

Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de  
Políticas Públicas

João Francisco Passos Crisóstomo

Comportamento estratégico do Poder Executivo na execução de  
emendas parlamentares individuais após o Orçamento Impositivo

BRASÍLIA  
2020

João Francisco Passos Crisóstomo

Comportamento estratégico do Poder Executivo na execução de emendas parlamentares individuais após o Orçamento Impositivo

Monografia apresentada à Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Mueller

BRASÍLIA

2020

Nunca pensei que a minha jornada na graduação fosse me impactar tanto. Faculdade era só mais etapa que nos é imposta como caminho natural, e agora vejo que as marcas que ela me deixou no pensamento são essenciais, ao ponto de desejar outros anos. Contudo, os ciclos existem para serem fechados e proporcionar novos. Fico grato pelo privilégio de cursar o ensino superior, e gostaria que todos pudessem ter a possibilidade de vivenciar experiências que promovam esse crescimento; e a todos que compartilharam esses anos comigo, com carinho e o sentimento de quero mais. Por fim, quero agradecer ao meu Orientador, apenas consegui desenvolver o que me propus e desejava, graças ao trabalho que ele realizou anteriormente. Também quero agradecer ao meu amigo Diogo Telheiro, pela paciência e disponibilidade em me iniciar nos caminhos da programação. Sem ele eu não teria conseguido realizar essa monografia.

# **Comportamento estratégico do Poder Executivo na execução de emendas parlamentares individuais após o Orçamento Impositivo**

**João Francisco Passos Crisóstomo**

UnB - Universidade de Brasília

jfpassosc@gmail.com

## **RESUMO**

Já é bastante documentado e evidenciado que, apesar da Arena Legislativa possuir uma grande extensão de parlamentares com interesses diversos, os partidos políticos possuem elevada taxa de fidelidade no que definem para as votações. Isso se dá devido a mecanismos que os partidos possuem para punir ou premiar seus correligionários. Bem como, o Poder Executivo também possui mecanismos que garantem que o interesse dos partidos e partidários se alinhem ao deles. A utilização do Poder Executivo desses mecanismos é o que garante o intitulado presidencialismo de coalizão, no qual ele atua formando bases de coalizão no Congresso Nacional. Um dos mecanismos mais importantes é a execução das emendas parlamentares, sobretudo as individuais, o qual o Legislativo tentou enfraquecer ao aprovar a Emenda Constitucional nº 86 de 2015. Este trabalho verifica, através do modelo proposto por Pereira e Mueller (2002), que mesmo após a aprovação do Orçamento Impositivo, o governo ainda possui margem para influenciar na formação de bases de coalizão no Congresso Nacional.

**Palavras-Chave:** Emendas Parlamentares Individuais, Orçamento Impositivo, Presidencialismo de Coalizão, Orçamento da União

## Sumário

<b>1. Introdução</b> .....	6
<b>1.1 Contextualização</b> .....	6
<b>1.2 Proposta</b> .....	8
<b>2. Mecanismos Centralizadores</b> .....	9
<b>2.1 Poder Legislativo</b> .....	9
<b>2.2 Poder Executivo</b> .....	11
<b>3. Emendas Parlamentares</b> .....	13
<b>3.1 Tipos de Emendas Parlamentares</b> .....	13
<b>3.2 Sistemática de pagamento das Emendas</b> .....	13
<b>3.3 Emendas Parlamentares Individuais</b> .....	15
<b>3.4 Comparação entre autorização, empenho e pagamento das Emendas Parlamentares Individuais</b> .....	16
<b>4. Orçamento Impositivo</b> .....	16
<b>4.1 O que determina o Orçamento Impositivo</b> .....	17
<b>4.2 Teto para recursos destinados às Emendas Parlamentares Individuais</b> .....	19
<b>4.3 Recursos para a saúde determinados pelo Orçamento Impositivo</b> .....	19
<b>4.4 Outras Formas de Orçamento Impositivo</b> .....	21
<b>5. Modelo</b> .....	22
<b>6. Conclusão e considerações finais</b> .....	25
<b>Bibliografia</b> .....	27

## **1. Introdução**

### **1.1 Contextualização**

O conceito “Presidencialismo de Coalizão” é recorrente nos debates sobre a política brasileira. Ele chega a extrapolar a sua origem acadêmica e é muito utilizado por veículos de imprensa ou em conversas casuais. Porém, até meados da década de 1990 a percepção majoritária dos pesquisadores sobre o Congresso Nacional era a de que ele era formado por parlamentares que agiam apenas conforme interesse próprios, sem grande atenção ao que era determinado por seu partido político, contrariamente à ideia de que se agia sob relações de coalizão. Devido a essa interpretação havia ainda o endosso de que o Poder Legislativo era um entrave ao avanço da agenda proposta pelo Poder Executivo.

Essas interpretações pioneiras vão de encontro com o que tem sido descoberto há cerca de 20 anos. A sistemática de diálogo entre o Poder Executivo e Legislativo é constantemente mapeada e estudada desde então em diversas pesquisas, cada uma com sua abordagem específica sobre o tema. Hoje, majoritariamente, defende-se que existe certa relação harmônica entre os dois poderes para o avanço das pautas propostas pelo Executivo. Esta harmonia se dá pelo entendimento de que o Poder Executivo se comporta formando bases de coalizões em seu favor dentro do Poder Legislativo. Esta interpretação do Presidencialismo de coalizão é o paradigma da questão já há algum tempo.

O principal responsável por começar a colocar esta percepção em evidência foi o Projeto temático de Argelina Cheibub Figueiredo e de Fernando Limongi intitulado “Instituições Políticas, Padrões de Interação Executivo-Legislativo e Capacidade Governativa”. Este projeto se iniciou em 1995 e ainda hoje realiza pesquisas sobre o tema, a partir dos trabalhos advindos dele que o conceito “Presidencialismo de Coalizão”, pioneiramente cunhado em Abranches (1988), começou a ser recorrentemente adotado e disseminado.

Em Limongi e Figueiredo (1995) constatou-se a existência de fidelidade partidária, ou seja, que os parlamentares realmente votavam de acordo com o que era orientado pelas suas legendas partidárias, e que o Poder Legislativo não era um entrave ao Executivo para pautar sua agenda no Congresso Nacional, e que ele era, na verdade, um facilitador. Ficou evidente também que os Presidentes da República possuíam, recorrentemente desde a redemocratização, alta taxa de aprovação dos projetos por ele encaminhados.

A eficácia do Executivo é atribuída às bases de coalizão formada por diversos partidos políticos presentes no Congresso Nacional. A formação da base de coalizão, no entanto, é

garantida por mecanismos centralizadores dotados tanto pelo Legislativo quanto pelo Poder Executivo, os quais serão melhor introduzidos posteriormente.

