposição do Presidente da República para formação de governos de coalizão. Porém, se, antes, já foi considerada como de baixo custo (PEREIRA; MUELLER, 2002), a execução de emendas parlamentares definitivamente deixou de sê-lo quando a proporção de recursos à disposição dos parlamentares, e que o Executivo praticamente não consegue interferir, impactam qualquer plano de desenvolvimento que passe pelo investimento governamental como motor de crescimento econômico do país.

Assim, quando se pensa na implementação de políticas públicas, com a pulverização de parte tão relevante dos recursos disponíveis em milhares de emendas parlamentares, sem que haja racionalidade em sua alocação, a não ser o atendimento de demandas paroquiais de seus autores, observa-se a dificuldade que qualquer governo terá para coordenar minimamente o planejamento

da intervenção governamental. Como nem sempre, ou mesmo raramente, coincidirá a prioridade de 594 parlamentares de diversos espectros ideológicos com a prioridade do governo, a dispersão desses escassos recursos públicos tornará a eficácia das políticas públicas algo bastante difícil de ser atingido. Porém, dado o sistema político brasileiro ainda ser o Presidencialismo, a cobrança pela eficácia dessas políticas continuará sobre o Poder Executivo, mesmo o Legislativo tendo papel quase tão importante na definição da destinação dos recursos.

Após o resultado das eleições presidenciais de 2022, em que o então Presidente Jair Bolsonaro saiu derrotado pelo ex-Presidente Lula, o Supremo Tribunal Federal - STF decidiu a respeito das ações de Arguição de Descumprimento de Preceitos Fundamentais – ADPFs 850, 851, 854 e 1014, que questionavam a constitucionalidade das emendas de relator-geral do PLOA carimbadas com RP 9. Em sua decisão, o STF entendeu que essas emendas são inconstitucionais e determinou que o Poder Executivo deixe de atender às indicações feitas pelo relator e que os órgãos orientem a execução dos montantes alocados em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas (BRASIL, 2022d).

Ou seja, a partir da decisão do STF, os recursos alocados como emendas de relator RP 9, e que ainda não tenham sido executados, deverão, a partir dali, serem executados seguindo critérios técnicos das respectivas áreas. Eventuais indicações de beneficiários que não tenham sido atendidas até aquele momento deveriam ser desconsideradas.

Para 2023, havia a reserva de R\$ 19,3 bilhões para emendas de relator RP 9. Com a decisão do STF, houve um acordo entre o Legislativo e o presidente eleito para que o montante fosse dividido meio a meio entre os Poderes, com o Legislativo alocando sua parcela em emendas individuais RP 6 e o Executivo em despesas finalísticas de seus Ministérios. Porém, a parcela que seria do Executivo, no montante de R\$ 9,85 bilhões, continua sob influência do relator-geral do PLOA (BRASIL, 2022a). Esse acordo foi selado por meio da aprovação da Emenda Constitucional n.º 126/2022, que também prevê o envio, por parte do Poder Executivo, de projeto de lei que estabeleça uma nova regra fiscal em substituição ao “Teto de Gastos”.

