

045

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

ISSN 2525-4898

**Emendas parlamentares individuais: a relação entre os
Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da
Emenda Constitucional 86/2015**

Taíla Albuquerque Rodrigues

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle –
CONORF
Conselho Editorial

Conselho Editorial da CONORF
Diretora do Conselho Editorial
Ana Cláudia Castro Silva Borges

Coordenadores

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt
Marcel Pereira
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho

Flávio Diogo Luz
João Henrique Pederiva
Lívio Botelho Dantas
Rafael Inacio de Fraia e Souza
Renan Bezerra Milfont
Rudinei Baumbach

Endereço

Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–
CEP 70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet <https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento>
Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

**Emendas parlamentares individuais: a relação entre os
Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da
Emenda Constitucional 86/2015**

Taíla Albuquerque Rodrigues

2019

RESUMO

Emendas parlamentares se caracterizam como uma importante ferramenta por meio da qual deputados e senadores buscam inserir demandas locais, de suas bases eleitorais, no orçamento público. Além disso, na análise da relação entre os poderes legislativo e executivo no *design* institucional brasileiro, a liberação dessas emendas pelo Executivo é considerada como um fundamental mecanismo retificador de um arranjo tendente à ingovernabilidade. Até a edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, no entanto, mesmo após aprovação das emendas pelo Congresso Nacional, a sua execução dependia de um total poder discricionário do governo central. Nessa LDO foi inserida a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais, conquista legislativa constitucionalizada no ano seguinte por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, conhecida como Emenda do Orçamento Impositivo. Com a promulgação dessa emenda, a expectativa era de alteração significativa na relação entre os poderes executivo e legislativo, ao menos no que se refere à utilização da liberação de emendas parlamentares como instrumento de negociação para obtenção de apoio em votações importantes dentro do Congresso. No entanto, mesmo com o estabelecimento da obrigatoriedade na execução, notícias acerca da manutenção dessa relação de troca ainda são veiculadas com frequência nos meios de comunicação. Assim, esta pesquisa buscou verificar se as emendas individuais ainda são utilizadas, e em qual medida, como instrumento de negociação na relação entre os poderes executivo e legislativo após a reforma introduzida por meio da EC 86/2015.

Palavras-Chave: Emendas Parlamentares; Orçamento Impositivo; Relação Executivo x Legislativo

Sumário

INTRODUÇÃO.....	6
1- A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	10
2- A CENTRALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO.....	16
3- A EMENDA CONSTITUCIONAL 86/2015 E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES	24
4- METODOLOGIA	31
5- EMENDAS PARLAMENTARES COMO MECANISMO DE NEGOCIAÇÃO ENTRE OS PODERES APÓS A EC 86/2015	32
CONCLUSÃO.....	42
REFERÊNCIAS	44
APÊNDICE ÚNICO – AUTORIZAÇÃO DE LIMITES PARA EMPENHO E PAGAMENTO (2014-2017)	49

Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015

Taíla Albuquerque Rodrigues¹

INTRODUÇÃO

Ao longo do ano de 2017, vários noticiários veicularam manchetes acerca da provável negociação entre os poderes Executivo e Legislativo em torno da liberação de emendas parlamentares individuais e de votações importantes no Congresso Nacional. Quatro anos antes, Pereira (2014) já indagava se procedia a comemoração do então Presidente da Câmara dos Deputados, segundo o qual, chegava-se ao “fim da barganha e da discriminação partidária” em torno da liberação de emendas parlamentares, num pronunciamento em cadeia nacional de rádio e TV.

De fato, a execução das emendas individuais é um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso (PEREIRA e MUELLER, 2002). A liberação de emendas parlamentares pelo Executivo ocupa lugar central em um arranjo institucional a princípio desacreditado, em relação a sua governabilidade, mas que, com a experiência dos anos, mostrou ter mecanismos retificadores que viabilizam a implementação de políticas e o alcance de objetivos pelo governo central (PEREIRA; MUELLER 2014, *apud* POWER, 2015).

Por um lado, segundo análise de Power (2015), após o período de transição democrática de 1985 e promulgação da Constituição de 1988, a maioria das opiniões acerca do desenho institucional brasileiro se mostrava fortemente pessimista, pois consideravam que a combinação de todas as características que o compunha, subsistindo concomitantemente, causariam a ingovernabilidade.

Por outro lado, estudos no Brasil, principalmente de Figueiredo e Limongi (2000), mostram que apesar dos vários indícios apontando para a ingovernabilidade, alguns mecanismos constitucionais viabilizavam a governabilidade, que eram “o poder presidencial e a existência de centralização de liderança na Câmara dos Deputados” (POWER, 2015). Ou seja, “presidentes minoritários têm meios de obter apoio legislativo mediante negociação com os partidos” (POWER, 2015). Pereira e Mueller (2014, *apud* POWER, 2015) salientam outro

¹ Pós-graduada em Parlamento e Direito pelo Centro de Formação da Câmara dos Deputados. Graduada em Administração pela Universidade Católica de Brasília e em Serviço Social pela Universidade de Brasília.

mecanismo: “a palavra final do Executivo sobre a liberação de emendas orçamentárias”. Teríamos então, como *design* institucional, o que Sérgio Abranches (1988) pioneiramente denominou *Presidencialismo de Coalizão*, uma estratégia de reunir alianças, em todo o sistema político, com o fim de obter governabilidade.

Assim, no modelo estabelecido de presidencialismo de coalizão, a relação entre Executivo e Legislativo mostra-se importante, em vários momentos, tanto para parlamentares, quanto para o Executivo. Sem o apoio parlamentar, o projeto de governo do Executivo não se consolida, mas, ao mesmo tempo, os parlamentares dependem da parcela do orçamento gerido pelo Executivo para atenderem as demandas de sua base eleitoral.

Desse modo, em maior ou menor grau, as emendas parlamentares são consideradas um componente essencial no jogo político brasileiro, para os defensores tanto do modelo partidário quanto para os do distributivista². Para estes, os parlamentares são movidos pelo imperativo da reeleição e condicionados por sistemas eleitorais fundamentados no voto personalizado (CARVALHO, 2003), o que desencadeia uma corrida pela alocação de recursos em bases eleitorais difusas durante todo o mandato. Os adeptos do modelo partidário, por outro lado, defendem uma maior importância dos atores coletivos (bancadas estaduais) e institucionais (relatores) na relação entre os poderes (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008), mas não descartam a relevância concomitante das emendas, defendendo, no entanto, ao contrário do modelo distributivista, que a execução das emendas individuais é ditada por critérios político-partidários (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008), e não pela lógica particularista.

Segundo Figueiredo e Limongi (2008), a distribuição de recursos, isto é, os valores totais das dotações por parlamentar, são fixados previamente de maneira uniforme, ou seja, cada parlamentar tem a prerrogativa de propor emendas ao orçamento de maneira equânime, desde que atendidos os critérios constitucionais, mas o conflito interno se estabelece em outro momento do ciclo orçamentário: no momento da execução das emendas. Para Vesely (2012 *apud* GONTIJO, 2013, p. 9), até a LDO 2014, a liberação da emenda ou descontingenciamento era feita “de forma seletiva, discricionária e negociada”.

Portanto, a aprovação de emendas ao Orçamento Anual não garantia sua implementação. Para Pereira e Mueller (2002), embora os parlamentares tivessem o direito de

² A classificação dos métodos de análise em Distributiva, Partidária e Informacional integra a escola de pensamento do institucionalismo da escolha racional, segundo a qual, o comportamento dos atores políticos é determinado por cálculos estratégicos e que estes cálculos são fortemente influenciados pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. Os atores se comportam de modo utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. (HALL; TAYLOR, 2003)

propor emendas individuais e coletivas, cabia ao Executivo determinar quais delas seriam executadas, na dependência dos recursos disponíveis no Tesouro Nacional, usando de flexibilidade e arbítrio na negociação com o Congresso Nacional ao não aplicar critérios homogêneos na decisão sobre quais emendas seriam executadas. A Lei Orçamentária Anual seria assim apenas uma lei autorizativa: consoante Giacomoni (2008), a LOA não cria legislação sobre receitas e despesas, apenas autoriza o Executivo a cumpri-las sob certas condições e limites financeiros. E, além disso, para Gontijo (2013), o Executivo limitava o empenho da emenda parlamentar sem se importar em dar as devidas motivações ou justificativas técnicas ou legais ao Congresso Nacional.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 pretendeu, então, tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, fortalecendo o Poder Legislativo, buscando reduzir a preeminência do Executivo e de seu poder de barganha em torno da liberação da execução das emendas. Conhecida como a Emenda do Orçamento Impositivo, alterou os arts. 165, 166 e 167 da Constituição Federal de 1988, delimitando em 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) o limite para proposição de emendas individuais, devendo metade desse valor ser destinado a ações e serviços públicos de saúde, além de tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira dessas emendas, à exceção de impedimentos técnicos (BRASIL, 2015).

Os preceitos estabelecidos nessa emenda constitucional, considerados avanços conquistados pelo Legislativo, no entanto, já estavam em curso à época de sua aprovação, em razão de já constarem na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014. Todavia, tais diretrizes restringiam-se a ciclo orçamentário temporalmente delimitado e à esfera federal apenas, enquanto os princípios constitucionais vinculam todas as unidades federadas sem restrições temporais (PEDERIVA; PEDERIVA, 2015).

Análise desenvolvida em 2003, sobre o orçamento impositivo, apontou que tornar o orçamento impositivo implicaria profundas mudanças nas relações de poder entre Executivo e Legislativo, assim como no âmbito do próprio Legislativo (PONTES LIMA, 2003).

No entanto, a despeito da promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, com vigência a contar da data de sua publicação, e do dispositivo análogo constante da LDO/2014, com efeitos sobre a execução orçamentária daquele exercício, ainda são noticiadas com frequência, nos veículos de comunicação, reportagens que remetem à utilização da liberação de emendas parlamentares como mecanismo de negociação entre o Legislativo e o Executivo em momentos de votações importantes para o governo federal no Congresso Nacional³. Mas, por

³ Essa afirmação pode ser observada, por exemplo, em matéria do Jornal O Globo, de 22 de setembro de 2017: “Governo vai liberar R\$ 1 bilhão em emendas parlamentares”, disponível em:

qual razão ainda é dada relevância às liberações de emendas parlamentares se elas se tornaram impositivas com a alteração constitucional?

Assim, este trabalho tem por objetivo discutir se a Emenda Constitucional nº 86/2015 alterou a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo em torno do clientelismo orçamentário e analisar se, apesar da imposição trazida pela Emenda Constitucional, os parlamentares ainda estão submetidos à gerência do Poder Executivo no que diz respeito ao momento da liberação da execução das emendas no decorrer do ano fiscal e se, ademais, essa prerrogativa mantém a possibilidade de utilização da liberação de emendas parlamentares como mecanismo de negociação entre os poderes.

A hipótese aventada foi a de que, mesmo com a obrigatoriedade trazida pela EC nº 86/2015, e tendo em vista as recorrentes matérias recentes voltadas para o tema, a execução das emendas parlamentares individuais ainda está, de algum modo, sob a gerência do Executivo, o que permite a manutenção do seu uso como mecanismo de negociação entre os poderes.

Além do aporte teórico centrado principalmente em autores que estudam a relação entre os poderes Executivo e Legislativo e a disputa em torno dos recursos do fundo público, para análise da situação proposta, foram levantados dados: (i) do SIGA Brasil⁴, em relação à execução orçamentária e financeira de emendas individuais; e (ii) dos decretos de programação orçamentária e financeira para a obtenção de valores relativos a limites de empenho e pagamento de emendas individuais.

Examinou-se o período de 2014 a 2017, por ser esse o corte temporal a partir da execução da LDO/2014 e anos posteriores à promulgação da EC 86/2015. Os dados levantados permitiram identificar momentos em que houve maior concentração ou atipicidade na execução orçamentária e financeira, tanto pela ótica do empenho como do pagamento de emendas parlamentares individuais. Tais períodos foram identificados e analisados em comparação ao cenário político da época, a partir dos noticiários relacionados a possíveis negociações em torno da troca da liberação de recursos para emendas parlamentares por votos em pautas importantes para o governo, verificando-se, assim, se há relação direta entre essas duas variáveis.

<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-vai-liberar-r1-bilhao-em-emendas-parlamentares-21858940>, e mais recente, matéria da Folha de São Paulo, de 11 de março de 2019: “Em negociação por Previdência, governo libera R\$ 1 bilhão em emendas”, disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/em-negociacao-por-previdencia-governo-libera-r-1-bilhao-em-emendas.shtml>

⁴ O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público federal, administrado pelo Senado Federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>

O intuito desse estudo, dessa forma, é contribuir para o aprofundamento do conhecimento relacionado à relação entre os poderes Legislativo e Executivo no Brasil, especialmente no que diz respeito à demanda por recursos públicos, que exercem influência direta sobre a implementação de políticas públicas e o atendimento de interesses políticos, eleitorais e sociais.

1- A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO NO ARRANJO INSTITUCIONAL BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

A história nos mostra que o sistema de governo predominantemente estabelecido no Brasil foi o *presidencialismo*. Apenas em dois momentos o país experimentou a adoção do sistema parlamentarista: durante o Segundo Reinado, sendo abolido em 1889, com a Proclamação da República, e, em 1961, com a renúncia de Jânio Quadros, com retorno ao presidencialismo em 1963 (FRIEDE, 2007).