A grande inovação adotada por Limongi e Figueiredo que proporcionou o desvendar destes fatos foi o viés quantitativo adotado em suas pesquisas. O foco esteve em levantar dados sobre o comportamento efetivo de votação dos parlamentares nos Plenários de ambas as casas do Congresso Nacional, e a coleta de percepção dos atores envolvidos no processo legislativo ficou em segundo plano, tendo quase sido nulo. Estes dados coletados, quando foram comparados com as orientações partidárias e do governo comprovaram a existência de fidelidade partidária e apontaram a elevada taxa de sucesso do Poder Executivo nos projetos por ele encaminhados.

O levantamento destes fatos foi fundamental para a contraposição com a visão de que o Poder Legislativo seria um entrave ao Poder Executivo. Visão defendida devido a algumas características intrínsecas do sistema político brasileiro que o levava a suposta fragmentação de interesses e à catalização do comportamento individual pelos parlamentares. Dentre as características eram apontadas o sistema eleitoral de lista aberta; a separação dos poderes em esferas federal, estadual e municipal; e a própria natureza da presidência da república, conforme apontado em Ames (2001) e Mainwaring (1999).

Segundo a visão destes autores, o presidente não teria a força necessária para dar cabo a sua agenda devido a pulverização dos interesses impulsionados pela estrutura partidária fragmentada e pelo sistema federativo. A pulverização, em tese, dificultaria o alinhamento dos diversos atores em torno de pontos consensuais, dado que os eles estariam focados exclusivamente em seus interesses individuais. Desta forma, o alinhamento do Legislativo e Executivo dificilmente ocorreria, fazendo com que o Governo entrasse em um ciclo vicioso de quebra e reconstrução de consenso sem fim.

Outro agravante ainda apontado é o descompasso da eleição do chefe do Executivo com a composição formada no Legislativo no período eleitoral. Dado que a escolha do Presidente da República ocorre, institucionalmente, de maneira independente da escolha dos representantes do Poder Legislativo, a composição do Congresso pode se dar descorrelacionada com o viés político do Presidente da República.

Todas essas características corroboravam para a visão do Congresso Nacional como sendo uma arena decisória formada pelos agentes do comportamento individual. Os parlamentares agiam única e exclusivamente em prol de seus interesses e não estavam disciplinados ao seu partido, segundo esta visão.

No entanto, como apontado em Figueiredo e Limongi (1998), estes mecanismos que promovem a pulverização dos interesses, convencionados como mecanismos descentralizadores, não são fortes o suficiente para o insucesso do Poder Executivo. Muito pelo contrário, foram observados que 82,5% dos projetos de lei aprovados foram de iniciativa do Presidente da República até 1997. Bem como foi observada a alta taxa de fidelidade partidária de 93,7%.

Com a evidenciação do fracasso dos mecanismos descentralizadores e a emersão do novo paradigma, de que o Poder Executivo possuía força o suficiente para a construção de sua agenda, a pesquisa e o debate se focalizaram na existência e funcionamento dos mecanismos centralizadores existente nas instituições brasileiras. Desde então, diversos estudos e trabalhos sob o guarda-chuva deste paradigma vêm sido produzidos e dentre os mecanismos centralizadores estão as emendas parlamentares.

Existem quatro tipos de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentário - PLOA os quais serão melhores explicadas posteriormente. Porém, este trabalho irá se ater principalmente nas Emendas Parlamentares Individuais, que é o instrumento legislativo que permite a um Deputado e Senador influenciar para onde deve ser destinado os recursos do Orçamento da União. No entanto, para que o pagamento destes recursos ocorra de fato é necessária a anuência do Poder Executivo.

Em Pereira e Mueller (2002) foi estudada a utilização estratégica pelo Executivo das emendas parlamentares individuais. Ao analisarem as execuções das emendas parlamentares individuais, e os posicionamentos dos deputados, eles defendem que o Presidente da República se vale do seu poder de executar o orçamento para premiar sua base aliada, desta forma ajudando a consolidar sua coalizão.

No entanto, em 2015, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 358 de 2013, a qual deu origem à Emenda Constitucional (EC) nº 86, que determina a execução impositiva das emendas parlamentares individuais. Isso, em tese, esvazia do Presidente da República a prerrogativa de executar as emendas parlamentares como bem entende.

## **1.2 Proposta**

O objetivo final deste estudo é verificar se o Poder Executivo vem realmente respeitando o Orçamento Impositivo, e se o esvaziamento da possibilidade de se executar as emendas para favorecer a base aliada ocorreu de fato. Para verificar se o esvaziamento ocorreu, reproduzi o



modelo proposto por Pereira e Mueller (2002) com os dados do governo Michel Temer nos anos de 2017 e 2018 e cheguei à conclusão de que o Poder Executivo ainda tem poder de executar os valores das emendas parlamentares individuais como instrumento para formar sua coalizão.

Este trabalho está dividido em mais cinco seções, além desta introdução. A primeira é a dos “Mecanismos Centralizadores” onde cito os mecanismos centralizadores do Poder Executivo e do Poder Legislativo, bem como evidencio a centralização de interesse dentro da Arena Legislativa pelo elevado percentual de fidelidade partidária. A segunda seção se refere às Emendas Parlamentares, onde explicarei o que elas são de fato, bem como porque elas são de extrema importância aos deputados e senadores. A terceira seção traz informações sobre o conteúdo da EC nº 86/2015 (Orçamento Impositivo), e se o que ele determina é, de fato, respeitado. A quarta seção é onde apresento o modelo que comprova a utilização estratégica pelo Executivo das Emendas Parlamentares Individuais. Por fim trago as conclusões gerais deste estudo.

## **2. Mecanismos Centralizadores**

Como citados introdutoriamente, mecanismos descentralizadores são os que promovem a fragmentação do interesse dos agentes presentes na arena legislativa. Em contraponto a eles, existem os mecanismos centralizadores, que garantem que os interesses dos agentes na Arena Legislativa se alinhem.

Com relação aos mecanismos centralizadores, pode-se dividi-los entre duas grandes categorias, os controlados pelo Poder Legislativo e os controlados pelo Poder Executivo. Este trabalho irá se debruçar principalmente em um dos que é controlado pelo Poder Executivo, que é à efetiva execução de emendas Parlamentares propostas pelos parlamentares ao Orçamento da União, e terá a próxima seção dedicada inteiramente a elas.

### **2.1 Poder Legislativo**

No que diz respeito aos mecanismos centralizadores inerentes do Poder Legislativo, é importante ressaltar que eles são cruciais para garantir a fidelidade partidária nas votações do Congresso Nacional. Como abordado na introdução, a fidelidade partidária foi pioneiramente evidenciada em Limongi e Figueiredo (1995) e um fato curioso é que, a perspectiva inicial do

próprio Limongi, anterior à sua primeira pesquisa sobre o tema, era a de que o Congresso era formado pelos parlamentares do comportamento individual.