Assim, a dinâmica nessa área ainda promete apresentar novos capítulos de embates e definições de responsabilidades no papel de responsável pela alocação dos recursos discricionários no orçamento federal, o que abre a possibilidade de novos estudos a respeito do processo legislativo orçamentário que tende a se modificar nos próximos anos.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ DA SILVA, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Editora Gestão Pública, 2022. 584 p.
- ALMEIDA, Denise *et al.* (org.). **Finanças públicas no cotidiano brasileiro**. Salvador: EDUFBA, 2021. 121 p.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 410 p.
- AMORIM NETO, Octávio. **Presidencialismo e Governabilidade nas Américas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 217 p.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/3xyyXsZD8NdvxFcSLJjbKrN/?lang=pt#>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BAHURY, Natália de Carvalho Mello. **A promulgação da Emenda Constitucional n.º 100/2019 e os desafios do atual modelo orçamentário brasileiro**. 2019. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Escola de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, jul./ago. 2017.
- BONIFÁCIO, Robert; MACHADO, Yuri; MADEIRA, Gabriel. Do baixo clero à Presidência da República: explicando o voto em Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018. **Revista SAAP**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 261-288, 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8710054.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023
- BRAGA, Ricardo de João; GUIMARÃES, André Sathler. Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão. *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (org.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Edições Câmara, 2015. p. 47-83. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/22179>. Acesso em: 21 jul. 2022.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm). Acesso em: 26 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm). Acesso em: 27 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2022a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.291, de 3 de janeiro de 2022**. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para dispor sobre a propaganda partidária gratuita no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2022b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14291.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2022c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14436.htm). Acesso em: 18 out. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm). Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **LOA 2020**. Diretrizes e orientações para apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2020, (PLN nº 22/2019-CN), e para análise de sua admissibilidade, em razão do art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019d. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/CAE/LOA/RelAtiv1\\_2019.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2019/CAE/LOA/RelAtiv1_2019.pdf). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **LOA 2020**. Parecer da Receita. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2019e. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/par\\_receita/PARECER\\_RECEITA.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/par_receita/PARECER_RECEITA.pdf). Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **LOA 2021**. Relatório Geral – Complementação de Voto. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2021a. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel\\_final/complementacao.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/rel_final/complementacao.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem Presidencial nº 569, de 11 de novembro de 2019**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm). Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem Presidencial nº 156, de 22 de abril de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/vep156-21.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Msg/VEP/vep156-21.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2022 (15ª versão)**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 21 jul. 2022c. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2023. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/?pp=acessopublico&ex=0&fp=inicio>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais. **Resultado do Tesouro Nacional: Série Histórica**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015b. Disponível em: <http://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/resultado-do-tesouro-nacional/resource/527ccdb1-3059-42f3-bf23-b5e3ab4c6dc6>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório Anual da Dívida Pública Federal – RAD 2020**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Exposição de Motivos Interministerial nº 00083 EMI PEC Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências, de 15 junho de 2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014**. Distrito Federal. Relator: Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022d. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5692639&ext=RTF>. Acesso em: 27 abr. 2023.

CIFUENTES, Pedro. Investigação na Petrobras começou com um estranho presente de luxo. **El País**, Curitiba, 1 dez. 2014. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/01/politica/1417472349\\_354451.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/01/politica/1417472349_354451.html). Acesso em: 24 fev. 2023.

COURI, Daniel. Conheça a emenda Pix: a prima pobre das emendas de relator. **Nexo**, Brasília, 02 dez. 2021. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2021/Conhe%C3%A7a-a-emenda-Pix-a-prima-pobre-das-emendas-de-relator>. Acesso em: 22 fev. 2023.

DALLAVERDE, Alexandra Katia. **A titularidade exercida pelo Poder Executivo sobre a gestão das finanças públicas e o desequilíbrio causado no quadro da separação de poderes**. 2008. 188 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FERREIRA, Marcelo Vaz. **Orçamento impositivo no Brasil**: análise da proposta de emenda à constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional. 2007. 61 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>. Acesso em: 22 fev. 2023.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>. Acesso em: 22 fev. 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2018. 344 p.

GIAMBIAGI, Fábio; HORTA, Guilherme Tinoco de Lima. O teto do gasto público: mudar para preservar. **Textos para discussão**: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Rio de Janeiro, n. 144, set. 2019. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/18620>. Acesso em: 22 fev. 2023.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 41, n. 134, p. 57-84, jun. 2014.

GOMES, Giovanna. Escândalo do mensalão: como funcionava o polêmico sistema de compra de votos. **UOL**, São Paulo, 24 fev. 2021. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/escandalo-do-mensalao-como-funcionava-o-polemico-sistema-de-compra-de-votos.phtml>. Acesso em: 24 fev. 2023.

GREGGIANIN, Eugênio. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. 2015. 188 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.

GREGGIANIN, Eugênio; PEREIRA DA SILVA, José de Ribamar. O orçamento impositivo das emendas individuais disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015: o regime de execução do orçamento impositivo. **Revista Orçamento em Discussão**, Brasília, n. 16, p. 1-43, 2015.

GUIMARÃES, André Rehbein Sathler; PERLIN, Giovana dal Bianco; MAIA, Lincon Macário. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre executivo e legislativo no governo Dilma Rousseff. *In*: PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel Leonardo (org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019. p. 25-59. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em: 08 jun. 2022.



INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Carta de Conjuntura**. Número 55. Nota de Conjuntura 15. Brasília, DF: IPEA, 2022.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, Brasília, n. 26, p. 6-15, jun./dez. 2003.

LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990. Disponível em: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-perils-of-presidentialism/>. Acesso em: 08 jun. 2022.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A execução do orçamento público**: flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016. 158 p.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The difficult combination. **Comparative Political Studies**, New York, v. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010414093026002003>. Acesso em: 08 jun. 2022.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, Joao Henrique. Orçamento Impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 4, p. 178-186, out./dez. 2015.