Segundo De Cicco e Gonzaga (2016), o sistema presidencialista é muito fiel à teoria tripartite proposta por Montesquieu, uma vez que divide as funções precípua de cada um dos poderes, porém com controle recíproco de um para com o outro. Além disso, o conceituam como sendo um sistema de governo próprio das repúblicas, em que seu líder – o Presidente da República – é escolhido pelo povo para mandatos regulares, acumulando a função de chefia de Estado e de Governo, e os ministros são nomeados e demitidos pelo próprio Presidente da República sem consulta ao Poder Legislativo, de modo que há uma clara independência entre esses poderes, inclusive no processo de escolha popular de seus ocupantes.

No parlamentarismo, por outro lado, há uma interdependência entre os poderes Executivo e Legislativo, tendo em vista que o Poder Executivo depende do apoio do Parlamento para se constituir e governar, da mesma forma em que é por meio de decisão do Parlamento que ocorre a dissolução do gabinete do Primeiro Ministro (DE CICCO; GONZAGA, 2016). Há uma repartição de funções de chefia de Estado e de Governo, não há tempo determinado de mandato e a coalizão de governo é feita *a priori*: o congresso eleito escolhe o primeiro ministro ou os ministros que comporão o poder Executivo dentre os membros do partido ou da coalizão majoritários, assim como os demais ministros são normalmente escolhidos dentre os parlamentares do partido ou da coalizão que compõe o governo (SILVA, 2012).

Para Cheibub e Elkins (2009), pela tipologia conceitual clássica, a distinção central entre presidencialismo e parlamentarismo se refere justamente ao grau de interdependência entre o Executivo e o Legislativo. Citando Tsebelis (1995, p.325 *apud* CHEIBUB; ELKINS, 2009,

p.57): “em sistemas parlamentaristas o Executivo (governo) controla agenda e o Legislativo (parlamento) aceita ou rejeita propostas. Já em sistema presidencialistas, o Legislativo faz a proposta e o Executivo (presidente) assina ou veta”.

Seguindo essa tipologia:

Constituições parlamentaristas deveriam possibilitar um controle executivo forte da agenda legislativa, um poder fraco de veto executivo, poderes de decreto executivo relativamente fortes, dispositivos de emergência relativamente fracos, sujeição da Assembleia à dissolução pelo Executivo, e instrumentos de supervisão pouco desenvolvidos. Por outro lado, as constituições presidencialistas seriam caracterizadas por um fraco controle executivo da agenda legislativa, fortes poderes de veto executivo, poderes de decreto relativamente fracos, dispositivos de emergência fortes, sem dissolução da Assembleia pelo Executivo, e dispositivos de supervisão relativamente bem desenvolvidos (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 58).

De certa maneira, contrariando a distinção clássica entre os sistemas, a Constituição Brasileira de 1988 é organizada de modo a desafiar a perspectiva de que constituições presidencialistas e parlamentaristas sejam fundamentalmente diferentes (CHEIBUB; ELKINS, 2009), tendo em vista na nossa constituição coexistirem características dos dois modelos. Segundo análise de Power (2015), após o período de transição democrática de 1985, e da promulgação da Constituição de 1988, a maioria das opiniões acerca do *design institucional* brasileiro se mostrava fortemente pessimista: fragmentação partidária, conduzindo a um presidencialismo permanentemente minoritário; fraqueza interna dos partidos; sistema eleitoral que inibia a *accountability*; federalismo robusto; e um concomitante excesso de atores com poder de veto (*veto players*) (Power, 2015). Todas essas características, subsistindo concomitantemente, causariam a ingovernabilidade do modelo institucional brasileiro.

No mesmo sentido, Borges (2013), aponta que:

O debate sobre as instituições políticas brasileiras nas últimas décadas teve como uma das suas dimensões centrais a preocupação com os efeitos negativos de um mix institucional que combina presidencialismo e sistema eleitoral proporcional de lista aberta, e um sistema federativo em que as instituições e interesses subnacionais desempenham papel de relevo na dinâmica eleitoral e na formulação e implementação de políticas públicas. (BORGES, 2013, p.117)

Para Cheibub e Elkins (2009) a decisão acerca da adoção do sistema presidencialista em 1988 foi inesperada e altamente controversa. Apesar da vitória desse sistema, muitos dos integrantes da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 presumiam que o parlamentarismo, e não o presidencialismo, seria a estrutura governante do novo sistema – cenário que resultou em um sistema híbrido inesperado, combinando características tipicamente “presidencialistas” com outras “parlamentaristas” (CHEIBUB; ELKINS, 2009) e que, em um

primeiro momento, provocou uma onda de pessimismo, nas análises desse “novo” arranjo de governo caracterizado como ingovernável, como apontado por Power (2015).

O resultado é uma estrutura política relativamente inesperada, cuja operação contradiz o que dela se esperava, pelo menos o que se esperava nos primeiros anos de vigência do documento de 1988. (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 56)

Contudo, tal opção foi reafirmada no plebiscito de 21 de abril de 1993, quando 37,5 milhões de eleitores optaram pelo presidencialismo, enquanto “16,5 milhões apoiaram o parlamentarismo e quase 10 milhões anularam o voto”⁵ (O GLOBO, 1993).

O cenário controverso em que se encontrava o Brasil, ao final da década de 1980, segundo Bittencourt (2012), no qual o Estado se encontrava esgotado em sua legitimidade e em sua capacidade fiscal e de gestão, desencadeou o “dilema” posto ao constituinte: os mecanismos de governo teriam que combinar a eficácia decisória tradicionalmente associada aos sistemas políticos majoritários com a representatividade dos modelos consensuais.

O Brasil dos anos 80 somava a instabilidade de toda transição democrática – com a adesão incerta ou condicionada dos diferentes grupos sociais às novas regras, e ameaças ostensivas ou veladas de recaída autoritária – a um leque de “bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional”, bases estas que tinham forte inserção na história brasileira e que, cada uma, estavam associadas a fortes interesses; qualquer opção “nova” teria pouca chance de prevalecer, pela simples dificuldade de encontrar segmentos que a defendessem com intensidade e poder suficientes para que prevalecesse sobre os traços já arraigados com seus respectivos interesses. (BITTENCOURT, 2012, p. 7)

Além disso, para Santos (2000), a passagem do autoritarismo para a democracia não alterou a natureza do processo de produção de políticas públicas, ou seja, o regime autoritário anterior a 1988 caracterizou-se por alta concentração de poder decisório no Executivo e tal característica permaneceu ao longo do período de redemocratização, ao mesmo tempo em que o multipartidarismo é reinscrito no arranjo institucional como mecanismo de freios e contrapesos, estimulado pelo sistema proporcional com listas abertas em distritos de grande magnitude. Fabiano Santos, assim, assinala a constituição de um desenho controverso, mas destacando alguns pontos como positivos, defendendo, inclusive, que “o presidencialismo de coalizão é altamente democrático, embora complexo e de difícil manejo” (SANTOS, 2000, p.33).

Apesar de sua natureza híbrida, Cheibub e Elkins (2009), a partir de pesquisa comparativa entre constituições contemporâneas e históricas, com relação à divisão de poder

⁵ “No plebiscito de 1993, Brasil disse não à Monarquia e sim ao Presidencialismo”. Matéria do Jornal O Globo disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238#ixzz5XLnbH5Li>.

entre o Executivo e o Legislativo, indicam que o caso brasileiro pode ser um produto das circunstâncias específicas presentes nos debates constitucionais⁶. No entanto, “certamente não é um caso esotérico de imaginação constituinte” (CHEIBUB; ELKINS, 2009, p. 66), e não é o primeiro nem único documento presidencialista que contém dispositivos mais usualmente encontrados em documentos parlamentaristas.

Para Sérgio Abranches (1988 *apud* BITTENCOURT, 2012), várias outras democracias compartilham as mesmas características institucionais, mas a sua coexistência como traços marcantes de um mesmo sistema político é uma especificidade histórica do Brasil, visto que, não existe, nas liberais-democracias mais estáveis, um só exemplo de associação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo.

[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”. (ABRANCHES, 1988, p. 21-22)

Assim, a visão inicial daqueles que analisaram o arranjo institucional brasileiro era pessimista e apontava para uma inevitável e irreversível ingovernabilidade.

Ainda construindo o panorama da visão pessimista do arranjo institucional político brasileiro, Power (2015) aponta como complicadores do sistema nacional: a existência de partidos desprovidos de ideologia e disciplina; a variante de lista aberta com representação proporcional, usada com altas magnitudes distritais, que induz alta fragmentação; baixa institucionalização de partidos; mínima fidelidade partidária; e federalismo robusto. Segundo Power (2015), os críticos concluem que o *design* institucional da democracia brasileira favorece um estilo fortemente clientelista de política e que, apesar de haver relações dessa natureza em todos os sistemas políticos, no Brasil a concentração de poder no Executivo faz com que o número de *patrões* seja pequeno e o de *clientes* potenciais seja grande. Essas relações são lubrificadas por favores, empregos e clientelismo orçamentário – ou *pork barrel*, em inglês. Segundo Ames (2003 *apud* POWER, 2015), simplesmente não se podia esperar que os presidentes governassem bem dada essa caótica matriz institucional.

⁶ Uma dessas circunstâncias consiste em que a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada, pelo então Presidente da República, José Sarney. “Em 28 de junho de 1985, Sarney enviou mensagem ao Congresso convocando uma Assembleia Nacional Constituinte, a ser constituída por deputados e senadores eleitos em novembro de 1986 e pelos senadores no exercício do mandato. Em 1º de fevereiro de 1987, a Assembleia Nacional Constituinte foi instalada. Formada por 559 congressistas, teve como presidente o deputado Ulysses Guimarães do PMDB.” (SARNEY, 2018). Assim, os congressistas eleitos cuidavam tanto da legislação federal e nacional quanto do texto da nova constituição, ou seja, esse texto foi escrito pelos vencedores dos pleitos vinculados à ordem política e jurídica que se pretendia alterar.

Entretanto, os anos iniciais do governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foram marcados pelo signo da governabilidade.

Tanto as relações políticas horizontais (Executivo-Legislativo) quanto as verticais (presidente-governadores) parecem ter sido muito melhor coordenadas do que antes, e o Presidente Fernando Henrique Cardoso logo alcançou algumas realizações impressionantes, tais como a estabilização financeira, o ajuste estrutural e a reforma administrativa. Não é de surpreender, portanto, que cerca de um ano ou dois após a posse de Cardoso, começassem a aparecer algumas análises revisionistas sobre as instituições brasileiras. (POWER, 2015, p. 21)

O reconhecimento internacional alcançado pelo Brasil, na implantação de políticas econômicas e sociais consistentes, estáveis e de interesse amplo, segundo Gomes (2012), contrariou os prognósticos pessimistas e demandou uma mudança no foco de análise e uma reavaliação dos pressupostos sobre a organização institucional brasileira.

Bittencourt (2012) conclui, então, que existem coalizões de governo eficazes, que promovem a interação entre Legislativo e Executivo sem conflitos insolúveis e que, em vinte anos, o presidencialismo de coalizão deixou de ser descrito como um dilema para ser entendido como a política ordinária. No mesmo sentido, para Santos (2000, p. 34) “naturalizamos o presidencialismo de coalizão”.

Pereira e Mueller (2002) afirmam também que o Brasil padece de quase todas as “patologias” institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar e que a soma desses fatores poderia gerar uma democracia se não ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão. Contudo, apesar das previsões negativas, os referidos autores entendem que tem sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso, ou seja, que é possível governar o país.

Para Power (2015), o divisor de águas, na análise institucional brasileira foi o trabalho comparativo, sobre presidencialismo, produzido por Shugart e Carey, em 1992, segundo o qual onde quer que os constituintes tivessem boas razões para acreditar que a governabilidade seria difícil de alcançar no futuro, eles optaram por certas instituições concebidas para lubrificar o processo político. Ainda para Power (2015), no Brasil, Figueiredo e Limongi (1999) foram os primeiros a identificar a presença dessas instituições “corretivas” na Constituição de 1988 e na reorganização legislativa posterior, especialmente: o poder presidencial, com o chefe do Executivo tendo direitos de iniciativa muito amplos e um poderoso poder de agenda; e a existência de centralização de liderança na Câmara dos Deputados.

Em sintonia com a análise de Figueiredo e Limongi, Borges (2013) aponta que o principal argumento para explicar o *design institucional* brasileiro diz respeito ao caráter

desigual da barganha entre o Executivo e o Legislativo, principalmente no que se refere às “prerrogativas institucionais que garantem ao chefe do poder executivo poderes bastante amplos no que tange a formulação e implementação do orçamento, o monopólio da iniciativa legislativa em matérias de ordem administrativa, financeira e tributária [sic] além da capacidade de legislar por medidas provisórias” (BORGES, 2013, p.120).

Há também uma vertente de autores que defende que não há propriamente conflito entre o Executivo e o Legislativo, mas uma subordinação do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas com origem nas regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar (BITTENCOURT, 2012). Esse poder, no entanto, ainda para Bittencourt (2012), importa, e muito, porém não pode explicar todo o resultado da coalizão, e até mesmo presidentes fortes precisam negociar.