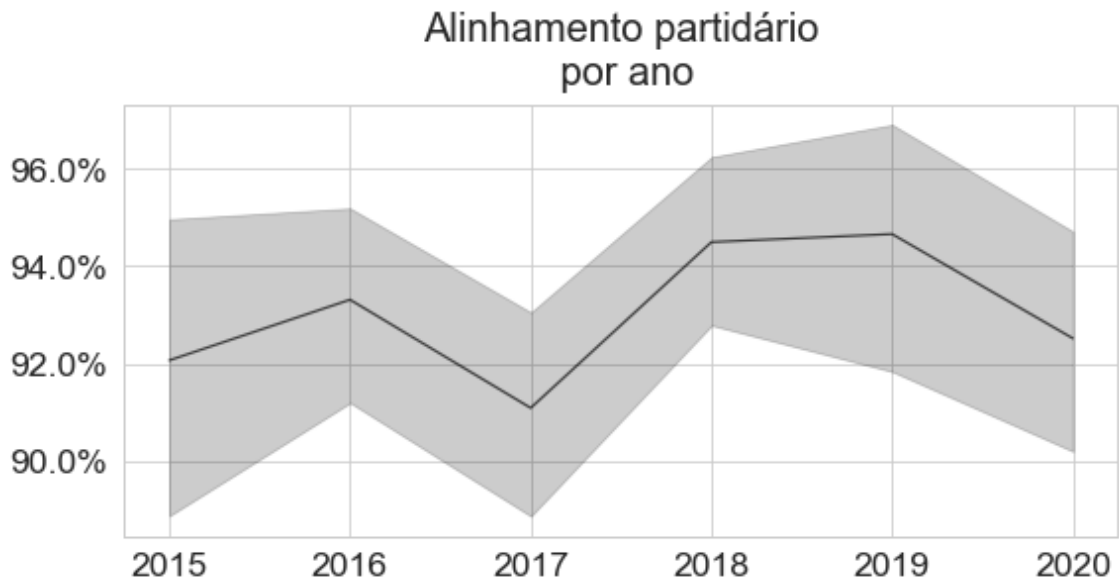
Inicialmente ele esperava que os resultados apontassem para a inexistência disciplina partidária, inclusive, em uma declaração sua constante em um artigo publicado na FAPESP (2019), ele chega a afirmar:

“Eu não tinha expectativa de que fosse diferente (Inexistência de disciplina partidária), até as primeiras estatísticas indicarem a existência de disciplina partidária. Foi surpreendente”

No entanto, conforme os resultados apontaram, existia disciplina partidária no tempo em que a pesquisa foi realizada e pode-se afirmar que isso é algo constante nos decorrer dos anos, persistindo ainda nos dias de hoje.

Abaixo está um gráfico que leva em consideração a fidelidade dos deputados aos seus partidos entre os anos de 2015 e 2020. A linha reta preta representa a fidelidade média dos partidos e a parte cinza concentra o comportamento dos partidos a um intervalo de confiança de 95%. No período observado, o partido com menor fidelidade partidária foi o AVANTE com 78% em 839 observações no ano de 2020, sendo um dos dois únicos casos nesses anos em que a fidelidade partidária fica abaixo de 80%. Por outro lado, uma série de partidos chegou a superar a barreira de 97% de fidelidade, são os casos do NOVO, PSOL, PT, PCdoB e Republicanos só em 2020.

Foram consideradas as informações de 31 partidos que atuaram neste período em votações nominais de Plenário da Câmara dos Deputados. Nas 1366 votações analisadas pode-se observar que, em geral, a fidelidade dos deputados aos seus respectivos partidos se concentra em torno de 90% e 95%.



*Fonte: Câmara dos Deputados*

Uma série de mecanismos podem ser apontados como os centralizadores de interesse no processo legislativo que garantem a existência da fidelidade partidária evidenciada acima. Dois que podem ser considerados como os principais são, a prerrogativa do líder partidário, no âmbito do Congresso Nacional, de escolher os indicados de sua legenda para as comissões temáticas; e o poder das legendas partidárias de direcionar para quem melhor entendem os recursos de campanhas controlados por elas.

Um vez que o Deputado não pode mudar de partido a qualquer momento entende, sob o risco de perda de mandato<sup>1</sup>, ele tem que se sujeitar às orientações do partido para ter acesso à condições mínimas de exercer um mandato pleno (cargos em comissões de seu interesse e afinidade) ou a ter recursos para campanha. Este último fator ainda se intensifica mais no cenário atual onde boa parte da campanha é financiada pelo fundo partidário e o financiamento de pessoas jurídicas já não existe mais no Brasil.

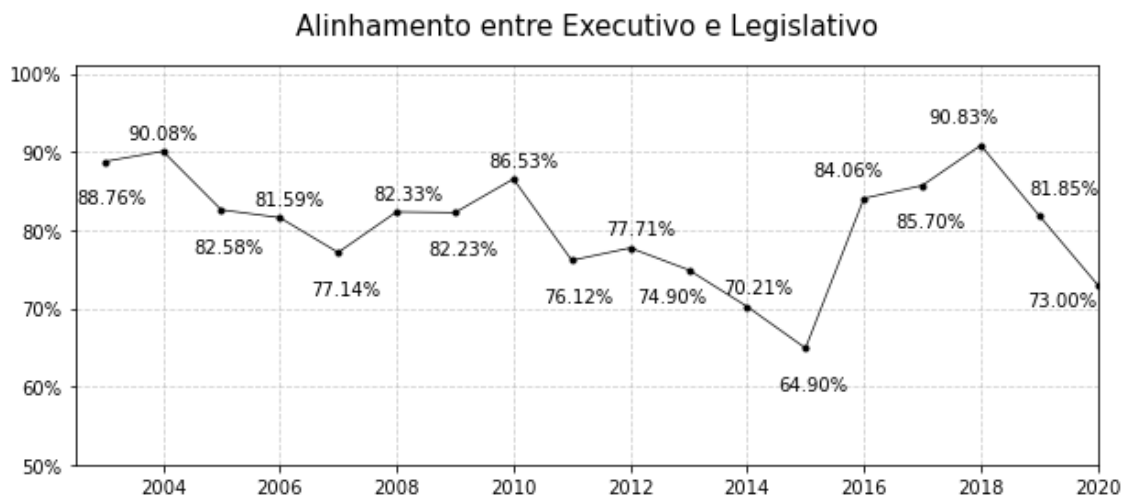
## **2.2 Poder Executivo**

No que tange aos mecanismos centralizadores controlados pelo executivo, podemos interpretar que eles são um dos grandes responsáveis pelo alinhamento dos interesses do Presidente com os interesses dos atores do Poder Legislativo.

<sup>1</sup> O Deputado só pode mudar de partido quando é expulso da sigla ou dispensado de comum acordo. Caso queira sair quando bem entende, o mandato pertencerá ao partido do qual ele faz parte.

