



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE

Departamento de Gestão de Políticas Públicas – GPP

JOÃO VICTOR ALCÂNTARA TABOSA DE CASTRO

**O processo de apropriação do orçamento público pelo
Legislativo Federal**

Brasília – DF

2023

JOÃO VICTOR ALCÂNTARA TABOSA DE CASTRO

**O processo de apropriação do orçamento público pelo
Legislativo Federal**

Monografia apresentada ao
Departamento de Gestão de Políticas
Públicas como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Dr^a. Marcela
Machado

Brasília – DF

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada à fonte.

CC355p Castro, João Victor Alcântara Tabosa de
O processo de apropriação do orçamento público
pelo Legislativo Federal / João Victor Alcântara
Tabosa de Castro; orientador Marcela Machado. --
Brasília, 2023.
98 p.

Monografia (Graduação - Gestão de Políticas Públicas)
--Universidade de Brasília, 2023.

1. Emendas de relator-geral. 2. Orçamento impositivo.
3. Rigidez orçamentária. I. Machado, Marcela, orient. II.
Título.

JOÃO VICTOR ALCÂNTARA TABOSA DE CASTRO

**O processo de apropriação do orçamento público pelo
Legislativo Federal**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno João Victor Alcântara Tabosa de Castro.

Doutora Marcela Machado
Professora-Orientadora

Doutora Christiana Soares de Freitas
Professora-Examinadora 1

Doutor Eduardo de Figueiredo Santos
Barbabela e Oliveira
Professor-Examinador 2

Brasília – DF

2023

Dedico a Deus, à minha família, à minha namorada, aos meus leais amigos, à minha Professora-Orientadora, aos meus Professores-Examinadores e ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas – UnB; sem todos vocês, a minha jornada até aqui não seria possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço muitíssimo a Deus por mais esta grande conquista em minha vida. Agradeço com semelhante intensidade a Nossa Senhora – Maria de Nazaré, mãe de Jesus de Nazaré, por acolher as minhas preces e orações, que não foram poucas. Foi graças à fé que foi possível vencer cada batalha, sobretudo, durante a pandemia de covid-19. Obrigado Deus por sempre proteger a mim, à minha família, à minha namorada e aos meus amigos que amo tanto!

Agradeço de todo o meu coração à minha família, por me apoiarem e incentivarem ao longo desta jornada que não foi fácil, pois, sem vocês, seria ainda mais difícil. Portanto, dedico, primordialmente, à minha falecida bisavó materna, Maria Bernardes, e à minha querida prima, Isis Tabosa, que infelizmente veio a falecer no início de 2023, que Deus possa confortar o coração do meu tio Moisés Tabosa e da minha tia Jaqueline Araújo; em especial, ao meu pai e à minha mãe: Samuel Tabosa e Edneide de Alcântara; genuinamente, aos meus irmãos: Andressa Talane e Luís Henrique; e, de forma eterna, à minha namorada, Júlia de Melo, pois esse anjo me possibilitou conhecer o caminho verdadeiro do amor e da fraternidade! Como também, aos meus sobrinhos queridos, João Pedro e Anna Luísa, ao meu cunhado, Wagner Rodrigues, e à minha sogra, Juscely de Melo, pelos ensinamentos de vida! Passei anos e anos plantando arduamente sementes para que um dia eu pudesse colher esses frutos e, finalmente, chegou o momento da colheita que será compartilhada com todos! Este triunfo é nosso!

Agradeço e dedico este trabalho a dois grandes amigos, Lucas Leite e Taylon Bezerra, pois se tratam de benévolas amizades que construí ao longo da minha graduação em Gestão de Políticas Públicas, na renomada Universidade de Brasília (UnB). Vocês dois foram muito importantes na minha trajetória, obrigado pelo carinho e força que sempre me deram, serei grato por toda a vida. Assim como dedico a dois queridos amigos de infância, Taylor Pedro e Carlos Henrique.

Além disso, com destaques sobre a elaboração desta monografia, agradeço eternamente e dedico à minha Professora-Orientadora, Marcela Machado. Muito obrigado pelo seu zelo comigo! A sua simpatia, respeito e compreensão facilitou esse processo, bem como as suas indicações para elaboração deste trabalho, pois foram construtivas e necessárias para que tudo isso fosse possível.

"Não entro na área política, não tenho tempo para me inteirar das implicações partidárias. Meu partido é a pobreza. **A minha política é a do amor ao próximo.**" (Santa Dulce dos Pobres, irmã religiosa e ativista social, 1914 – 1992).