Nesse sentido, Gomes (2012) defende que o sistema brasileiro não é caótico e que as instituições políticas do País têm possibilitado a superação de impasses na produção de políticas públicas de modo negociado, no período posterior à Constituição de 1988, e, assim como Bittencourt, defende o fato de que o Executivo prevalece numericamente, na produção de leis. E, apesar de classificadas como de escalão inferior, mas mais numerosas, tal prevalência tem levado à superestimação do domínio desse Poder e à desconsideração do presidencialismo de coalizão, ao mesmo tempo em que

a intensa modificação produzida pelos parlamentares nas propostas do Executivo também indica que a predominância do Executivo não seria a única explicação viável para a compreensão da definição de políticas no Brasil, principalmente quando se considera a relevância das propostas. (GOMES, 2012, p. 943)

Ou seja, mesmo havendo uma suposta preponderância do Executivo no arranjo político institucional, há indícios da ocorrência de outros tipos de interação entre os poderes, não apenas de subordinação do Legislativo, mas também a “cooperação (particularmente no caso das muito frequente leis orçamentárias) e o impasse” (GOMES, 2012, p. 943), o que exige o estabelecimento de um campo de negociação, de modo que, para Gomes (2012), nem sempre a autoria do Executivo predominou, mas a da coalizão foi incontestável.

Nesse esteio, retomando as ideias de Santos (2000), em sua defesa ao presidencialismo de coalizão, o autor advoga que esse arranjo de governo e a sua dinâmica de funcionamento maximiza a um só tempo *accountability* e representatividade:

Maximiza *accountability* porque as eleições presidenciais definem de forma clara e precisa quem é o responsável pela administração do país. Maximiza

representatividade porque a separação de poderes, combinada com o pluripartidarismo, estimulado pelo sistema proporcional, exige do chefe do Executivo negociação permanente com vistas à aprovação da agenda de governo. (SANTOS, 2000, p.34)

No entanto, considerando a complexidade do arranjo institucional em que o Executivo detém muito poder, mas ainda assim depende de uma necessária negociação para alcance de determinados objetivos, retoma-se a pergunta feita por Bittencourt (2012, p.17): “Como então ‘fazer cooperar’ os parlamentares na direção desejada pelo Executivo?”. Para responder a essa pergunta faz-se imperativo retomar o conceito de *pork barrel* e, nessa pesquisa em especial, a um dos mecanismos apontados por Power (2015) utilizados nessa relação: a liberação de emendas parlamentares.

2- A CENTRALIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES NA RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

“A prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento proposto pelo Executivo foi um dos principais ganhos da Constituição Federal de 1988” (PRAÇA, 2013, p.123), visto que, antes de 1988, em especial na vigência do regime autoritário (1964-1985), o orçamento estava todo centralizado no Poder Executivo, com esvaziamento do Poder Legislativo (SALVADOR, 2010). A nova constituição, segundo Abrucio e Loureiro (2005), trouxe importante avanço, na estrutura institucional que organiza o processo orçamentário brasileiro, fortalecendo o processo de planejamento do ciclo orçamentário, medida tecnicamente importante, mas, sobretudo, reforçando o Poder Legislativo, “recuperando suas prerrogativas em matéria orçamentária” (SALVADOR, 2010, p. 175). Os parlamentares readquiriram o direito de propor emendas individuais e coletivas, acreditando, inclusive, na possibilidade de serem reeleitos em parte por causa dessa capacidade de emendamento, aponta Sérgio Praça (2013).

Praça (2013) indica, ainda, que a volta da capacidade de emendar não foi contestada por nenhum grupo político em nenhuma etapa do processo constituinte. Para Batista (2015), isso se explica pelo fato de que as emendas parlamentares são a forma mais diretamente observável de participação dos parlamentares, na formação do orçamento brasileiro, e, citando Pereira e Mueller (2003), o principal mecanismo de obtenção de recursos para influenciar eleitores em uma estratégia de sobrevivência política.

Emendas parlamentares são vistas como a principal forma de participação dos parlamentares na alocação de recursos do orçamento federal. Com o forte controle exercido pelo Executivo, a inclusão de interesses dos parlamentares pode ser feita diretamente apenas através de emendas à proposta apresentada pelo Executivo. Segundo o debate recente, emendas parlamentares são valorizadas pelos parlamentares por possibilitarem uma forma de transferir recursos para o seu

eleitorado e assim conquistar votos num sistema eleitoral que incentiva a ligação personalista entre representante e representado. (BATISTA, 2015, p. 6)

“O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses” (SALVADOR, 2010, p. 30) e é por meio da definição, nele inserida, da alocação dos recursos captados pelo Estado na sociedade, que os mais diversos projetos, programas e planos são implementados. As emendas parlamentares, nesse contexto, vinculam “a obra” ao deputado ou senador (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001 *apud* PEREIRA; MUELLER, 2002).

A possibilidade, no Brasil, de emendar o orçamento surgiu com a Constituição de 1946 que, além dessa prerrogativa, também consagrou certos princípios vigentes até hoje (MAIA, 2010). No período posterior, no entanto, conduzido por governos militares, houve a retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto de lei do orçamento (MAIA, 2010).

Com o processo de transição para a democracia sendo conduzido pelo governo militar (KINZO, 2001), Praça (2013) afirma que havia um interesse conservador presente na Constituinte: um interesse em manter, ao menos parcialmente, instituições políticas constituídas durante a ditadura militar que vigorou no país de 1964 a 1985. No entanto, concomitantemente, coexistia um interesse dos parlamentares em fortalecer o Poder Legislativo como ator coletivo, tendo em vista que, no período militar, o Congresso foi fechado diversas vezes (PRAÇA, 2013). Assim, ainda para Praça (2013), a decisão de permitir que parlamentares emendassem o orçamento indica forte influência da ideia de fortalecer o Legislativo derrotando “o plausível interesse conservador em manter a proposta orçamentária do Executivo insulada da interferência parlamentar, como os militares faziam” (PRAÇA, 2013, p. 108). Prerrogativa em grande medida alcançada por ser o direito de emendar o orçamento algo que agrada a todos os parlamentares, em maior ou menor grau (PRAÇA, 2013).

A importância dada à possibilidade de alocar parcelas do fundo público se dá em razão da oportunidade de se criar um vínculo de determinada benfeitoria a um governo, ou a algum governante e, pelo orçamento em si não se limitar a uma peça técnica e formal ou a apenas um instrumento de planejamento. De acordo com análise realizada pelo INESC (2006 *apud* SALVADOR, 2010), na sua dimensão política, o orçamento pode ser visto como uma arena de disputa ou um espaço de luta (ou cooperação) entre os vários interesses que gravitam em torno do sistema político.

Além de constituir-se no principal foro de solução dos conflitos distributivos e dos acordos políticos,

O orçamento público, nessa visão, nada mais é do que o instrumento central de coordenação do sistema político, afetado por ordenamentos institucionais e interesses dos atores envolvidos. Por conseguinte, a qualidade da representação política pode ser aferida por uma análise detalhada do orçamento público [...]. (PDERIVA; MARCELINO; RENNÓ, 2009, p. 115)

Assim, o orçamento é, desde suas origens, uma peça de cunho político e tem sido utilizado também na barganha política da relação do Poder Executivo com o Parlamento (SALVADOR, 2010). Esse último aspecto é particularmente visível no que diz respeito à liberação de emendas, visto que, “embora as emendas afastem o projeto do ponto preferido pelo governo, o presidente pode sair beneficiado, porque a execução das mesmas aumenta seu cacife na barganha com os parlamentares” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 278).

Schick (1998 *apud* Pontes Lima, 2003, p.6), no mesmo sentido, afirma que “o orçamento não é um processo para si mesmo, mas é parte de arranjos governamentais e institucionais mais amplos”. E, Abrucio e Loureiro (2005), afirmam que o orçamento é um instrumento fundamental de governo, sendo seu principal documento de políticas públicas.

Através dele [orçamento] os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política. (...) Pode-se indagar, por exemplo, se a distribuição da receita fiscal na peça orçamentária contempla os grupos políticos segundo sua correspondente representação na sociedade (...). (ABRUCIO e LOUREIRO, 2005, p. 12)

Além disso, para Wildavsky (1964 *apud* ABRUCIO; LOUREIRO, 2005), a política orçamentária constitui um momento político crucial e exprime de forma explícita o compartilhamento do poder entre Legislativo e Executivo.

Assim, a relação estabelecida entre os poderes Legislativo e Executivo, no que se refere à definição da composição e alocação dos recursos do fundo público têm consequência direta com a conformação social do país por um determinado período de tempo, haja vista que, conforme Abrucio e Loureiro (2005, p.12), “nas decisões orçamentárias os problemas centrais de uma ordem democrática como representação e *accountability* estão presentes” e, segundo Firpo, Ponczek e Sanfelice (2010), as emendas orçamentárias seriam uma maneira de usar a política fiscal diretamente em benefício do eleitorado.

Para Firpo, Ponczek e Sanfelice (2010, p. 2), inclusive:

No âmbito do Poder Legislativo, uma vez que não há a mesma flexibilidade em determinar o montante de gastos como no poder Executivo, o uso da política fiscal para fins eleitorais geralmente acontece por meio da distribuição dos recursos via emendas do orçamento. Os congressistas podem focar em um grupo específico de

eleitores, beneficiando este grupo em detrimentos dos demais. (FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2010, p. 2)

Os parlamentares, consoante esse argumento, propõem emendas ao projeto de lei orçamentária, visando direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local. Esse argumento parte do pressuposto de que os parlamentares buscam sempre maximizar suas chances de reeleição ou, no mesmo sentido, avançar em uma carreira legislativa⁷, e que no campo eleitoral, são individualmente os candidatos que ocupam o centro da disputa e não os partidos ou facções partidárias (CARVALHO, 2003).

Essa centralidade eleitoral no indivíduo, para Nicolau (2012), decorre do arranjo institucional da Constituição de 1988, que adotou, para eleição dos postos do Legislativo, o modelo de representação proporcional com lista aberta para a Câmara dos Deputados. Segundo Nicolau (2012), alguns estudos apontam que a lista aberta produz como consequência, no Brasil, particularmente durante a campanha, um acirramento da competição entre os candidatos da mesma lista e uma campanha centralizada nos candidatos e não nos partidos.

Para Barry Ames (2003), esse modelo de sistema eleitoral posto em prática no Brasil, adicionado à forma federalista de Estado são as principais causas da existência de um excessivo número de *veto players* que geram um alto custo para governar. Na opinião dele, “raramente o Executivo pode evitar o alto preço a pagar, em benefícios clientelistas e patronagem, para obter apoio parlamentar” (AMES, 2003, p.15).

A negociação entre liberação de emendas parlamentares e votos dentro do Legislativo, para muitos autores (PEREIRA; MUELLER, 2002), é reiteradamente tomada como exemplo de custo de governabilidade, designada também como *clientelismo orçamentário*, inserido em um conjunto de relações horizontais e verticais mantidas por diversos atores políticos, lubrificadas também por outros mecanismos de troca de favores e empregos (HAGOPIAN, 1996; BEZERRA, 1999; AMES, 2003 *apud* POWER, 2015). O clientelismo orçamentário, também intitulado como *pork barrel*, segundo Coutinho (2016),

pode ser definido como uma estratégia eleitoralista baseada em medidas que visam desenvolver ou beneficiar, do ponto de vista econômico, uma determinada área ou espaço geográfico sendo que, os custos destas medidas são imputados a todos os contribuintes do país. Nos Estados Unidos o termo “*Políticas de Pork Barrel*” é muito usado para definir aquelas medidas que são executadas pelos governantes com o intuito de originar retorno político, seja na forma de votos ou de apoio aos responsáveis pela existência da medida em determinada região. Os gastos de *Pork Barrel* ou *Pork Barrel Spending* é uma expressão que caracteriza o desperdício de

⁷ Escola de pensamento do institucionalismo da Escolha Racional, conforme conceituado por Hall e Taylor (2003).

recursos financeiros na execução das medidas políticas oportunistas. (COUTINHO, 2016, p.23)

Dessa forma, segundo Mesquita (2008), as emendas seriam tradicionalmente associadas à manutenção de uma estrutura arcaica de relação entre políticos e eleitores, baseada em políticas distributivistas, que buscam levar benefícios concentrados à base eleitoral de cada deputado a um custo difuso para o restante da sociedade.

A crítica provocada por Mesquita tem fundamento na tipologia desenvolvida por Theodor Lowi, sobre política pública (1964 *apud* SOUZA, 2006)⁸, segundo a qual as políticas distributivas são aquelas em que as decisões tomadas pelo governo desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Ou seja, priorizam projetos pontuais em detrimento de projetos nacionais ou universais.

Similar é a definição de política distributivista formulada por Weingast, Shepsle e Johnsen (1981 *apud* CARVALHO, 2003), como mencionado por Mesquita (2008):

Uma política distributiva trata-se de uma decisão de política que concentra benefícios em um distrito geográfico específico e financia gastos por meio de uma tributação generalizada... se é claro que toda política traz uma incidência geográfica de custos e benefícios, o que distingue uma política distributiva é que os benefícios têm um alvo geograficamente definido (Weingast; Shepsle; Johnsen, 1981 *apud* CARVALHO, 2003, p. 21).