PEDERIVA, João Henrique; RENNÓ, Lucio. **Responsabilidade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner**. Brasília: Paco editorial, 2015. 330 p.

PEREIRA, Carlos. Orçamento impositivo: fim da barganha? **Valor Econômico**, São Paulo, 10 jan. 2014. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/coluna/orcamento-impositivo-fim-da-barganha.ghtml>. Acesso em: 05 out. 2022.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SvvxHRVpQ975Rk3WYmvvyHB/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 mai. 2021a. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso,70003708713>. Acesso em: 14 set. 2022.

PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro: ministério diz que parlamentares escolheram destino de verbas. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 mai. 2021b. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-ministerio-diz-que-parlamentares-escolheram-destino-de-verba,70003708910>. Acesso em: 14 set. 2022.

PIRES, Breno. Orçamento secreto de Bolsonaro: entenda o passo a passo do esquema. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 08 mai. 2021c. Disponível em:

<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,orcamento-secreto-de-bolsonaro-entenda-o-passo-a-passo-do-esquema,70003708734>. Acesso em: 14 set. 2022.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento autorizativo x orçamento impositivo**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2006. 384 p.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. Brasília: Consultoria Legislativa, 2007. 285 p. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1549>. Acesso em: 20 abr. 2021.

PODER 360. Entenda como foi a compra de votos a favor da emenda da reeleição em 1997. **Poder 360**, Brasília, 08 set. 2020. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/midia/entenda-como-foi-a-compra-de-votos-a-favor-da-emenda-da-reeleicao-em-1997/>. Acesso em: 20 set. 2022.

PORTAL IG. Metade do Orçamento Secreto foi liberado antes de votações do interesse de Lira. **IG Economia**, São Paulo, 13 nov. 2021. Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2021-11-13/bolsonaro-lira-orcamento-secreto-antes-votacao-importante.html>. Acesso em: 14 set. 2022.

RAILLE, Eric; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. **Political Research Quartely**, Salt Lake City, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2010. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23056394>. Acesso em: 20 abr. 2021.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. **Glossário de Termos Orçamentários**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2023. Disponível em: [https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita\\_corrente\\_liquida\\_rcl#:~:text=Indicador%20financeiro%20calculado%20a%20partir,no%20inciso%20II%20do%20art](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/receita_corrente_liquida_rcl#:~:text=Indicador%20financeiro%20calculado%20a%20partir,no%20inciso%20II%20do%20art). Acesso em: 20 abr. 2021.

RENNO, Lúcio. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? *In*: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, p. 259-271.

RODRIGUES, Diogo Luiz Cordeiro. Panorama do Processo de Formação das Leis Orçamentárias no Brasil. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 5, p. 91-122, 2014. Disponível em: [https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21714\\_arquivo.pdf](https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/21714_arquivo.pdf). Acesso em: 20 abr. 2021.

RODRIGUES, Fernando. Deputado diz que vendeu seu voto a favor da reeleição por R\$ 200 mil. **Folha de São Paulo**, Brasília, 13 maio 1997. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre\\_mer\\_voto\\_1.htm](https://www1.folha.uol.com.br/folha/circulo/pre_mer_voto_1.htm). Acesso em: 20 set. 2022.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p.

5-23, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/360>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: UFMG, 2003. 256 p.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339-396, jan. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220203109>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SARAIVA, Assuero Monteiro *et al.* Reformas Fiscais no Brasil: uma análise da EC 95/2016 (Teto dos Gastos). XXXVII ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA. **Anais [...]**, v. 3, n. 1 p. 13, Universidade Federal do Ceará, 2017.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 87-103, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100007>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TEIXEIRA FILHO, Sócrates Arantes. **Emenda constitucional nº 86/2015: impactos das emendas orçamentárias de execução impositiva nas relações entre poder executivo e legislativo da união**. 2020. 173 f. Dissertação (Mestrado em Poder Legislativo). Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2020.

TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do poder executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 34, p. 213-236, maio/ago. 2008. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11173>. Acesso em: 10 out. 2022.

TOLLINI, Hélio Martins. Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil. *In*: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. p. 45-62.

VIANA, João Paulo Saraiva Leão; OLIVEIRA, Vítor Silveira Lima. Governabilidade e Governança no Presidencialismo de Coalizão. *In*: DANTAS, Humberto (org.). **Governabilidade: para entender a política brasileira**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 13-23.