RESUMO

Este trabalho objetivou compreender de que maneira o Legislativo Federal vem ocupando mais funções orçamentárias perante o Executivo, sobretudo por conta das mudanças institucionais promovidas pela obrigatoriedade de execução das emendas individuais, em 2015, e de bancada, em 2019, e do fortalecimento das emendas de relator-geral, entre 2020 e 2021. Para tanto, foi realizado múltiplos estudos de casos, com uma abordagem qualitativa, documental e bibliográfica. O referencial teórico apresentará como se dá às relações entre os poderes pós Constituição Federal de 1988, sob o fenômeno da política orçamentária, facilitando a compreensão dos conceitos e contextos que mudaram recentemente na história do orçamento público brasileiro. Por fim, os resultados vão indicar evidências de que o Congresso está tendo maior controle de suas emendas e das reservas discricionárias do Executivo, prejudicando o planejamento público federal.

Palavras-chave: Emendas de relator-geral. Orçamento impositivo. Rigidez orçamentária.

ABSTRACT

This work aimed to understand how the Federal Legislature has been taking up more budgetary functions on the Executive, due to the institutional changes promoted by the mandatory implementation of individual amendments in 2015 and bench, in 2019, and the strengthening of the amendments of rapporteur-general, between 2020 and 2021. To achieve this, multiple case studies were conducted, with a qualitative, documentary and bibliographic approach. The theoretical framework will present how the relations between the powers occur, after the Federal Constitution of 1988, from the phenomenon of budgetary policy so that it facilitates the understanding of the concepts and contexts that have recently changed in the history of the Brazilian public budget. Finally, the results will indicate evidence that Parliament has greater control of its amendments and the Executive's investment reserves, harming federal public planning.

Keywords: Amendments by the rapporteur-general. Compulsory budget. Budget rigidity.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Resumo dos instrumentos documentais e suas funções para análise dos resultados.....	27
Quadro 2: Resumo dos instrumentos bibliográficos e suas funções para análise dos resultados.....	29
Quadro 3: Estudos de casos	34
Tabela 1: Evolução dos valores das emendas individuais entre 2015 a 2021 (em R\$ bilhões).....	48
Tabela 2: Evolução dos restos a pagar das emendas individuais entre 2018 e 2021 (em R\$ bilhões)	49
Tabela 3: Evolução dos valores das emendas de bancada entre 2017 a 2021 (em R\$ bilhões)	55
Tabela 4: Evolução dos restos a pagar das emendas de bancada entre 2018 a 2021 (em R\$ bilhões)	56
Tabela 5: Diferença entre o total pago das emendas individuais e das suas transferências especiais entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões).....	61
Figura 1: Resultados primários e nominais do Governo Federal entre 2008 a 2019 (% do PIB).....	65
Tabela 6: Execução da despesa pública na ação 12KU entre 2016 e 2019 (em R\$ milhões).....	66
Tabela 7: Variações percentuais dos pagamentos da ação 12KU entre 2016 e 2019	67
Figura 2: Linha do tempo da apropriação das emendas impositivas pelo Congresso entre 2014 e 2020	69
Tabela 8: Execução das emendas de relator-geral entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões).....	77
Tabela 9: Execução das emendas impositivas entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões) .	77
Tabela 10: Diferenças na execução de emendas individuais entre os partidos do PT e PL entre 2019 e 2021 (em R\$ bilhões).....	80
Tabela 11: Ranking dos maiores valores autorizados e pagos por emendas individuais entre 2019 e 2021.....	81
Tabela 12: Diferenças entre as transferências das emendas de bancada e relator-geral entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões)	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CCJ – Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria Geral da União

CMO – Comissão Mista de Orçamento

CN – Congresso Nacional

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FMI – Fundo Monetário Internacional

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISSN – International Standard Serial Number

LAI – Lei de Acesso à Informação

LC – Lei Complementar

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LexML – Rede de Informação Legislativa e Jurídica

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MPV – Medida Provisória

MS – Ministério da Saúde

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PSD – Partido Social Democrático

PT – Partido dos Trabalhadores

RCL – Receita Corrente Líquida

RCN – Resolução do Congresso Nacional

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

RP – Restos a Pagar

RVBI – Rede Virtual de Bibliotecas

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SIOF – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO SOB A LÓGICA DAS RELAÇÕES DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88)	19
2.1 Os impactos da política orçamentária na relação entre Executivo e Legislativo Federal pós Constituição Federal de 1988 (CF/88).....	19
3 METODOLOGIA	27
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	39
4.1 A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015.....	39
4.1.1 Execução orçamentária das emendas individuais de 2015 a 2021	47
4.2 A Emenda Constitucional (EC) nº 100/2019.....	50
4.2.1 A execução orçamentária das emendas de bancada de 2017 a 2021	55
4.3 A Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019.....	57
4.3.1 A execução das transferências especiais das emendas individuais de 2020 e 2021	61
4.4 A Emenda Constitucional (EC) nº 102/2019.....	63
4.4.1 Variáveis do orçamento impositivo de 2014 a 2019	64
4.5 O aperfeiçoamento das emendas de relator-geral em 2020	68
4.5.1 A crise de transparência provocada pelas emendas de relator-geral.....	72
4.5.2 A execução orçamentária das emendas de relator-geral entre 2020 e 2021 ...	76
4.5.3 Variáveis do orçamento impositivo de 2019 a 2021	79
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