No caso das políticas distributivistas, em resumo, os benefícios são concentrados, ao passo que os custos são difusos. Desse modo, segundo Samuels (1998 *apud* FIRPO; PONCZEK; SANFELICE, 2010, p.7), em razão dos possíveis retornos eleitorais, “os parlamentares demonstram interesse nos recursos disponibilizados por meio das emendas e empregam grande tempo em busca da aprovação das mesmas”. Para Pereira e Mueller (2002):

Mesmo quando os parlamentares têm um papel efetivo, este se limita essencialmente à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária que visam direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local. (PEREIRA; MUELLER, 2002, p.267)

⁸ “Theodor Lowi (1964) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, sintetizada na máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública deve assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas (...). O segundo é o das políticas regulatórias (...). O terceiro é o das políticas redistributivas (...). O quarto é o das políticas constitutivas. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político também de forma diferente.” (SOUZA, 2006, p.28)

De tal modo, devido à relevância dada pelos parlamentares às emendas ao orçamento, estas, como apontado por Power (2015), se tornaram um dos mecanismos utilizados pelo Poder Executivo nas negociações com o Legislativo.

Além disso, apesar de argumentos como o de Ames (2003), no sentido de que o Brasil padece de quase todas as “patologias” institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar⁹ (PEREIRA; MUELLER, 2002), o custo da governabilidade, para Pereira e Mueller (2002) e Figueiredo e Limongi (1999) entre outros, em termos de gastos orçamentários tem sido muito baixo, quando comparado com outras despesas do governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999 *apud* PEREIRA; MUELLER, 2002). Pereira e Mueller (2002) argumentam, ainda, que tem sido relativamente “barato” para o governo manter disciplinada sua coalizão no Congresso.

As regras vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma “moeda” política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso. (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267)

Isso porque, apesar de alterarem o projeto original enviado pelo Executivo, as emendas parlamentares correspondem a apenas 1% a 2% de todas as despesas orçamentárias e o presidente pode sair beneficiado, porque a execução das mesmas pode aumentar a sua força na negociação com os parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2002). A pequena reserva passível de ser alocada pelos parlamentares, por meio de emendas individuais, apesar de corresponder a alguns bilhões de reais por ano, corresponde a uma porcentagem mínima do total do orçamento que já é predominantemente constituído por despesas obrigatórias¹⁰.

Para Pontes Lima (2003), a maior parte do orçamento público brasileiro é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, transferências a estados e municípios, pagamento de juros e amortização da dívida pública. Além disso, há despesas de custeio que também acabam tornando-se obrigatórias, bem como despesas de investimento que detêm discricionariedade relativa, pois muitos projetos dependem de investimentos realizados ao longo de vários anos, tornando muito difícil interrompê-los.

⁹ Fatores institucionais brasileiros que elevam o custo de governar, segundo Pereira e Muller (2002): sistema presidencialista, federação, regras eleitorais que combinam lista aberta com representação proporcional, sistema multipartidários com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral e governado por uma ampla coalizão no Congresso Nacional.

¹⁰ Consoante dados disponíveis no site da Câmara dos Deputados, mais de 90% (90,5%) da despesa primária líquida federal está comprometida com despesas obrigatórias. Compilação disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/raio-x-autografo-ploa-2018-v3>

No mesmo sentido, Pereira e Mueller (2002) afirmam que:

Os recursos orçamentários destinados ao pagamento e refinanciamento das dívidas, às transferências constitucionais aos estados e municípios e à seguridade social, e os relacionados com os gastos operacionais dos órgãos públicos não podem ser tocados pelo Congresso no processo de elaboração do orçamento. Assim, o montante que sobra para as emendas individuais e coletivas dos parlamentares é extremamente baixo. (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 290)

Ademais, as limitações impostas ao poder de emendamento do Legislativo constam do texto constitucional no §3º do art. 166 da CF/88:

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

(...)

§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros e omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. (BRASIL, 2016)

Por força de previsão infraconstitucional, além das emendas individuais, também podem ser apostas as emendas coletivas. De acordo com a Resolução nº 1/2006, comissões permanentes, bancadas estaduais e os parlamentares podem propor emendas (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Nesse aspecto, Praça (2013) apresenta paradoxos em torno da concessão do emendamento coletivo, visto que, se os parlamentares creem ser os principais atores na arena eleitoral e que o principal propósito das emendas é auxiliá-los a atender pontualmente suas bases eleitorais, na busca pela reeleição, não haveria motivo para a existência das emendas coletivas. Desse modo, a parcela de recursos destinada a emendas, além de representar uma pequena parcela do orçamento, ainda é fracionada em emendas coletivas e individuais e apenas alguns parlamentares, especialmente os de mais prestígio e poder político, recorrem às suas redes dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta que o Executivo deve enviar ao Congresso Nacional (PEREIRA; MUELLER, 2002).

As emendas coletivas ao orçamento, apesar de, *a priori*, representarem uma desvantagem na corrida parlamentar por créditos orçamentários, surgiram, em parte, como consequência de escândalos de corrupção relacionados a ausência de limites estabelecidos à

natureza das emendas individuais¹¹ (PRAÇA, 2013). Além disso, as emendas coletivas configuram-se como um “espaço institucional que pode ser aproveitado por parlamentares da oposição” (PRAÇA, 2013, p.127) ao mesmo tempo em que, segundo Praça (2013), há diversas evidências de que emendas coletivas são tratadas como individuais, incorrendo no que se costuma chamar “rachadinhas”¹².

Vários aspectos, postos ao longo deste capítulo, circundam a prerrogativa legislativa de emendar o orçamento, porém o aspecto central no que se refere à relação entre Executivo e Legislativo nesse processo se refere à execução das emendas, que, antes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 e da EC 86/2015, ficava totalmente centralizada no Poder Executivo, o qual dispunha de poder discricionário para sua liberação.

A aprovação de emendas não é o passo final no processo orçamentário. Mesmo depois de aprovado, inclusive com as emendas apresentadas, a efetiva implementação dos programas e projetos não está garantida. Cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos para as despesas especificadas no orçamento. E as regras concedem ao governo uma grande liberdade na decisão de quando e quanto será executado. Em consequência, o Executivo pode escolher estrategicamente quais emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de ter sido aprovadas. Isso põe nas mãos do governo um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que lhe proporcionam durante o ano. (PEREIRA; MUELLER, 2002, p.282)

Com a LDO de 2014 e a EC 86/2015, pretendia-se alterar esse cenário e retirar o poder de liberação das emendas aprovadas das mãos do Executivo. Este ponto, porém, será tratado no próximo capítulo.

Isso posto, depreende-se que, apesar da série de limitações e critérios impostos aos parlamentares no processo de emendamento ao orçamento, e das dificuldades enfrentadas em sua execução, as emendas individuais, conforme destacado por diversos autores citados neste texto, detém um alto grau de relevância, na atuação parlamentar, inclusive mesmo quando não executadas. Em estudo realizado por Ames (1995 *apud* PEDERIVA; PEDERIVA, 2015) as emendas parlamentares foram consideradas variável dependente nas estratégias de campanha eleitoral: foram consideradas para a análise as emendas oferecidas, ao invés das aprovadas ou executadas orçamentária ou financeiramente, o que permitiu observar os impactos das emendas no processo eleitoral dissociado da execução do orçamento. E o resultado observado foi que,

¹¹ Por exemplo, o esquema conhecido como *Anões do Orçamento*, no qual políticos manipulavam emendas parlamentares com o objetivo de desviarem recursos públicos. (FAVERO, 2013)

¹² Rachadinhas: “trata-se da divisão *informal* de emendas coletivas com o objetivo de beneficiar parlamentares individualmente” (PRAÇA, 2013, p.149).

para os parlamentares, as emendas propostas podem ser utilizadas, nos seus discursos, em seu favor, independentemente da execução.

Além disso, para Praça (2013), apesar de haver uma possível ligação entre as emendas parlamentares com esquemas de corrupção, políticas clientelistas e troca de favores, o sistema político brasileiro depende, de certo modo, da existência de mecanismos que levem benefícios pontuais aos municípios e estados, sendo um desses mecanismos as emendas parlamentares. E cita discurso do parlamentar Sérgio Guerra, em 2005, segundo o qual “a emenda individual foi uma maneira de o estado federal brasileiro estar presente em centenas de municípios, bases esquecidas do país a que o governo federal não consegue chegar” (PRAÇA, 2013, p.132).

Desse modo, ao se elegerem, os parlamentares em geral depositam muitas expectativas sobre a possibilidade de emendamento ao orçamento e buscam recursos para atenderem suas bases eleitorais, mesmo que difusas, mantendo assim uma importante relação de negociação com o Executivo.

3- A EMENDA CONSTITUCIONAL 86/2015 E O ORÇAMENTO IMPOSITIVO DE EMENDAS PARLAMENTARES

Tendo em vista a importância atribuída pelos parlamentares às emendas individuais, a forte centralização do poder de liberação da execução das emendas pelo Poder Executivo, o uso dessa prerrogativa como instrumento de negociação por votos legislativos e a busca pelo fortalecimento do Poder Legislativo na alocação de recursos, diferentes foram as proposições que tramitaram no Congresso Nacional, segundo Pontes Lima (2003), com o objetivo de adotar no Brasil o chamado Orçamento Impositivo¹³.

Há intensas discussões no Congresso Nacional sobre a obrigatoriedade de execução integral do orçamento público. A cada novo contingenciamento promovido pelo Poder Executivo, surgem discursos, debates e proposições para alterar o processo orçamentário brasileiro e ampliar a força do parlamento. (PONTES LIMA, 2003, p.9)

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

¹³ Sérgio Praça apresenta, no seu livro “Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil 1987 – 2008”, todas as propostas legislativas relacionadas a adoção do Orçamento Impositivo que tramitaram ou tramitavam no Congresso na época de sua pesquisa (PRAÇA, 2013, p.217).

Pontes Lima (2003) apresentou as três versões que o orçamento impositivo pode adquirir: (1) uma versão extrema, segundo a qual o governo seria obrigado a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional, podendo-se exigir, inclusive que o governo contraia uma dívida para executar determinado gasto no caso de as receitas serem insuficientes; (2) uma versão intermediária, sendo necessária, nesse caso, a anuência do Congresso para os casos de não-execução de parte da programação; e (3) uma versão mais flexível que determinaria a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não. Nesse último caso, caberia ao executor da despesa, quando não executados certos créditos incluídos no orçamento, explicar ao Congresso as razões para a não execução da despesa programada.

Praça (2013) acrescentou uma quarta versão:

O Sistema Político Brasileiro propôs um quarto tipo de Orçamento Impositivo plausível, no qual fica bastante clara a principal motivação dos parlamentares para apoiar propostas nesse sentido: o Orçamento Impositivo para Emendas Parlamentares. Nesse caso, o Executivo estaria obrigado a executar emendas orçamentárias, individuais e coletivas, propostas por parlamentares. (PRAÇA, 2013, p. 214)

A discussão em torno desse tipo de orçamento, segundo Piscitelli (2006), se estabeleceu em razão da difusão pela corrente governamental da concepção do orçamento como necessariamente autorizativo, o que, na prática, reduziu o papel do Congresso Nacional na aprovação do orçamento.

O Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada. Contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, o Executivo direciona o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências, sem ter de prestar contas de sua gestão. (PISCITELLI, 2006, p.3)

Além disso, o Executivo permitia deliberadamente que os parlamentares fizessem emendas ao orçamento a fim de usar estrategicamente a apropriação destas como mecanismo para coordenar e disciplinar a sua coalizão no Congresso, tendo em vista que era dele a competência para liberação de recursos, para execução das despesas especificadas no orçamento, o que permitia escolher estrategicamente quais emendas seriam executadas (PEREIRA; MUELLER, 2002). De acordo com Figueiredo e Limongi (2005), o exame da efetiva execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares é crítica, pois evidencia os conflitos distributivos, dado que praticamente todas as emendas individuais são aprovadas, mas nem todas são liquidadas ou pagas.

No arranjo estabelecido, o Executivo, que detinha grande poder discricionário na execução do orçamento anual, usava este poder para fazer pressão sobre a atuação dos parlamentares (PEREIRA, 2000 *apud* PEREIRA; MUELLER, 2002) e como instrumento de incentivo em troca do apoio aos projetos de interesse do Executivo no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Segundo Piscitelli (2006), os mecanismos mais utilizados para restringir e retardar a realização das despesas consistiam no contingenciamento¹⁴ das dotações – do ponto de vista orçamentário – e na retenção dos recursos do caixa do Tesouro – da ótica essencialmente financeira, além dos compromissos inscritos em Restos a Pagar (RP) que às vezes permanecem anos nessa rubrica e outras vezes são cancelados.

Para Gontijo (2013), o principal ponto de desconforto dos parlamentares em relação ao contingenciamento das despesas seria a falta de transparência, tendo em vista que os decretos de contingenciamento não fornecem detalhes do que está sendo contingenciado. Ademais, embora nunca tenham sido explicitamente ou formalmente indicadas nos decretos, segundo Gontijo (2013), sabe-se que as emendas eram as preferidas pelo Executivo para tal fim. Além disso, como já mencionado, o “Executivo limita o empenho da emenda parlamentar sem se importar em dar as devidas motivações ou justificativas técnicas ou legais ao Congresso Nacional” (GONTIJO, 2013, p.11).

Outra razão para que os parlamentares defendessem a adoção de um Orçamento Impositivo, especialmente no que se refere às Emendas Parlamentares, além do fortalecimento do Poder Legislativo como ator coletivo, seria que, independentemente do partido do legislador, todas as emendas seriam executadas (PONTES LIMA, 2003).

Ao mesmo tempo, independente de reeleição, mesmo após o término da legislatura, o parlamentar teria a garantia de que a emenda proposta e aprovada durante seu mandato ainda seria executada. Contudo, essa expectativa não foi corroborada, pela Instrução Normativa nº 1/2014, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, que “Regula os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para a correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais” (BRASIL, 2014). Segundo essa ótica, adotada também pelo Poder Executivo, apenas parlamentares em exercício teriam acesso aos sistemas de ajustamento das emendas individuais de sua autoria. Desse modo, ex-parlamentares não teriam instrumentos para compelir a execução de suas emendas individuais.