Dentre estes mecanismos exclusivos do Presidente da República, pode-se citar: (1) o poder de legislar, tanto pelo envio de propostas de leis ao Congresso, quanto pela instauração de Medidas Provisórias (2) o poder de veto, o que o permite acatar ou não o que foi determinado pelas leis construídas pelos parlamentares (3) a possibilidade de determinar urgência para matérias de sua autoria que tramitam no Congresso Nacional, o que acaba influenciando a pauta das casas legislativas (4) a competência exclusiva para legislar sobre alguns temas específicos (5) a possibilidade de indicação de cargos no Executivo para atender ao interesse de atores do Legislativo (6) e por fim, o poder de controle e execução do orçamento, o mecanismo que será melhor explorado na próxima seção.

Abaixo, apresento gráfico que demonstra o alinhamento entre o Poder Executivo e o Legislativo desde 2003<sup>2</sup>. Percebe-se que mesmo nos anos mais conturbados da nossa política, o alinhamento esteve no mínimo em 64,9%. Esse gráfico foi construído considerando o quanto a Liderança do Governo e a Liderança de cada partido orientaram igualmente.



Fonte: Câmara dos Deputados

<sup>2</sup> Apesar das flutuações entre os alinhamentos, percebe-se que ele sempre está em um elevado patamar, acima de 50%. Isso se dá pela grande quantidade de votação de matérias legislativas que não são de grande conflito e longe do estágio final de tramitação, para se tornar uma lei de fato. Porém, a variação desse percentual pode nos dar informações importantes da capacidade de articulação atual do governo.

### **3. Emendas Parlamentares**

#### **3.1 Tipos de Emendas Parlamentares**

Um dos mecanismos centralizadores do Poder Executivo é a sua prerrogativa de executar ou não as emendas apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Existem quatro tipos de emendas neste processo, as emendas de relator, as emendas de comissão, as emendas de bancadas e as emendas parlamentares individuais.

As emendas de relator são as apresentadas pelo Senador ou Deputado que, naquele determinado ano, foi escolhido para elaborar o relatório final sobre o PLOA. As emendas de bancadas são emendas coletivas apresentadas pela bancada de determinado estado ou região, também são emendas coletivas as de comissão, apesar de que nesse caso elas sejam apresentadas pelas comissões temáticas<sup>3</sup> da Câmara dos Deputados ou Senado Federal. Por fim, existem as emendas parlamentares individuais que cada Deputado e Senador possuem direito. Os parlamentares têm o direito de apresentarem até 25 emendas individuais no valor total definido pelo parecer preliminar do relator.

#### **3.2 Sistemática de pagamento das Emendas**

Existem quatro etapas cruciais para o efetivo pagamento das emendas parlamentares. Primeiramente as emendas entram no Orçamento planejado para aquele ano, secundamente elas são empenhadas, em terceiro elas tem os recursos executados, e a quarta e última etapa é o pagamento em si dos recursos.

A fase do planejamento se refere à inclusão da despesa prevista na Lei Orçamentaria daquele ano, isso se dá pela aprovação da emenda em questão no PLOA. A despesa prevista pela emenda parlamentar pode ser utilizada para contratação de serviço, aquisição de material ou bem, obra ou amortização da dívida, podendo ser utilizado diretamente pelo Governo ou terceirizado por meio de licitação, por exemplo. A fase do empenho condiz na existência do comprometimento da autorização orçamentária, desta forma existe o comprometimento da reserva de dotação orçamentária, ou seja, reserva de valores monetários autorizados para

---

<sup>3</sup> O trabalho de discussão e votação de projetos de lei do Senado e da Câmara não se restringem aos seus Plenários. As duas casas possuem comissões temáticas que visam a fragmentar e especializar o debate dos Projetos de Leis para facilitar a discussão do Plenário. Em casos particulares, os projetos de lei são discutidos apenas em comissões, tornando a votação em Plenário desnecessária.

atender um fim específico. O empenho é registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra ou amortização da dívida. A fase de execução se refere ao recebimento das obras ou serviços, e é quando a União atesta se o que foi entregue está de fato de acordo com o que foi pactuado. Por fim, têm-se o pagamento do recurso previsto a ser despendido pela emenda, e é nessa fase em que ocorre a transferência de recursos de fato.

### 3.3 Emendas Parlamentares Individuais

Como abordado anteriormente, os Deputados e Senadores podem incluir na PLOA as suas demandas e contribuições através das emendas individuais. Porém, mesmo que elas entrem na Lei Orçamentária Anual, não se há garantia de que os recursos por eles demandados sejam efetivamente executados pelo Poder Executivo.

Os parlamentares, no entanto, dão grande importância à possível execução das emendas, e é de interesse direto deles que elas ocorram. Isso se dá pelo fato de que as emendas serem uma das poucas oportunidades nas quais se pode influenciar com tamanha força o direcionamento do Orçamento da União.

Os deputados e senadores possuem liberdade para escolher em que lugar suas emendas serão gastas, e dessa forma, eles são capazes de direcionar recursos para onde julgam ser melhor. Muitos aproveitam para “premiar” suas bases eleitorais ou investir em locais com grande potencial de expressão eleitoral nas próximas eleições. Por estes fatores que, em véspera de votações importantes ao governo, se observa a execução acelerada de emendas parlamentares.

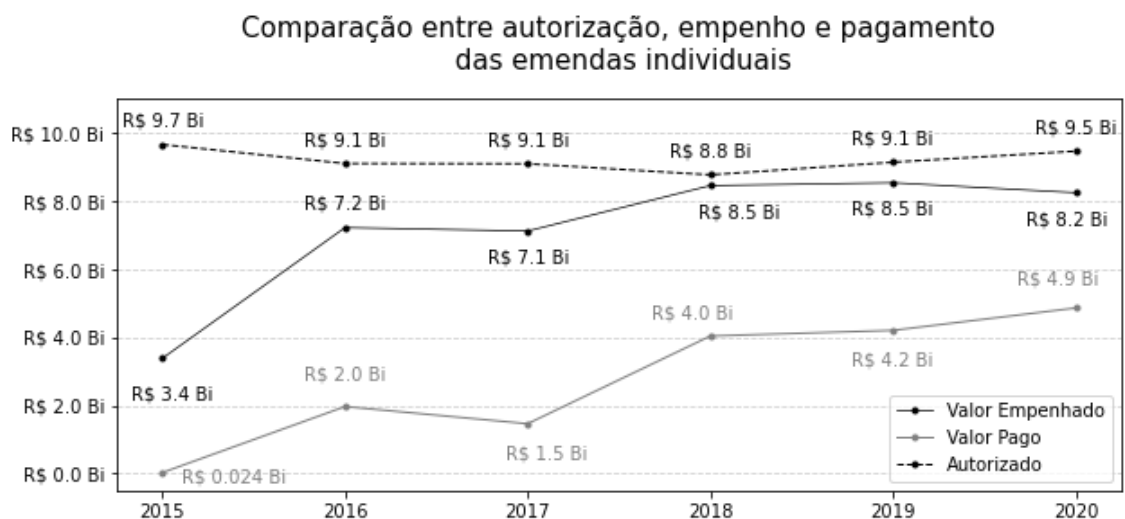
Essa é a sistemática que transforma a execução de emendas em um importante mecanismo centralizador da arena legislativa. Em Pereira e Mueller (2002) e Alston e Mueller (2005) já se foi comprovado que os Presidentes da República utilizaram esta prerrogativa estrategicamente para influenciar o comportamento dos parlamentares nas votações de seu interesse a um custo orçamentário relativamente baixo, como será evidenciado posteriormente pelo modelo que reproduzo, este comportamento ainda pode ser observado no Poder Executivo. O Presidente da República agir dessa forma é essencial para formação de coalizões que possam garantir a estabilidade institucional da interação entre os poderes do regime democrático brasileiro.