1 INTRODUÇÃO

Desde o surgimento do orçamento público, através da Carta Magna outorgada pelo Rei João Sem-Terra na Inglaterra do século XIII, é possível entender as tensões políticas em volta da alocação dos recursos públicos por intermédio da politização e altas cobranças de impostos outorgados pelo rei, fazendo com que o Parlamento limitasse os poderes da Coroa, a fim de equilibrar as relações de poderes entre eles (OLIVEIRA, 2017).

No caso brasileiro, a tentativa de equilibrar os conflitos alocativos se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo responsável por realizar uma profunda transformação no sistema de governo e nas finanças públicas federais, simbolizando um novo marco democrático no país, diferentemente do que ocorreu na ditadura civil-militar, entre 1964 a 1985, um período no qual o governo restringia a participação dos demais poderes na política orçamentária (PALUDO, 2017). Dessa maneira, buscou-se aperfeiçoar a interdependência entre o Executivo e o Legislativo Federal no processo orçamentário, por meio de um amplo controle mútuo na condução do plano de governo. Foi priorizada a descentralização dos domínios da política orçamentária entre os poderes e órgãos do Estado, o que se revelou, sobretudo, na restituição do poder do Congresso de fazer emendas ao orçamento, seu principal mecanismo de intervenção na política orçamentária, fundamental para a coordenação da coalizão com o Governo Federal (LEITE, 2021).

Essa organização política apresentou fragilidades devido ao regime presidencialista dependente de coalizões e do sistema partidário fragmentado. A partir da década de 90, foi notado um aumento nos níveis desproporcionais de controle mútuo entre eles, pois o Executivo passou a gerenciar a base legislativa de forma central, principalmente na influência de liberação de emendas parlamentares, ampliando as políticas clientelistas em detrimento das macropolíticas nacionais (ABRANCHES, 2019; RODRIGUES, 2019). Com isso, surgiram insatisfações entre os parlamentares com a crescente intervenção do chefe do Executivo federal no processo legislativo, o que ficou nítido através das tentativas do Congresso em implementar um modelo de execução obrigatória de suas emendas ao longo dos anos, como, por exemplo, através das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) nº 22/2000, 565/2006 e 353/2013 (GIACOMONI, 2021; LEITE, 2021).

Um avanço nesse sentido teve êxito apenas com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, que continha um dispositivo que limitava a capacidade do Executivo de contingenciar as emendas individuais sobre as despesas primárias discricionárias¹ (HOLTZ, 2020). Porém, tendo em vista que na formulação das LDOs subsequentes tal determinação poderia ser suprimida, os parlamentares promulgaram a Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015², constitucionalizando, pela primeira vez, parte das emendas individuais (HOLTZ, 2020).

Consequentemente, com a redução do espaço para os gastos discricionários, sobretudo aqueles voltados aos investimentos, que ficam pressionados pelas despesas obrigatórias crescentes (salários do funcionalismo, previdência e pagamento dos juros e encargos da dívida) e pelo teto de gastos, a disputa entre Executivo e Legislativo por recursos orçamentários se intensificou (GIACOMONI, 2021; 2011; PACELLI, 2021). Não por acaso, os parlamentares se engajaram na aprovação de novas normas impositivas orçamentárias, em 2019, sendo elas: as ECs nº 100, 102 e 105. São emendas que tentaram alterar a natureza jurídica do orçamento, impondo a obrigatoriedade do gasto, tornando 1,0% das emendas de bancada impositivas, e criando critérios fiscais para o cumprimento do orçamento impositivo e de transferências para os entes federativos (LEITE, 2021; BRASIL, 2019a; 2019b; 2019c).