¹⁴ O termo “contingenciamento” é um jargão orçamentário que representa a “limitação de empenho e movimentação financeira” a que se refere o art. 9º da LRF.

Para Pontes Lima (2003), tornar o orçamento impositivo implicaria profundas mudanças nas relações de poder entre Executivo e Legislativo, e no próprio Legislativo.

Com os problemas de excesso de partidos políticos com representação no parlamento, entre outras dificuldades, o orçamento impositivo poderia ser um fator de imobilismo, de obstáculos para a implementação de uma agenda para o país. Afinal, a implementação seletiva do orçamento acaba por ser um importante instrumento de governabilidade. (...) Os estudos empíricos (Pereira e Mueller, 2002) sugerem, como o noticiário político vem há muito comentando, que a importância da execução das emendas parlamentares como elemento de formação de maiorias no Congresso Nacional é crucial. (PONTES LIMA, 2003, p.13)

E, considerando a liberação de emendas como um mecanismo retificador de uma possível ingovernabilidade decorrente do arranjo institucional brasileiro (POWER, 2005), o Executivo perderia força, em um processo de negociação, podendo motivar um cenário de paralisia do governo.

Apesar de toda a discussão em torno da implementação do Orçamento Impositivo, no entanto, segundo Praça (2013, p. 219) “mudar instituições requer esforço, tempo, influência política e capacidade de persuasão incomuns” e, mesmo com o apoio de boa parte dos parlamentares, proposições sobre o tema constantemente esbarraram no “eficaz controle da agenda legislativa pelo Executivo” (PRAÇA, 2013, p. 219) que não tinham o interesse em alterar o *status quo* do processo de liberação de emendas.

Em março de 2015, entretanto, fruto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) conhecida como PEC do Orçamento Impositivo – PEC 358/2013 (PEDERIVA; PEDERIVA, 2015), de autoria originária, porém diferenciada, do Senador Antônio Carlos Magalhães¹⁵, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86/2015, que constitucionalizou os dispositivos das diretrizes orçamentárias federais para 2014 relativos à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas individuais.

A Emenda Constitucional nº 86/2015 alterou os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas individuais. Trata-se, portanto, de um orçamento impositivo, nos moldes do descrito por Praça (2013) como Orçamento Impositivo de Emendas¹⁶, todavia, ainda inovando acerca da não

¹⁵ A PEC 22/2000 proposta pelo então Senador Antônio Carlos Magalhães foi a mais bem-sucedida dentre todas as que intencionavam implementar o Orçamento Impositivo no Brasil. O projeto passou pelo Senado Federal, mas foi barrado pela coalizão governista na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 2006, um ano antes de Magalhães morrer (PRAÇA, 2013). Essa PEC, contudo, ao contrário da finalmente aprovada, tinha por objetivo tornar impositivo todo o orçamento, e não apenas as dotações relativas a emendas individuais.

¹⁶ Como já mencionada na página 25 deste artigo, já citando Sérgio Praça (2013), a proposta do Orçamento Impositivo de Emendas não obriga o Poder Executivo a executar toda a programação orçamentária aprovada pelo

obrigatoriedade da execução de emendas coletivas, na medida em que a reforma constitucional foi silente quanto a esse aspecto.

Apesar de não constitucionalizada, a obrigatoriedade de execução das emendas coletivas, na forma de emendas de bancada, vem se ampliando e autonomizando. Por exemplo, as diretrizes orçamentárias federais para 2019 (Lei nº 13.707/2018, art. 68, § 4º) facultam até seis emendas de execução obrigatória por bancada estadual com marcador próprio e específico para apuração do resultado primário (BRASIL, 2018), e, no início de abril deste ano o Projeto da PEC das emendas de bancada foi aprovado no Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados para votação¹⁷.

Segundo Scaff (2015), o Congresso criou, com a EC 86/2015, o *Orçamento Impositivo à brasileira*, tendo em vista que não aprovou norma que obriga o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, mas cria obrigação para a execução apenas de emendas individuais, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento e estão vinculadas a interesses eleitorais dos próprios parlamentares. Ademais, metade desses recursos deveria estar vinculado a ações de saúde, dado o acordo que se estabeleceu, naquele momento para vincular a aprovação da matéria à regulamentação dos gastos mínimos em saúde (LAHUD, 2016).

Os principais pontos alterados pela EC 86/2015 foram:

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art.

166.....

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

(...)

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

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

(...)

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

Legislativo. Obriga a executar equitativamente todas as emendas orçamentárias, individuais e coletivas, proposta por parlamentares, que não tenham sido objeto explícito de impedimento técnico.

¹⁷ Em abril de 2019, foi aprovada em dois turnos no Senado a PEC das emendas coletivas de bancada, encaminhada à Câmara dos Deputados para nova votação. Em 05 de junho de 2019 a PEC foi também aprovada na Câmara. (BRASIL, 2019).

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

(...)

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício de 2014. (BRASIL, 2015, grifo nosso)

Conforme pode ser observado, e já mencionado em momento anterior, o texto aprovado ainda diverge do modelo de Orçamento Impositivo de Emendas descrito por Sérgio Praça (2013), tendo em vista que apenas as emendas individuais se tornaram de execução obrigatória, as coletivas (de comissões permanente e de bancada estadual) permaneceram no âmbito discricionário¹⁸. Os § 12 e § 17 mantiveram, ainda, a possibilidade de contingenciamento da execução de emendas nos casos de impedimento de ordem técnica e de risco de não atendimento das metas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e, além do mais, não há regras sobre os períodos em que as liberações dos créditos orçamentários e dos recursos financeiros devem ocorrer.

Importante salientar, ainda, que a aplicação da porcentagem estabelecida no art. 166, § 9º está suspensa em razão da vigência do Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado por meio de nova Emenda Constitucional (95/2016). Desta forma, o montante destinado a emendas parlamentares individuais, enquanto vigorar as regras do NRF, será o determinado no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 111 A partir do exercício financeiro de 2018, até o último exercício de vigência do Novo Regime Fiscal, a aprovação e a execução previstas nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição Federal corresponderão ao montante de execução obrigatória para o exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

.....
.....

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

(...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

(...)

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2018)

¹⁸ Salvo no caso das emendas de bancada estadual, que, conforme já mencionado, desde a LDO da União para 2016 têm sido dotadas de impositividade parcial.

Antes da promulgação da Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo, no entanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO) para 2014 já tornava obrigatória a execução das emendas individuais de senadores e deputados federais, e as diretrizes para 2015 incorporaram a experiência anterior, acrescentando novos dispositivos (PEDERIVA e PEDERIVA, 2015). Ou seja, de certa forma, o orçamento impositivo esquematizado na EC já estava em vigor na esfera federal desde 2014. A partir de 2015, no entanto, conforme já citado, assumiu caráter permanente, com status constitucional, além de a regra ter sido estendida aos demais entes federados (PEDERIVA; PEDERIVA, 2015).

Para Pederiva e Pederiva (2015) uma possível causa para as mudanças advindas com aprovação do Orçamento Impositivo na Constituição, apesar da possível ausência de interesse na matéria pelo Executivo, pode ter sido decorrente do cenário político que se desenhou após o resultado das eleições de 2014, com a perda de parlamentares da base aliada pelo Executivo e o consequente enfraquecimento do seu poder de negociação. Antes disso, no entanto, a inserção da obrigatoriedade da execução de emendas na LDO/2014, aprovada em novembro de 2013, pode ter acontecido em decorrência do enfraquecimento do poder discursivo do governo federal, conforme análise de Céli Regina Pinto (2017), consequência das manifestações populares iniciadas em fevereiro de 2013 e que foram ganhando proporções vultuosas até o seu auge em junho deste mesmo ano.

Porém, a janela de oportunidade para o avanço do tema no Congresso Nacional decorreria de a Presidência das duas Casas ser do mesmo partido.

No caso em questão, há um problema (a referida discricionariedade do Poder Executivo), uma solução (orçamento impositivo) e um ambiente político favorável à adoção dessa solução (ciclo eleitoral). A janela de oportunidade foi aberta em decorrência da mudança das Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com predominância do PMDB (partido que apoia a solução citada) no Congresso Nacional. Desse modo, os congressistas resgataram uma proposta antiga (Proposta de Emenda à Constituição n. 565, 2006) e alteraram as diretrizes orçamentárias de 2014, para aumentar a execução orçamentária de suas emendas, as quais possibilitam atender as demandas dos seus eleitores e, com isso, propiciam o capital político necessário para a reeleição de tais parlamentares (MENEZES; PEDERIVA, 2015, p.179).

Assim, conforme exposto por Pontes Lima (2003), a expectativa em torno da implementação do Orçamento Impositivo seria que ele implicaria profundas mudanças nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo com enfraquecimento deste último. A priori, a utilização da liberação das emendas parlamentares não teria mais valor nas negociações para obtenção de votos em votações de projetos no Legislativo.

Porém, apesar das mudanças orçamentárias iniciadas, no final de 2014, levantamento de manchetes jornalísticas do período de 2014 a 2018 apontam que ainda são noticiadas, com frequência, reportagens que remetem à utilização da liberação de emendas parlamentares como mecanismo de trocas entre o Legislativo e o Executivo em momentos de votações importantes para o governo federal no Congresso Nacional. Mas, se as emendas parlamentares individuais se tornaram impositivas, quais seriam os argumentos que ainda sustentam esse tema nas manchetes políticas?

4- METODOLOGIA

Tendo como objetivo geral analisar se houve alteração efetiva, na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, em torno do clientelismo orçamentário, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, esta pesquisa utilizou-se de abordagem qualitativa caracterizando-se, quanto à finalidade, como uma pesquisa básica.

Além disso, quanto ao objetivo pretendido, classifica-se como pesquisa exploratória, tendo em vista que, antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015 vários estudos prognósticos acerca da adoção de um orçamento impositivo no Brasil foram elaborados, no entanto, após a sua implementação, poucos estudos se dedicaram a investigar resultados, consequências e mudanças de cenário que este instrumento provocou (ou não) na relação entre os poderes Executivo e Legislativo, especialmente no que diz respeito à preponderância do Executivo, na liberação de emendas parlamentares individuais, nem tampouco, se as previsões anteriores foram confirmadas ou refutadas.

Um desses poucos estudos consiste no exame dos efeitos do orçamento impositivo para o financiamento federal da saúde, assim resumido pelos autores:

Ante a insatisfação com a baixa executoriedade das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares, no modelo orçamentário até então vigente, que era autorizativo, veio à tona a discussão sobre a impositividade das execuções orçamentária e financeira das emendas individuais, na qual, em seu bojo, veio atrelada, dentre outros aspectos, o percentual mínimo, sob o valor estabelecido, que deverá ser alocado necessariamente às ações e serviços de saúde pública (ASPS). Neste espectro, o presente estudo teve por objetivo averiguar a efetividade dessa mudança, na esfera federal, que introduziu as alterações nas diretrizes orçamentárias, a partir de 2014. Assim, se traçou um paralelo entre as alocações e execuções das programações com emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) dos últimos anos, com ênfase no contraste entre 2013 e 2014 e 2015, o primeiro sem e os dois últimos sob a vigência da impositividade orçamentária. A relação de causalidade entre a impositividade orçamentária e os efeitos na alocação e execução das emendas individuais, principalmente dos recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, foram estimadas por meio do uso da metodologia

dos estimadores de Diferença em Diferença (DID), através do STATA. A pesquisa revela a manutenção dos padrões na alocação das emendas individuais, com aumento para área de saúde. Em contrapartida, no que tange a alteração na execução das programações de gastos, cujas emendas individuais compartilham autoria com o Executivo ou emendas de outros autores houve a diminuição, em lugar do aumento. Isso significa que as normas pertinentes à obrigatoriedade dessa execução não estão sendo efetivas do ponto de vista do *credit claiming* dos parlamentares nem necessariamente garantem mais recursos para a saúde, conforme esperado (LAHUD, 2016, p. 6).

Quanto aos procedimentos adotados, foi realizado um levantamento bibliográfico acerca dos principais temas que circundam esta pesquisa, organizado nos três primeiros capítulos deste trabalho. Para verificação da hipótese proposta, por outro lado, foram extraídos dados do SIGA BRASIL em relação à execução orçamentária e financeira de emendas individuais e realizada análise documental dos decretos de programação orçamentária e financeira, publicados e divulgados, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para obtenção de valores relativos a limites de empenho e pagamento de emendas individuais liberados.

Os dados levantados se referem ao período de 2014 a 2017, corte temporal definido, a partir da execução da LDO/2014, quando o orçamento impositivo entrou em vigor no Brasil, e anos posteriores à promulgação da EC 86/2015, até o último exercício financeiro encerrado até a conclusão desta pesquisa (2017).

As atipicidades identificadas no exame desses dados foram confrontadas com o cenário político concomitante, delineado segundo os noticiários veiculados pela imprensa, acerca, principalmente, do possível uso de liberação de emendas parlamentares como mecanismo de negociação entre os poderes.