É importante pontuar que quando um recurso empenhado não é pago no exercício da Lei Orçamentária a que se refere, ele pode tomar dois caminhos diferentes. Um deles é o de ter o empenho cancelado pelo Poder Executivo, assim o recurso nunca virá a ser gasto. O outro é de se prorrogar o empenho, e assim ele entrará na rubrica restos a pagar, podendo ser executado em exercícios seguintes.

### 3.4 Comparação entre autorização, empenho e pagamento das Emendas Parlamentares Individuais

Quando analisamos as emendas ano a ano, naturalmente haverá uma discrepância entre a autorização, empenho e valores pagos pela União. Abaixo, apresenta-se um gráfico que demonstra a evolução dos valores empenhados das emendas individuais, bem como, a evolução dos valores efetivamente pagos nos últimos 5 anos. O gráfico evidencia que em todos os anos analisados existe um descompasso entre a autorização, empenho e o efetivo pagamento das emendas parlamentares. Porém, desde a aprovação do Orçamento Impositivo, o empenho tem se aproximado do valor autorizado pelas emendas parlamentares.

Para a construção deste gráfico foram utilizadas as informações sobre emendas parlamentares presentes no Portal da Transparência e na plataforma “SIGA BRASIL” do Senado Federal e foram consideradas apenas as emendas parlamentares individuais, excluindo-se da análise as emendas de bancada, de comissões e as de relator. Os dados de 2020 se referem até a data de 24 de novembro de 2020.



Fonte: Portal da transparência e Senado Federal

## 4. Orçamento Impositivo

Em 2015, como mencionado introdutoriamente, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 86 (EC-86) que, tinha como objetivo, esvaziar o mecanismo do Poder Executivo de poder executar discricionariamente as emendas parlamentares individuais. A



emenda foi aprovada quando a então presidente Dilma Roussef (PT) estava bastante enfraquecida, tendo sido uma reação dos parlamentares com o objetivo de diminuir a influência da então Presidente da República no Congresso Nacional. Isso ocorreu no início do ano de 2015, e foi um dos eventos decisivos que precederam o processo de *impeachment* que ela viria a sofrer.

Esta medida, tomada pelo Congresso Nacional, foi a primeira a ser comumente intitulada como Orçamento Impositivo. Ela foi uma reação ao *status quo*, porque na realidade, o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo tem efetivamente, segundo determinadas interpretações jurídicas, caráter autorizativo, e o Poder Executivo não o executa à risca.

Essas interpretações se sustentam na própria natureza destes poderes, enquanto o Poder Executivo possui a prerrogativa de pôr em prática o Orçamento da melhor maneira que ele julga, o Poder Legislativo tem a prerrogativa de fiscalizar e avaliar a conduta do Executivo.

#### **4.1 O que determina o Orçamento Impositivo**

Tratando mais detalhadamente da EC nº 86, ela altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, e determina a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais propostas ao PLOA. Mais especificamente, ela estabelece que 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo seja destinada às emendas parlamentares individuais. Determina, ainda, que esse valor seja dividido equanimemente e impessoalmente entre todos os parlamentares. Além disso, metade desse valor deve ser destinado a ações e serviços públicos de saúde.

A Receita Corrente Líquida é importante por indicar os recursos que o governo dispõe a cada exercício para fazer frente as suas despesas. E segundo definição do Tesouro Nacional ela é:

“O somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Deste valor são subtraídos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União.”

Segundo a Câmara dos Deputados, a Receita Corrente Líquida da proposta de orçamento do Executivo de 2020 correspondeu à R\$ 882,5 Bi e 1,2% deste valor corresponde a cerca de R\$ 10,5 Bi<sup>4</sup>. Quando dividimos o valor disponível para as emendas parlamentares individuais por todos os 591 Deputados Federais e Senadores da República descobrimos que cada parlamentar possuía cerca de R\$ 17,9 Mi na Lei Orçamentária Anual para ser utilizados conforme suas emendas determinam.

No entanto, já existem evidências de que a EC-86 não teve o efeito desejado pelo Poder Legislativo. Conforme Rodrigues (2019), o Executivo ainda não executa totalmente o orçamento apontado pelas emendas individuais do Poder Legislativo. Isso ocorre por ele ainda possuir uma série de mecanismo institucionais que o podem impedir de fazê-lo<sup>5</sup>. Desta forma, o que ocorre na prática é o empenho<sup>6</sup> do recurso das emendas sem se ter certeza de que eles serão efetivamente pagos. Esse fenômeno pode ser evidenciado no gráfico apresentado anteriormente.

Para melhor ilustrar o descompasso entre o empenho e execução das emendas parlamentares individuais podemos observar a tabela abaixo com o percentual de execução para cada ano.

Ano	Execução do empenho
<b>2015</b>	0.71%
<b>2016</b>	27.19%
<b>2017</b>	20.51%
<b>2018</b>	47.73%
<b>2019</b>	49.22%
<b>2020</b>	58.92%

*Fonte: Portal da transparência*

Desde 2015 vem se percebendo um aumento na execução das emendas, porém até hoje, elas ainda não foram executadas em sua totalidade em nenhum orçamento. Com relação ao ano de 2020, é importante apontar que o Orçamento Paralelo aprovado para o combate da pandemia do Coronavírus facilitou a execução das emendas parlamentares no Orçamento.

<sup>4</sup> O valor efetivamente aprovado na Lei orçamentária deste ano foi de R\$ 792,9 Bi, 1,2% deste valor é cerca de R\$ 9,5 Bi.