5- EMENDAS PARLAMENTARES COMO MECANISMO DE NEGOCIAÇÃO ENTRE OS PODERES APÓS A EC 86/2015

Para a efetiva execução das emendas parlamentares, ou seja, para que o projeto apresentado e aprovado no Congresso Nacional seja implementado, no ente para o qual foi destinado os recursos, a despesa deve percorrer três estágios da despesa pública: empenho, liquidação e, finalmente, pagamento (BRASIL, 2018).

Por um lado, o empenho da despesa corresponde ao ato da Administração Pública que cria para o Estado a obrigação de pagamento e, para o fornecedor/prestador de serviço, a garantia de que existe a autorização de gasto necessária para a quitação de um compromisso assumido (BRASIL, 2018). Ou seja, a Administração somente pode assumir um compromisso

com terceiros após a liberação de créditos orçamentários e do efetivo empenho¹⁹. Por essa razão, a liberação de créditos para empenho é um momento determinante para a execução das emendas parlamentares. Nesse sentido, o empenho é apenas uma extensão da lei, no sentido de afirmar a expectativa de realização futura dos acordos políticos estabelecidos e das correspondentes utilidades públicas prometidas (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

A liquidação, por outro lado, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, processada pelas unidades executoras ao receberem o objeto do empenho (o material, serviço, bem ou obra). Nesse estágio, firma-se a expectativa de adimplemento futuro dos bens e serviços entregues à administração pública. Por último, o pagamento, terceiro estágio da despesa, consiste na entrega de numerário ao credor, efetuado apenas após a regular liquidação da despesa (BRASIL, 2018). Esse adimplemento resolve os acordos políticos estabelecidos de forma imediata ou diferida no tempo (PEDERIVA; RENNÓ, 2015).

Para que as despesas aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) perpassem essas fases, no entanto, o Poder Executivo deve distribuir ao longo do ano, por meio dos decretos de programação orçamentária e financeira, limites para empenho e pagamento, conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁰.

Ao terem sido convertidas em despesas obrigatórias, as liberações para execução das emendas individuais devem ocorrer ao longo do exercício financeiro para o qual foram aprovadas, mas não há qualquer regra que determine em que momento e em quais quantidades e/ou porcentagens essa liberação e correspondente execução devam acontecer, exceto que devam acontecer de forma equitativa.

De todo modo, mediante consulta aos decretos de programação editados entre 2014 e 2017, verificou-se que, em regra, ocorre a liberação expressiva de limites para empenho no início do exercício fiscal²¹: por exemplo, em 19 de fevereiro de 2016, por força do Decreto nº 8.676/2016, já estavam liberados para empenho o montante de R\$ 6,7 bilhões para emendas individuais. No entanto, após a publicação dos limites para empenho e pagamento, ainda há um prazo para análise de viabilidade técnica dos projetos vinculados às emendas, além de rotinas internas ao Executivo para autorização da emissão dos empenhos e do pagamento.

¹⁹ Lei 4.320/1964, art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (BRASIL, 2018)

²⁰ Lei Complementar 101/2000 (LRF), art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (BRASIL, 2018)

²¹ Verificar APÊNDICE ÚNICO – Autorização de Limites para empenho e pagamento (2014-2017).

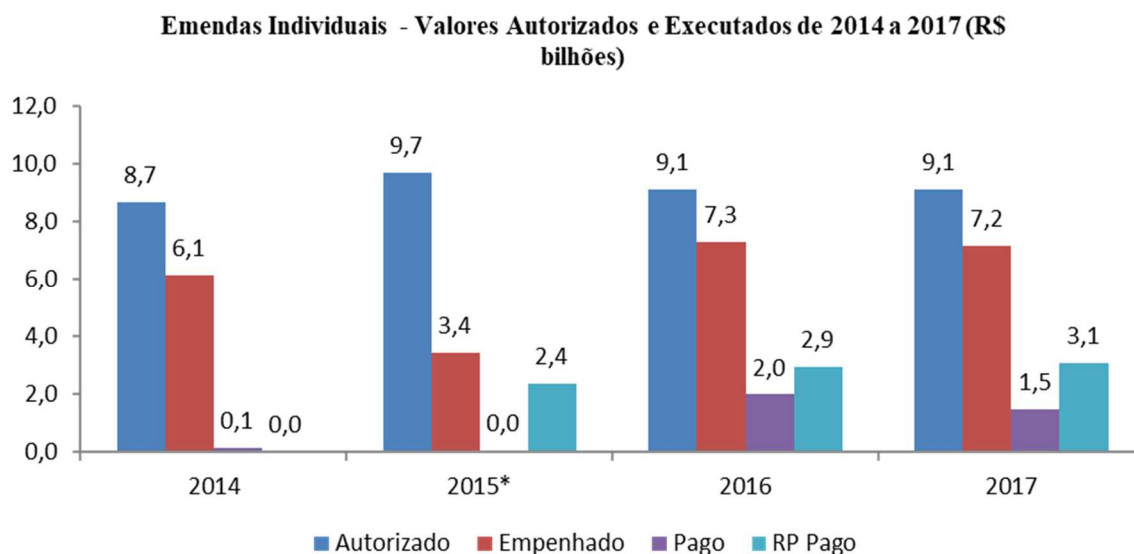
Outro fator a ser observado é que, de acordo com o §17 do art. 166 da Constituição, ainda há possibilidade de haver contingenciamento do valor total previsto, “se for verificado que a reestimativa de receita e despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2018). E os contingenciamentos também são estabelecidos por meio dos decretos de programação financeira e orçamentária.

Além disso, segundo Pederiva e Pederiva (2015), existem vários mecanismos de reprogramação orçamentária durante a execução, em poder do Executivo, que podem ser tão importantes para a efetividade do orçamento impositivo quanto as disposições legais e constitucionais. Como exemplo, os autores citam as Portarias Interministeriais nº 221 e 222 do Ministro do Planejamento, do Chefe da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e do Ministro Chefe da Controladoria Geral da União (CGU) que dispõem sobre o procedimento e cronograma para operacionalização das emendas individuais ao orçamento no Sistema de Gestão e Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) e procedimentos e prazos para apresentação e registro das emendas individuais, com indicação de impedimento de ordem técnica no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Segundo eles, as normas previstas nessas portarias permitem “retomar o viciado modelo que o orçamento impositivo pretendeu acabar: a ingerência e concentração política quanto a execução das programações decorrentes de emendas” (PEDERIVA; PEDERIVA, 2015, p.5).

Assim, após a aprovação das emendas ao orçamento e da publicação dos limites para empenho e pagamento, o Executivo ainda controla outros dispositivos internos necessários à efetiva execução orçamentária e financeira. E, tendo em vista que a liberação de limites não é suficiente para a execução das emendas, o empenho da despesa e o seu respectivo pagamento representam a materialidade da emenda parlamentar.

Segue abaixo compilação dos valores globais autorizados, empenhados e pagos²² nos exercícios de 2014 a 2017.

²² O montante de valores pagos foi dividido em dois segmentos: (1) Valores pagos referentes às despesas do exercício, designado como “Pago”; (2) Valores pagos referentes às despesas de exercícios anteriores – Restos a Pagar (RP), designado como “RP Pago”.



Fonte: SIGA BRASIL

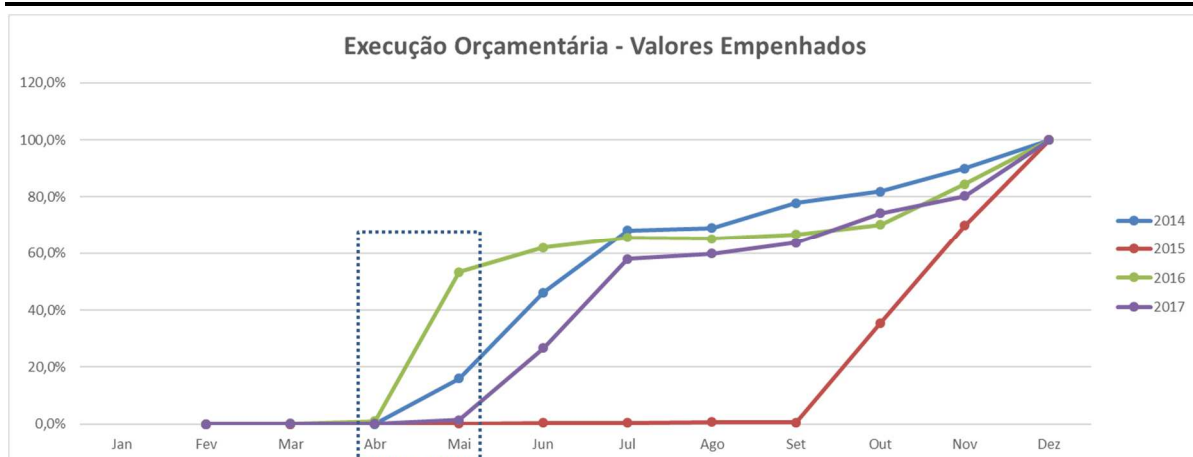
Elaboração da Autora

Gráfico I – Valores Globais Autorizados e Executados de Emendas Individuais (2014 -2017)

Apesar da sua latente relevância, não foi objeto deste estudo, todavia, identificar e caracterizar, em pormenores, os mecanismos gerenciais, formais e informais, internos ao Poder Executivo, que condicionam a execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Optou-se por buscar dados referentes ao efetivo empenho e pagamento das despesas de emendas individuais, a fim de avaliar os padrões de execução global no período de 2014 a 2017.

Observando-se os dados extraídos do SIGA BRASIL²³, nota-se que há tendência à execução orçamentária (emissão de empenhos) começar a ocorrer entre os meses de abril e maio, seguindo uma inclinação crescente nos meses seguintes, como pode ser visto no gráfico abaixo:

²³ Os dados extraídos e apresentados nos gráficos II, III, IV e V apresentam porcentagem dos valores acumulados mês a mês referente à execução orçamentária e financeira.



Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração da Autora

Gráfico II – Execução Orçamentária (Valores Empenhados)

A sazonalidade relacionada à execução orçamentária nos meses de abril e maio, em larga medida, está associada ao período de 120 (cento e vinte) dias previsto na Emenda Constitucional 86/2015 para análise de impedimentos técnicos.

Art. 166.

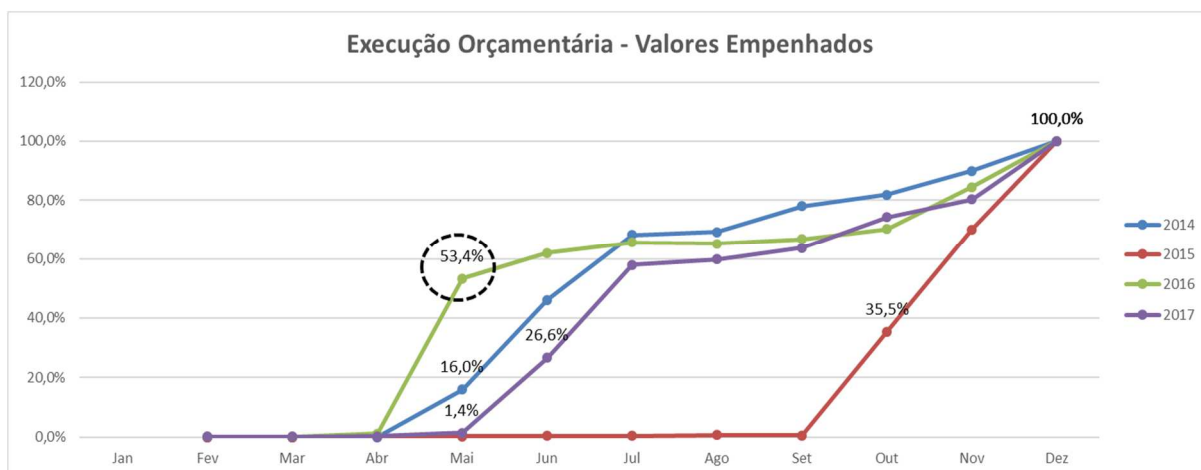
(...)

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento.

Por essa mesma razão, no ano de 2015, como a lei orçamentária foi aprovada apenas no mês de abril, considerando o mesmo prazo de 120 (cento e vinte) dias para análise de impedimentos técnicos, o início da execução se deslocou para o mês de setembro.

No entanto, no que diz respeito a valores, pelos dados obtidos, observa-se que há, comparando-se a execução orçamentária de todos os meses de maio, entre 2014 e 2017, uma disparidade entre o valor executado no mês de maio de 2016 e os demais anos, como salientado no gráfico a seguir:



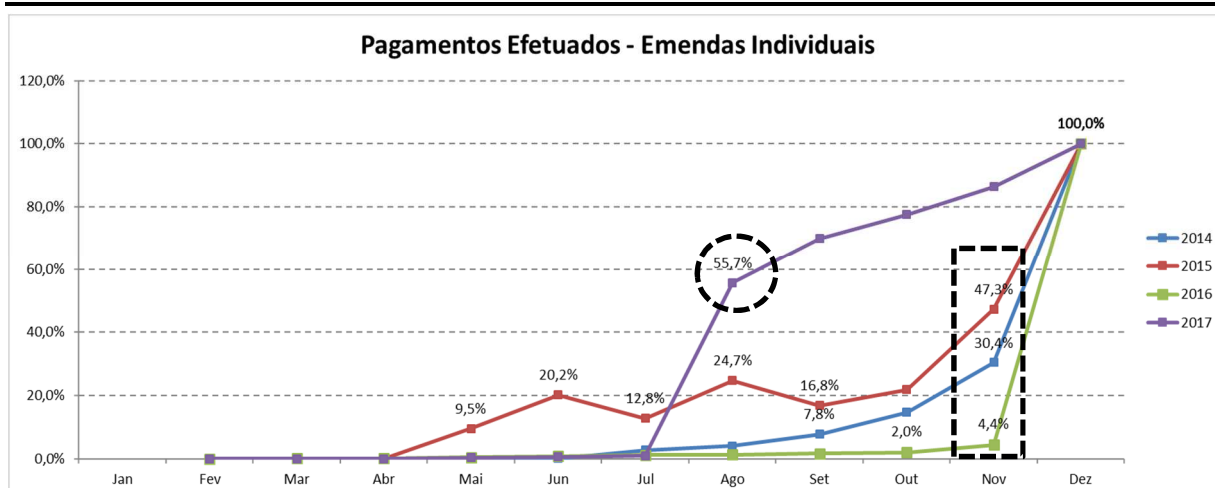
Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração da Autora

Gráfico III – Execução Orçamentária em Maio/2016

De acordo com os dados apresentados, assim, a porcentagem de valores empenhados em maio de 2016 (53,4%) apresenta uma discrepância em relação aos demais períodos em que a execução orçamentária foi iniciada, inclusive em relação ao ano de 2015, apesar de neste ano a execução ter sido inaugurada apenas no último quadrimestre do ano²⁴.

Em relação aos pagamentos efetuados no mesmo período (2014-2017), relacionados às emendas parlamentares individuais, os dados extraídos do SIGA BRASIL apresentam o seguinte cenário:

²⁴ Em 2015, apesar da execução orçamentária ter tido maior volume inicial apenas no mês de outubro, esse montante foi de apenas 35,5% do total executado no ano - 17,9% a menos do que o valor executado em maio de 2016.



Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração da Autora

Gráfico IV – Execução Financeira (Pagamentos Efetuados – Despesas do Exercício)

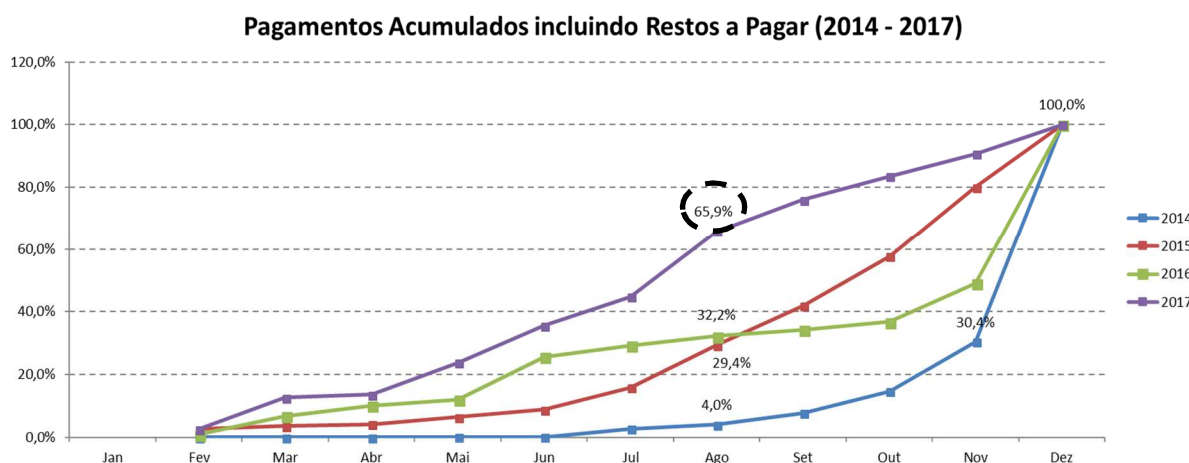
O que pode ser observado a partir da leitura do Gráfico III – Execução Financeira (Pagamentos Efetuados) é que, à exceção do ano de 2017, nos demais exercícios financeiros, houve uma tendência aos pagamentos ocorrerem no último bimestre do ano. Essa tendência pode ser associada e justificada, pela necessidade de controle fiscal pelo governo para atender aos dispositivos da LRF e o alcance das metas fiscais determinadas na LDO.

Augustinho, Oliveira e Lima (2013), salientam que o resultado fiscal depende do comportamento da arrecadação e dos gastos do governo. Por isso, a LRF estabelece o dever da administração pública em manter programação financeira e cronograma de desembolso e de metas bimestrais de arrecadação, ao mesmo tempo em que destacam que as despesas orçamentárias, por si só, não impactam no resultado primário realizado²⁵. O que impacta o resultado primário realizado são as despesas efetivamente pagas, razão pela qual o governo brasileiro tende a protelar o pagamento das despesas com vistas ao alcance das metas de superávit primário (AUGUSTINHO; OLIVEIRA; LIMA, 2013).

O ano de 2017, no entanto, apresenta um desvio de valores, no período entre os meses de julho e agosto, que contradiz a tendência apoiada na busca por um resultado primário positivo: apenas neste período, ainda no início do segundo semestre, foram financeiramente executadas mais de 55% de toda despesa paga no ano com emendas parlamentares individuais.

²⁵ Resultado Primário: resultado da diferença entre as receitas e as despesas primárias, excluindo-se do cálculo das despesas as obrigações com juros da dívida pública. O resultado nominal inclui o gasto com juros ativos e passivos. (AUGUSTINHO, OLIVEIRA e LIMA, 2013)

Considerando ainda os valores também pagos relativos a despesas de exercícios anteriores (Restos a Pagar), esse desvio se mantém para o período entre julho e agosto de 2017, alcançando neste mês mais de 65% de todo o montante pago durante o ano, diversamente à média acumulada de 30% em 2015 e 2016 e aos 4% em 2014.



Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração da Autora

Gráfico V - Execução Financeira (Pagamentos Efetuados – Incluindo pagamento com Restos a Pagar)

Desse modo, apesar de, mesmo não havendo um calendário de execução pré-fixado, tanto a execução orçamentária quanto a financeira parecem apresentar uma propensão a serem realizadas em períodos similares no decorrer dos anos: a execução orçamentária iniciando ao final dos 120 (cento e vinte) dias posteriores à aprovação da lei orçamentária anual, e a execução financeira concentrada nos dois últimos meses do exercício financeiro.

No entanto, como já apontado, dois momentos destoam desse padrão: a) o montante correspondente a 53,4% de despesas empenhadas em maio de 2016; e b) a soma de 55,7 % de despesas pagas apenas no intervalo entre julho e agosto de 2017.

Concomitantemente a esses dois períodos, a imprensa nacional, de um modo geral, publicou diversas reportagens relacionando a conveniência da “liberação de emendas” pelo Poder Executivo com a necessidade de obtenção de apoio em votações importantes no Congresso Nacional.

Mesmo com as alterações advindas a partir da LDO de 2014, posteriormente constitucionalizadas por meio de emenda, centradas na obrigatoriedade da execução de

emendas parlamentares individuais, os veículos de comunicação ainda dedicam reportagens, de tempos em tempos, que abordam a utilização da prerrogativa do Executivo em executar emendas ao orçamento aprovadas pelo Legislativo, como instrumento de troca.

Ao longo do ano de 2017, inclusive, vários noticiários veicularam manchetes acerca dessa relação, e levantamento realizado sobre o tema²⁶ em jornais, revistas e blogs de abrangência nacional apontou que não somente em 2017, mas em todos os anos analisados (2014 a 2017) houve pelo menos uma reportagem associando liberação de emendas e apoio do Legislativo ao Executivo no Congresso. Mas, ao confrontar os dados coletados quanto aos limites de empenho e pagamento liberados, assim como da efetiva execução orçamentária e financeira, parece não ser simples estabelecer uma relação direta entre votação de matérias importantes para o governo e a “liberação de emendas”, tendo em vista aparentar existir certo padrão nas ações do Executivo. Afirmar verdadeira essa relação dependeria da análise de outras variáveis, muitas informais, intrínsecas à rotina política, mas nem sempre abertas e disponíveis para consulta.

No entanto, diante dos elementos apresentados, e já salientados, dois momentos merecem análise mais aprofundada. São eles:

1. Maio de 2016: Aparente desvio do padrão de execução orçamentária para o período, com aumento do montante empenhado em comparação aos dois anos anteriores e ao ano posterior. Nos dois meses anteriores – março e abril de 2016 –, de acordo com informações veiculadas na imprensa, a então presidenta Dilma Rousseff autorizou a execução das emendas parlamentares individuais na tentativa de obter votos suficientes para impedir a autorização de processamento do impeachment no Congresso Nacional. Ainda conforme as mesmas fontes, partidos que faziam oposição ao governo naquele momento entraram com representação na Procuradoria Geral da República (PGR) e Mandado de Segurança no STF, contra a liberação seletiva de emendas, argumentando que essa prática correspondia a “compra de votos”. A autorização para empenho de emendas parlamentares individuais ocorreu, mas, ainda assim, com 367 votos a favor e 137 contra, a Câmara autorizou, em 17 de abril de 2016, a instauração de processo de *impeachment* contra a então presidenta Dilma Rousseff (Portal G1, 2016).

²⁶ O levantamento de manchetes foi realizado por meio de busca virtual na rede mundial de computadores, considerando os veículos de comunicação de circulação nacional. Foram excluídos do levantamento veículos de comunicação de repercussão regional (apenas em estados) ou local (municípios). Também foram consideradas apenas manchetes relacionadas a liberação de emendas e votações na esfera federal.

2. Julho e Agosto de 2017: Considerável aumento do montante pago de emendas individuais em relação aos anos comparados. Manchetes publicadas pela imprensa no período, iniciando já no mês de junho, apontam que a liberação de recursos financeiros para o pagamento das emendas parlamentares, inclusive de Restos a Pagar, ocorreu em razão da denúncia encaminhada pelo STF ao Congresso Nacional, contra o presidente Michel Temer, decorrente do acordo de delação premiada realizado pela empresa JBS com o Ministério Público. Assim como em maio de 2016, a intenção do Presidente da República, ao autorizar o pagamento de emendas parlamentares, seria impedir que a Câmara dos Deputados aceitasse a denúncia e autorizasse o seu processamento no STF²⁷.

Ao correlacionar as duas variáveis em análise, a imprensa não utiliza um parâmetro padrão que conceitue “liberação de emendas”, ou seja, não há uma definição precisa de qual ação do Executivo a representaria. Os dados publicados podem se referir ao momento em que há liberação de limites e autorização para empenho ou, ainda, para o pagamento de despesas. No entanto, tendo em vista que, para efetiva utilização dos recursos destinados por meio de emendas parlamentares individuais, todas essas três etapas são importantes, qualquer movimento do Executivo no sentido de autorizá-las em momentos atípicos pode indicar que há algum outro interesse não declarado.

Por um lado, utilizando-se da prerrogativa de ainda determinar discricionariamente o momento em que as emendas poderão ser executadas, a ex-presidenta Dilma Rousseff não conseguiu evitar que o processo de *impeachment* fosse instaurado. Por outro lado, o presidente Michel Temer conseguiu, por duas vezes, no ano de 2017, impedir que as denúncias encaminhadas pelo STF fossem admitidas na Câmara, empregando, ao que parece, o mesmo mecanismo do governo anterior.

Em resposta a comuns questionamentos acerca de uma justificativa para liberação de créditos e recursos em momentos considerados críticos, pela mídia em geral, desde a promulgação da EC 86/2015 ambos os governos argumentam que têm apenas cumprido preceito constitucional. Ocorre que, em pelo menos dois episódios específicos, identificados

²⁷ Sobre isso, uma das notícias veiculadas na imprensa, no Portal UOL Notícias: “Custo de denúncias contra Temer alcança R\$ 32,1 bilhões”, disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/10/25/custo-de-denuncias-contra-temer-alcanca-r-321-bilhoes.htm>.

neste estudo, parece ter havido mais do que um simples cumprimento de norma, pelo menos no que diz respeito ao momento que essa norma foi atendida.

Assim, apesar da dificuldade em comprovar, por meio de elementos tangíveis, que determinada decisão do Poder Executivo está associada a alguma deliberação que deva ocorrer no âmbito legislativo, a execução orçamentária e financeira do período de 2014 a 2017 aponta que, pelo menos, em dois momentos, a execução das emendas parlamentares individuais continua sendo influenciada pela tentativa de obtenção de apoio do Congresso Nacional pelos Presidentes da República.

Desta forma, em que pese a reforma constitucional que tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, o que pode ser observado é que, embora em menor grau, o controle de tais emendas continua a representar um dos instrumentos utilizados pelo Executivo na tentativa de alcançar seus interesses junto ao Congresso. Isso porque o Executivo ainda dispõe da faculdade de definir o ritmo de execução das emendas individuais, não apenas mediante a definição do calendário e dos limites de empenho e pagamento, como também, conforme apontado por Pederiva e Pederiva (2015), por meio da manutenção de normas e rotinas internas ao Executivo, voltadas ao controle da execução orçamentária e financeira de emendas parlamentares, ao mesmo tempo em que ainda possibilita sua utilização como instrumento de negociação.

CONCLUSÃO

O orçamento impositivo implementado no Brasil com a Emenda 86/2015 prevê a obrigatoriedade de o Poder Executivo garantir créditos orçamentários e recursos financeiros para a execução de emendas parlamentares, conforme disposto no §11 do art.166 da Constituição Federal. No entanto, há evidências de que o Poder Executivo ainda influencia a execução dessas emendas, na medida em que cabe a esse Poder definir o ritmo anual de liberação de limites para empenho e pagamento, bem como definir critérios operacionais que condicionam a execução orçamentária e financeira.