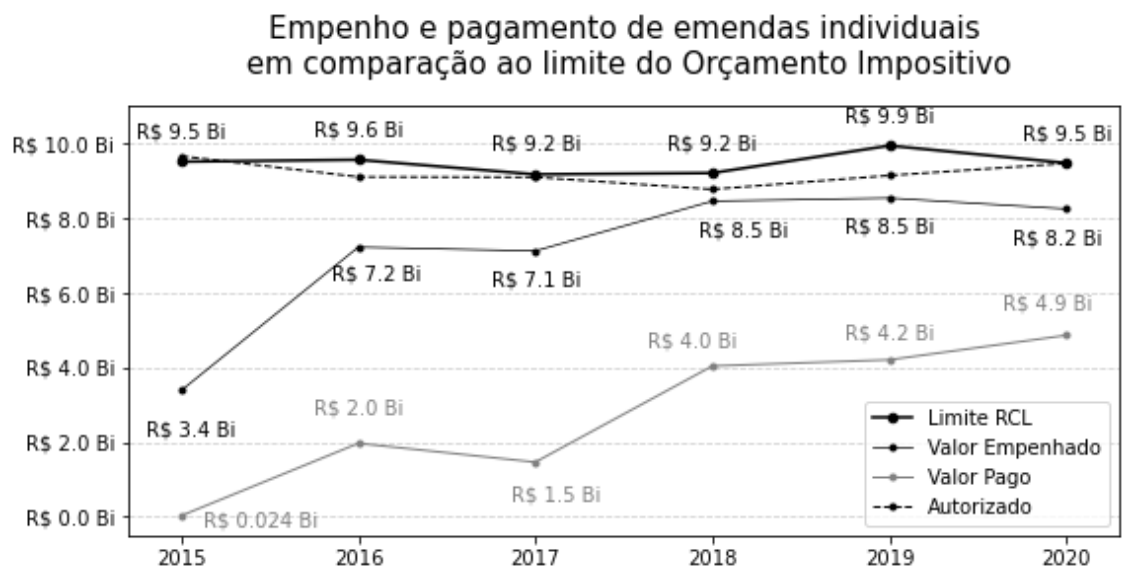
<sup>5</sup> Um deles é o contingenciamento de recursos que acabam por ocorrer para evitar o desrespeito de regras fiscais

<sup>6</sup> O empenho será mais bem explicado na próxima seção, mas em linhas gerais, ele é o comprometimento pela União de que o recurso será gasto.

## 4.2 Teto para recursos destinados às Emendas Parlamentares Individuais

É importante relembrar e analisar que o Orçamento Impositivo trazido pela EC nº 86 prevê que a execução das emendas individuais se dê até um limite máximo de 1,2% da Receita Corrente Líquida.

No entanto, como evidenciado abaixo pelo gráfico, nem mesmo os valores autorizados pelas emendas individuais no Orçamento chegam ao valor limite da RCL. A nova linha superior preta inserida no gráfico representa o teto para execução de emendas parlamentares individuais imposto pelo Orçamento Impositivo. Com isso, é importante observar que nem todas as emendas autorizadas são empenhadas, apesar do teto imposto pelo Orçamento Impositivo nunca ter sido desrespeitado. Os valores da RCL foram retirados do Portal da Transparência do Tesouro Nacional, e nesse caso, são considerados o valor da lei orçamentária<sup>7</sup> aprovada de cada ano pelo Congresso Nacional.

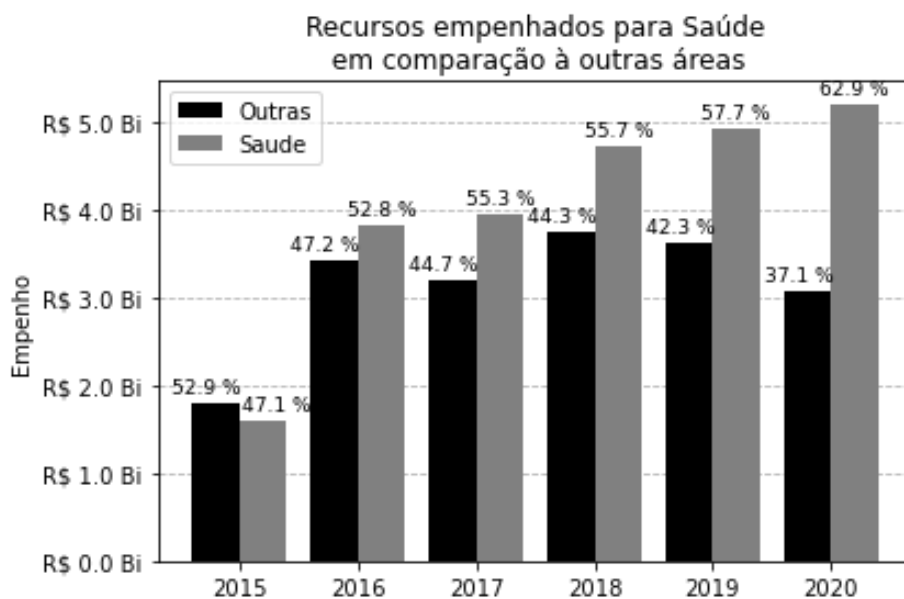


Fonte: Portal da Transparência, Tesouro Nacional e Senado Federal

## 4.3 Recursos para a saúde determinados pelo Orçamento Impositivo

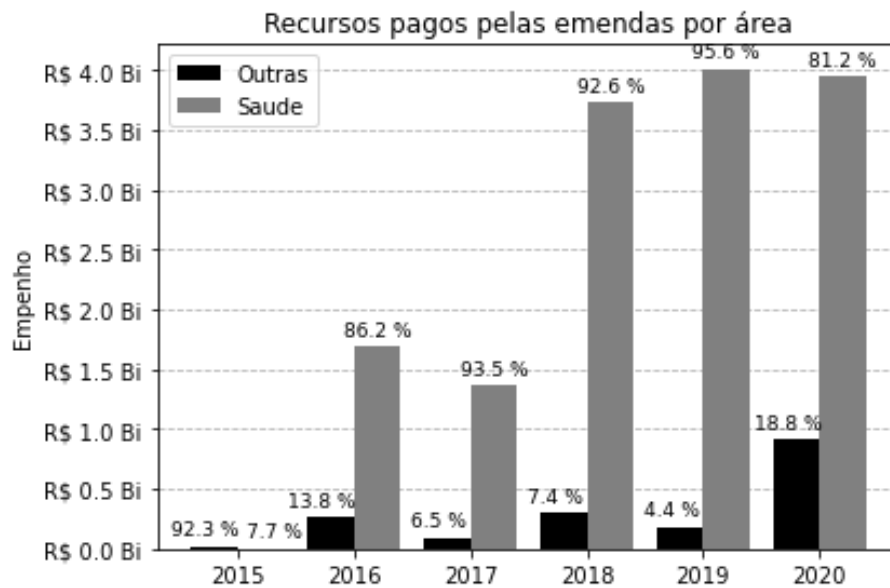
<sup>7</sup> A rigor, deveria ser considerado o valor previsto no Projeto de Lei Orçamentária e não da Lei Orçamentária aprovada. Porém, estes dados nos dão uma boa aproximação dos valores previstos nos projetos.

Outro ponto crucial aprovado pelo Orçamento Impositivo foi que, no mínimo, metade dos recursos das Emendas Parlamentares serão encaminhados para a Saúde. O gráfico seguinte compara os recursos empenhados para a saúde em relação à todas as outras áreas juntas e, conforme observado, a saúde tem tido pelo menos 50% dos recursos sido empenhados desde então, respeitando o que foi imposto pelo Orçamento Impositivo. É importante pontuar novamente que a EC nº 86 passou a vigorar, de fato, a partir de 2016.



*Fonte: Portal da Transparência*

No entanto, após a entrada em vigor do Orçamento Impositivo, foi observado um comportamento peculiar no pagamento dos recursos das emendas. Evidencio abaixo que, desde a entrada em vigor do EC nº 86/2015, os recursos pagos para a saúde superam em muito os pagos para as outras áreas. Infelizmente não tive acesso a dados de anos anteriores para se comprovar se esta foi uma ocorrência atípica ou uma tendência. Seria interessante o estudo mais detalhado dessas emendas para descobrir o porquê deste comportamento, se é alguma estratégia do Executivo para tentar respeitar o Orçamento Impositivo ou uma consequência natural advinda dele.



*Fonte: Portal da Transparência*

#### **4.4 Outras Formas de Orçamento Impositivo**

É importante informar que, apesar da EC nº 86/2015 ter sido a pioneira no que diz respeito ao Orçamento Impositivo, o Congresso tem continuado o movimento de, nos últimos anos, tentar impor com que suas emendas parlamentares sejam impositivas. Em junho de 2019 foi promulgado pelo Congresso Nacional a EC nº 100/2019, que promove o Orçamento Impositivo das emendas de bancadas sendo limitadas à 1% da RCL.

Depois desse episódio, ainda em 2019, chegou a ser aprovado em duas oportunidades, uma em outubro e outra em dezembro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO com a determinação de que as emendas de relator geral também seriam impositivas. No entanto, o Presidente da República vetou a proposta, ação que acabou por ser acatada pelos parlamentares.

Outro movimento importante tomado pelos parlamentares no tema foi o de possibilitar que os recursos de emendas parlamentares individuais sejam transferidos diretamente a Estados e Municípios sem vinculação a uma finalidade específica, desde que pelo menos 70% obrigatoriamente sejam destinadas a obras. Isso foi possibilitado pela aprovação da EC nº 105/2019 e na prática possibilita que os repasses ocorram com menos burocracia, menos possibilidade de ser contingenciado e mais rapidamente, porém ao custo de um menor controle da fiscalização da União, mas que poderá ser assumida conjuntamente pelas entidades fiscalizadoras dos entes federados.

## 5. Modelo

Nesta seção demonstrarei que, mesmo após o Orçamento Impositivo, ainda há evidências de que a execução das emendas individuais influencia no posicionamento dos parlamentares. Para tal, irei reproduzir o modelo apresentado por Pereira e Mueller (2002) com os dados do Plenário da Câmara dos Deputados de dois anos do Governo Temer (2017 e 2018).

O modelo verifica, através de uma regressão, se o alinhamento dos Deputados ao Governo, influencia na taxa de execução de suas emendas parlamentares individuais. Para mensurar o alinhamento calculou-se o percentual com que o deputado votou conforme a indicação do líder do governo no Plenário da Câmara.

Além destas duas variáveis apresentadas, taxa de execução das emendas parlamentares individuais e alinhamento com o governo, controla-se outras variáveis que possam influenciar na execução das emendas de um parlamentar, e assim, é possível testar se o alinhamento do parlamentar influi na decisão de executar as emendas.

Para calcular esta relação não é recomendado a utilização de mínimos quadrados ordinários (MQO ou *Ordinary Least Squares – OLS*) uma vez que o erro da regressão deve se relacionar com a variável explicada (Execução das emendas). Sabendo disso, a melhor estratégia é utilizar uma regressão de Mínimos quadrados em dois estágios (MQ2E ou *Two Stage Least Squares – 2SLS*)

Essa estratégia é recomendada porque é possível inferir que existe simultaneidade na relação à qual estudamos. Não só o voto do parlamentar influencia na execução das emendas com os seus votos, como também o parlamentar que tem suas emendas executadas tende a votar mais com o governo para assegurar a execução de suas emendas pelo governo, mesmo com o Orçamento Impositivo. Desta forma, existem duas variáveis endógenas e é necessário o cálculo de duas equações que as determine através de variáveis instrumentais.

O sistema calculado é o seguinte:

$$\text{Execução}_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Votos}_i + \beta_2 \text{Número de Emendas}_i + \beta_3 \text{Antiguidade}_i + \beta_4 \text{Cargo}_i + \varepsilon_i$$

$$\text{Votos}_i = \alpha_0 + \alpha_1 \text{Execução}_i + \alpha_2 \text{Cargo}_i + \alpha_3 \text{Concentração}_i + \alpha_4 \text{Esquerda}_i + \alpha_5 \text{Base}_i + v_i$$

A primeira equação tem como variável explicada a variável execução<sup>8</sup>. Ela é a porcentagem efetivamente executada pelo Poder Executivo de todas as emendas parlamentares individuais apresentadas pelo deputado. Quanto mais próximo de 100 for essa variável para um deputado, maior será a execução de suas emendas parlamentares.

A primeira variável explicativa dessa equação é votos, ela mede a porcentagem com que o deputado votou coincidentemente com a orientação dada pelo líder do governo, ela dá o quão alinhado com o governo o deputado é. A segunda variável explicativa é número de emendas, ela se refere a quantidade de emendas apresentada pelo parlamentar aos PLOA de 2017 e 2018. A terceira variável explicativa é antiguidade e se refere a quantidade de mandatos anteriores que o parlamentar possui. A quarta variável explicativa é cargo, ela é uma *dummy* que captura se o parlamentar já foi presidente ou vice-presidente de comissão.

No que diz em relação a segunda equação, nós novamente temos a variável votos, a que mede o alinhamento do governo pelo deputado, mas dessa vez ela é a variável explicada.

No que diz respeito às variáveis explicativas da segunda equação, são as seguintes: a primeira variável explicativa é execução (a variável explicada da primeira equação). A segunda variável explicativa é cargo, ela também aparece na primeira equação e se refere ao fato de se o parlamentar já foi presidente ou vice-presidente de comissão. A terceira variável explicativa é concentração, e diz respeito a concentração de votos na cidade em que o parlamentar foi mais votado na eleição que o elegeu. A quarta variável explicativa se refere se o parlamentar pertence a um partido de esquerda e a quinta se refere se ele pertence a um partido de centro.

Os resultados da regressão são os seguintes:

---

<sup>8</sup> Foi levado em consideração apenas as emendas totalmente pagas em seu primeiro ano. Ainda existe a possibilidade de o parlamentar receber recursos pela execução de restos a pagar de emendas de exercícios orçamentários passados, porém, não tive acesso a dados com datas de pagamentos dos restos a pagar.