Com efeito, após a aprovação das emendas ao orçamento, pelo Congresso Nacional, diversas rotinas internas ao Poder Executivo dificultam, protelam e por vezes até impedem a execução das emendas parlamentares, o que parece manter em seu poder, mesmo que em menor abrangência, a prerrogativa de decidir qual o momento mais apropriado para que ocorra a execução dessa rubrica do orçamento.

Neste estudo, buscou-se identificar a influência do Poder Executivo, na execução de emendas individuais, por meio da comparação entre momentos atípicos de execução orçamentária e financeira e notícias veiculadas pela imprensa. Com essa abordagem, duas atipicidades – o ritmo acentuado de empenhos, em maio de 2016, e de pagamentos, em setembro de 2017– puderam ser correlacionadas com a agenda do Executivo relativa à tentativa de arrefecer processos de *impeachment*, durante os governos Dilma e Temer, respectivamente, em tramitação no Congresso Nacional.

Esses achados sugerem, portanto, que o tema ainda merece a devida atenção da comunidade acadêmica, razão pela qual estudos futuros podem contribuir para o aprofundamento da discussão apresentada neste estudo. Nesse sentido, novos estudos poderiam buscar conhecer, por exemplo, quais são os mecanismos gerenciais, formais e informais, internos ao Poder Executivo, que condicionam a execução orçamentária e financeira das emendas individuais e garantem (ou não) a efetiva equitatividade das execuções orçamentárias e financeiras das emendas individuais e dos correspondentes acordos políticos subjacentes, assim como das expectativas de prestações e utilidades públicas decorrentes desses acordos, inclusive mediante análises quantitativas.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*. **Dados**, 31 (31), 1988. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças Públicas, Democracia e Accountability: Debate Teórico e o Caso Brasileiro*. In: **XXIX Encontro Anual da Anpocs**, 2005, Caxambu, Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf>>. Acesso em: 24 abri. 2018.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

AUGUSTINHO, Sonia Maria; OLIVEIRA, Antônio Gonçalves de.; LIMA, Isaura Alberton de. A “Contabilidade Criativa” e a inscrição em Restos a Pagar como “expediente” para alcançar o superávit primário. **Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**. V.3, nº4, set/dez 2013. Campina Grande: 2013.

BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004 – 2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**. 4, mai/2015. Rio de Janeiro: 2015.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Relação Executivo – Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um quadro de referência para estudos de Orçamento e Controle**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado – Textos para discussão. Brasília: 2012.

BORGES, André. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 28, nº 81. São Paulo: ANPOCS, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**. 50ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2016.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 86/2015**. Torna obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 01 mar. 2018.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir Novo Regime Fiscal. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 26 mai. 2018.

_____. **Detalhamento Diário das Despesas**. Portal da Transparência. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesasdiarias/saiba-mais>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

_____. **Instrução Normativa nº 1, de 2014**. Regulamenta os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para a correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais.

Congresso Nacional – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Brasília, 20 de maio de 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Instrucao_Normativa_1_2014.pdf>. Acesso em: 15 dez, 2018.

_____. **Lei nº 13.707**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 14 de agosto de 2018. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13707.htm>. Acesso em: 15 dez, 2018.

_____. **Lei Complementar nº 101. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm>. Acesso em: 26 mai, 2018.

_____. **Orçamento impositivo para emendas de bancada é aprovado no Senado e volta para a Câmara**. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/03/orcamento-impositivo-para-emendas-de-bancada-e-aprovado-nosenado-e-volta-para-a-camara>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Siga Brasil – Orçamento Federal**. Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em: 02 de maio de 2018.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: Geografia do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CHEIBUB, José Antônio; ELKINS, Zachary. A hibridização de formas constitucionais: A Constituição Brasileira de 1988 em uma perspectiva histórica. In: **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio [Organizadores]. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

COUTINHO, Markus. Política Pork Barrel. **Blog Markus Coutinho Economic Institute**. 2016. Disponível em: <<https://markuscoutinho.com/politica-pork-barrel/>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

DE CICCIO, Cláudio; GONZAGA, Alvaro de Azevedo. **Teoria Geral do Estado e da Ciência Política**. 7ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

FAVERO, Daniel. Lembre do escândalo dos Anões do Orçamento que completa 20 anos. **Portal Terra – Política**. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/politica/lembre-do-escandalo-dos-anoes-doorcamento-que-completa-20anos,3f13762_12bd42410VgnVCM3000009_af154d0RCRD.html>. Acesso em: 28 abr. 2018.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Ed. FGV, 1999.

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. V.48, nº 4. Rio de Janeiro: 2005.

_____. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

FIRPO, Sérgio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Viviane. A relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral. **Escola de Economia de São Paulo [Artigos]**. São Paulo: 2010. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/sbe/EBE11/paper/viewFile/3082/1303>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Em negociação por Previdência, governo libera 1 bilhão em emendas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 12 mar.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/em-negociacao-por-previdencia-governo-libera-r-1-bilhao-em-emendas.shtml>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

FRIEDE, Reis. **Ciência Política e Teoria Geral do Estado**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Fábio de Barros Correia. Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**. V. 55, nº 4. Rio de Janeiro: 2012.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares: Estudo Técnico nº 10/2013**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados: Brasília, 2013.

LAHUD, Victor Paiva Macedo. **Financiamento Federal da Saúde: Efeitos do Orçamento Impositivo**. 2016, 104f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade da Universidade de Brasília. Brasília: 2016.

KINZO, Maria D’Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo em Perspectiva**. V.15, nº 4. São Paulo: 2001.

MAIA, Wagner. História do Orçamento Público no Brasil. **AGESP – Associação dos Gestores Públicos do Estado de São Paulo [Artigos]**. São Paulo: 2010.

MENEZES, David; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**. V.7 (4), 2015. Viçosa: UFV, 2015.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. 2008, 88f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2008.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas Eleitorais**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

O GLOBO. No Plebiscito de 1993, Brasil disse não à monarquia e sim ao presidencialismo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 05 set.2013. Disponível em: <<https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/no-plebiscito-de-1993-brasil-disse-nao-monarquia-sim-ao-presidencialismo-9840238#ixzz5XLnbH5Li>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

PEDERIVA, João Henrique; MARCELINO, Daniel; RENNÓ, Lucio. **A conexão orçamentária: representação política, orçamento público e qualidade da democracia no**

Brasil e na Argentina. In: Ana Maria Fernandes; Sonia Ranincheski. (Org.). **Américas compartilhadas.** São Paulo: Francis, 2009, p. 117-149.

PEDERIVA, João Henrique. PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. Execução de Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento: Mudanças em 2014. In: **I Encontro de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas,** 2015. Brasília. [Trabalhos Apresentados]. Brasília: 2015.

PEDERIVA, João Henrique. RENNÓ, Lucio. **Responsividade democrática no Brasil de Lula e na Argentina dos Kirchner. Jundiaí: Paco, 2015.**

PEREIRA, Carlos. Orçamento impositivo: fim da barganha? **Valor Econômico.** 10 jan. 2014. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/politica/3390716/orcamento-impositivo-fim-da-barganha>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais.** V. 45, nº 2. Rio de Janeiro: 2002.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo: Estudo Técnico: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – Área IV Finanças Públicas.** Câmara dos Deputados: Brasília, 2006.

PONTES LIMA, Edilberto Carlos. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (PPP).** N. 26, jun/dez.2003. Brasília: 2003.

PORTAL G1. Câmara aprova prosseguimento do processo de impeachment no Senado. **Portal de Notícias G1,** s.l., 17 abr.2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/camara-aprova-prosseguimento-do-processo-de-impeachment-no-senado.html>>. Acesso em: 09 jan. 2019.

PORTAL UOL NOTÍCIAS. Custo de denúncias contra Temer alcança R\$ 32,1 bilhões. **Portal UOL Notícias,** s.l., 25 out.2017. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2017/10/25/custo-de-denuncias-contratemer-alcanca-r-321-bilhoes.htm>>. Acesso em: 30 mar. 2019.

POWER, Timothy. **Um dilema em perspectiva: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão.** In: **Legislativo pós-1988 [recurso eletrônico]: reflexões e perspectivas /** organizadores André Sathler, Ricardo Braga. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil 1987 -2008.** 1ª ed. São Paulo: Annablume, 2013.

PINTO, Céli Regina Jardim. A Trajetória Discursiva das Manifestações de Rua no Brasil (2013 – 2015). **Lua Nova.** V. 100. São Paulo: 2017.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do Presidencialismo de coalizão. **Reforma Política no Brasil: Realizações e Perspectivas [Seminário].** Fortaleza: 2000.

SARNEY, José. Convocação da Constituinte. **Vlog José Sarney**. Disponível em: <<http://www.josesarney.org/o-politico/presidente/convocacao-da-constituente/>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o Orçamento Impositivo à Brasileira com a Emenda Constitucional 86. **Consultor Jurídico [Colunistas]**. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>>. Acesso em: 11 mai. 2018.

SILVA, Adriano da Nóbrega. Presidencialismo e Parlamentarismo: Uma revisão do debate. **Cadernos Aslegis: Artigos e Ensaios**. Vol. 46. Brasília: Aslegis, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revistas Sociologias**. Ano 8, nº 16, jul-dez/2006. Porto Alegre: 2006.

APÊNDICE ÚNICO – AUTORIZAÇÃO DE LIMITES PARA EMPENHO E PAGAMENTO (2014-2017)²⁸

Limites para Empenho e Pagamento (2014 - 2017)												
2014												
LIMITE PARA EMPENHO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul*	Ago	Set	Out	Nov	Dez
1. Decreto 8.367 (28/11/2014)												6,9
LIMITE PARA PAGAMENTO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Decreto 8.197 (20/2/2014)	-	-	0,1	0,5	1,0	1,7	2,4	3,0	4,0	5,1	6,2	6,5
2015												
LIMITE PARA EMPENHO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul*	Ago	Set	Out	Nov	Dez
1. Decreto 8.456 (22/5/2015)												4,9
2. Decreto 8.496 (30/7/2015)												4,6
3. Decreto 8.580 (27/11/2015)												4,1
4. Decreto 8.581 (3/12/2015)												4,6
LIMITE PARA PAGAMENTO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Decreto 8.456 (22/5/2015)					0,6	0,9	1,1	1,4	2,3	3,2	4,0	4,9
Decreto 8.496 (30/7/2015)							1,1	1,4	2,3	3,2	4,0	4,6
Decreto 8.580 (27/11/2015)											4,1	4,1
Decreto 8.581 (3/12/2015)												4,6
2016												
LIMITE PARA EMPENHO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul*	Ago	Set	Out	Nov	Dez
1. Decreto 8.640 (18/1/2016)												0,8
2. Decreto 8.670 (12/2/2016)												1,5
3. Decreto 8.676 (19/2/2016)												6,7
4. Decreto 8.700 (30/3/2016)												6,7
5. Decreto 8.784 (7/6/2016)										8,0	8,0	8,0
6. Decreto 8.824 (29/7/2016)										7,8	7,8	7,8
7. Decreto 8.919 (30/11/2016)												8,0
LIMITE PARA PAGAMENTO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Decreto 8.670 (12/2/2016)		0,9	1,7	2,5	3,3	4,1	5,0	5,8	6,6	7,4	8,2	9,0
Decreto 8.676 (19/2/2016)		1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	2,7	4,0	5,3	6,6
Decreto 8.700 (30/3/2016)			1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	2,7	4,0	5,3	6,6
Decreto 8.784 (7/6/2016)						2,0	3,0	4,0	5,0	6,0	7,0	8,0
Decreto 8.824 (29/7/2016)							3,0	4,0	5,0	6,0	6,9	7,8
Decreto 8.919 (30/11/2016)											6,9	8,0
2017												
LIMITE PARA EMPENHO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul*	Ago	Set	Out	Nov	Dez
1. Decreto 8.961 (16/1/2017)	0,5	1,0	1,5	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
2. Decreto 9.018 (30/3/2017)	-	-	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4	6,4
3. Decreto 9.113 (28/7/2017)	-	-	-	-	-	-	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1
4. Decreto 9.164 (29/9/2017)	-	-	-	-	-	-	-	-	6,8	6,8	6,8	6,8
5. Decreto 9.248 (22/12/2017)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,4
* A partir de Julho o limite de empenho é aberto por órgão												
LIMITE PARA PAGAMENTO												
Normativo	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Decreto 8.961 (16/1/2017)	0,8	1,4	1,6	2,4	3,3	4,1	4,9	5,7	6,6	7,4	8,2	9,0
Decreto 9.018 (30/3/2017)				1,4	2,0	2,7	3,3	3,9	4,5	5,1	5,8	6,4
Decreto 9.040 (28/4/2017)				2,4	3,8	4,5	5,1	5,7	6,3	6,3	6,4	6,4
Decreto 9.062 (30/5/2017)					3,8	4,5	5,1	5,7	6,3	6,3	6,4	6,5
Decreto 9.113 (28/7/2017)								5,3	5,5	5,7	5,9	6,1
Decreto 9.164 (29/9/2017)										5,9	6,4	6,8
Decreto 9.205 (24/11/2017)											6,4	7,2
Decreto 9.248 (22/12/2017)												7,4

Fonte: Ministério do Planejamento
Elaboração da Autora

²⁸ Os Decretos de Programação Orçamentária e Financeira apresentam o montante total de valores acumulados até o mês “x”, em bilhões.