	Variável Explicada: Votos	Variável Explicada: Execução
Constante	0.613 *** (4.252)	0.360 *** (8.197)
Execução	0.895 ** (2.385)	
Votos		0.0677 * (1.673)
Cargo	-0.004 (-0.303)	0.003 (0.227)
Concentração	- 0.072 * (-1.879)	
Esquerda	-0.407 *** (-14.233)	
Centro	-0.014 (-0.691)	
Antiguidade		- 0.007 * (-1.902)
Número de emendas		- 0.002 ** (-2.160)
R <sup>2</sup>	0.306	0.033
N	525	525

Fonte: Câmara dos Deputados e Portal da Transparência.

Obs.: Estimativa de variáveis t-stat em parênteses as sinalizações ao lado se referem ao grau de significância estatística: '\*\*\*' 0.01 '\*\*' 0.05 '\*' 0.1

Como se pode observar, a execução de emendas ainda é um fator relevante<sup>9</sup> para o alinhamento dos parlamentares como uma coalizão governista. Da mesma forma, ainda existe uma relação positiva, e estatisticamente relevante, que nos leva a crer que o alinhamento influencia da execução das emendas pelo governo.

<sup>9</sup> Neste trabalho eu repliquei a especificação econométrica de Pereira e Mueller (2002). Em extensões deste estudo seria importante analisar a validade dos instrumentos para identificar corretamente os efeitos de alinhamento e execução de emendas.



## **6. Conclusão e considerações finais**

Com o que foi apresentado neste trabalho, que apesar das tentativas de o Poder Legislativo tentar impor mais autonomia e controle sobre o Orçamento, ainda há evidências de que o Poder Executivo consegue executá-lo de certa forma discricionária para garantir seus interesses, inclusive na arena legislativa para formar suas bases de coalizão.

O orçamento impositivo não tem sido respeitado à risca. Isso pode ser evidenciado no processo de empenho, onde o valor total autorizado não chega a encostar o teto limite de 1,2% da RCL e mesmo assim o recurso total empenhado não chega a 100%. Também é evidenciado o desrespeito ao Orçamento Impositivo ao se analisar o pagamento das emendas empenhadas, que chega a ser ainda menor do que o valor empenhado pelo Poder Executivo.

Devem existir uma série de outros fatores e mecanismos para impedir todos esses recursos sejam empenhados e pagos, a própria Emenda Constitucional nº 86 estabelece alguns regramentos para as emendas individuais e caso eles sejam desrespeitados o seu empenho pode não ocorrer. A questão que esse trabalho pretende responder é se, por exemplo, o Poder Executivo consegue utilizar esses regramentos impeditivos para justificar a sua decisão de privilegiar a base aliada.

Apesar da falta do estudo sobre a validade das variáveis instrumentais os resultados do modelo reproduzido vão na mesma direção das conclusões retiradas dele no passado, de que há espaço para o Executivo manipular o Orçamento das emendas individuais para privilegiar sua base aliada. Desta forma, percebe-se que não há execução impessoal e equânime das emendas individuais e o Poder Executivo ainda tem margem para utilizá-las na formação de suas bases de coalizão.

No entanto, conseguimos concluir que existe o esforço de pelo menos se cumprir que metade dos recursos sejam utilizados para a Saúde. Isso é observado no empenho dos recursos, que é constantemente realizado destinando-se ao menos 50% para a Saúde, bem como no pagamento, onde a maior parte dos recursos pagos vão para essa área. No entanto, dado que após 2015 ter sido observada uma mudança no patamar de execução e empenho das emendas, seria importante se aprofundar com mais afinco neste campo, e descobrir se não existe alguma estratégia contábil ou orçamentária no pagamento destas emendas para a saúde.

No que diz respeito às bases da estrutura política brasileira, conseguimos perceber que ainda existe uma fidelidade partidária bastante presente dentro do Congresso Nacional, bem como percebemos o alinhamento entre Executivo e Legislativo no decorrer dos anos, inclusive

em períodos conturbados de nossa história. O que nos leva a crer que as bases teóricas do Presidencialismo de coalizão ainda estão bastantes sólidas.

Por fim, o Legislativo ainda tem reagido contra o Poder do Executivo de controle do Orçamento, tentando aprovar cada vez mais leis com o teor parecido do Orçamento Impositivo. A mais recente, a Emenda Constitucional nº 105 de 2019, é a que parece promover a maior mudança desse mecanismo institucional para o alinhamento de interesses dos dois poderes, retirando burocracias que para a transferência dos recursos.

## Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo De Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a J4;

LIMONGI, A.C.; e FIGUEREIDO, L. **Mudança Constitucional, Desempenho Do Legislativo E Consolidação Institucional.** Revista Brasileira de Ciências Sociais 10 (29), 175-200, 1995;

LIMONGI, F; e FIGUEREIDO, A.C. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão.** Lua Nova: revista de cultura e política, 81-106, 1998;

AMES, Barry. **The Deadlock Of Democracy In Brazil.** University of Michigan Press, 31 de janeiro de 2001;

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems In The Third Wave Of Democratization: The Case Of Brazil.** Stanford University Press; 1ª edição, 1 abril 1999);

MEZAROBBA, Glenda. **Desconstruindo Mitos.** Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/desconstruindo-mitos/>>. Acesso em: 04 de dezembro de 2020;

IZIQUÉ, Claudia. **O Presidencialismo se move.** Disponível em: <<https://revistapesquisa.fapesp.br/o-presidencialismo-se-move/>>. Acesso em: de dezembro de 2020;

MARINO, Ricardo. **Há partidos políticos no Brasil?** Disponível em: <<http://www.todasasconfiguracoes.com/2013/09/14/ha-partidos-politicos-no-brasil/>>. Acesso em: 04 de dezembro de 2020;

TESOURO NACIONAL. Manual de Demonstrativos Fiscais; 9ª Edição. Disponível em: <[https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1218:03-03-02-01-receita-corrente-liquida&catid=617&Itemid=675](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1218:03-03-02-01-receita-corrente-liquida&catid=617&Itemid=675)>;

PEREIRA, C.; e MUELLER, B. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº2, 2002, pp. 265 a 301;

ALSTON, e MUELLER, B. **Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil.** Journal of Law Economics and Organization 22(1):87-114, 2005;

PALÁCIO DO PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 86.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm)>;

PALÁCIO DO PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 105.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm)>;

PALÁCIO DO PLANALTO. **Emenda Constitucional nº 105.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm)>;

RODRIGUES, Taíla (2019). **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015.** Orçamento em discussão nº 045, Senado Federal. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019-emendas-parlamentares-individuais-a-relacao-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-apos-a-promulgacao-da-emenda-constitucional-86-2015>>;