Atreladas às ECs descritas, as emendas de relator-geral ganharam destaque no ano posterior, representando mais um avanço do Congresso na garantia de execução de suas emendas, pois, a partir de 2020, viu-se o aumento brusco dos itens para indicar a realização da despesa pública (28 no total) e em seu valor (de R\$ 5,83 bilhões) no relatório preliminar do relator que, até então, comparado com anos anteriores, não assumira tamanha relevância (NETO, 2021). Se não fosse o bastante, seus valores estão superando os das outras emendas (individuais, de bancada e comissão) e, além disso, no orçamento de 2021, foi aprovado pela CMO o cancelamento, pelo relator, de despesas obrigatórias, com vistas a ampliar os recursos para indicação (NETO, 2021).

¹ São despesas básicas nas áreas da saúde, educação, segurança pública, infraestrutura, com pessoal e encargos da administração pública (OLIVEIRA, 2017; PALUDO, 2017).

² Obriga a execução de apenas 1.2% da receita líquida corrente (RCL) das emendas individuais, destinando metade do valor para os serviços de saúde (BRASIL, 2015).

A partir da impositividade das emendas parlamentares, entre 2015 e 2021, parece haver uma tendência diferente da prevalecente nos anos anteriores de 2014, quando não havia execução obrigatória de emendas, com o Congresso acumulando mais poder no processo de alocação atualmente (PACELLI, 2021; 2022; LEITE, 2021). Diante dessa problemática, o presente estudo buscou investigar: de que maneira – a partir da imposição das emendas individuais, em 2015, das emendas de bancada, em 2019, e do aperfeiçoamento das emendas de relator-geral, em 2020 e 2021 – o Legislativo federal se fortaleceu na política orçamentária ante ao Executivo?

O objetivo geral será a busca por explicações – através das alterações advindas das emendas impositivas e de relator-geral dos anos de 2015 a 2021 – para o crescente protagonismo do Congresso na política orçamentária. Busca-se, aqui, um esforço de compreensão delas e seus efeitos na relação entre Executivo e Legislativo Federal.

Em relação aos objetivos específicos, será a análise da execução orçamentária das emendas individuais de 2015 a 2021; das emendas de bancada de 2017 a 2021; das emendas de relator-geral de 2020 e 2021; e das transferências diretas delas entre 2020 e 2021. Também, dos novos artigos promulgados pelas ECs nº 86/2015; 100, 102 e 105 de 2019; da crítica da impositividade das emendas parlamentares na saúde; e das mudanças institucionais que permitiram o fortalecimento das emendas de relator, entre 2020 e 2021, que são as RCNs nº 01/2006 e 02/2022, as LDOs de 2020 e 2021, e do contexto político em volta delas.

Além disso, serão analisadas as variáveis conexas ao orçamento impositivo que privilegiam outros órgãos de controle sobre o Executivo, que é o caso do cenário fiscal, entre 2014 a 2021, e da capacidade de contingenciamento do governo sobre as emendas, entre 2019 e 2021. Espera-se, a partir do estudo de múltiplos casos, entender como funciona o orçamento público e os impactos dos seus instrumentos na produção de políticas públicas.

Para alcançar esses objetivos, foi realizado um estudo de múltiplos casos, com abordagem qualitativa e utilização de instrumentos bibliográficos e documentais. Serão analisadas fontes primárias, como leis federais, relatórios e sites de notícias do Congresso nacional, como também, fontes secundárias, como exemplo: livros de Direito Financeiro, Políticas Públicas e Direito Constitucional e revistas científicas, detalhadas em capítulo específico.

Também, será utilizado um instrumento para aumentar o rigor científico dos resultados, que é o sistema de governança orçamentária³, um instrumento analítico de categorização, utilizado por Couto e Cardoso (2018)⁴ para identificar os tipos de atores na política orçamentária e permite compreender as relações de poder entre eles, sendo classificados como: guardiões, gastadores, definidores de prioridades, e controladores, conforme as definições do excerto abaixo:

- “(1) guardiões: núcleo do governo que coordena o processo alocativo, a exemplo dos órgãos que estruturam a política orçamentária, como a SOF, STN e o Ministério da Economia;
 (2) gastadores: implementadores de políticas por meio da alocação dos recursos, como os ministérios setoriais;
 (3) definidores de prioridades: um subconjunto entre os gastadores e que são complexos de visualizá-los e, para isto, deve-se enxergar a sua característica principal: dispõem de recursos e instrumentos diferentes dos gastadores e uma relação mais direta com os guardiões;
 (4) controladores: instituições e atores que realizam o controle e fiscalização do orçamento, tais como os órgãos de controle, o Legislativo, Judiciário, a imprensa, a sociedade civil e entre outros. A depender da força e influência de controle, estes atores acabam atuando também como priorizadores de gastos, emergindo interesses dentro do jogo político”. (COUTO e CARDOSO, 2018, págs. 75-78 apud WILDAVSKY, 1964; WILDAVSKY E CAIDEN, 2004; GOOD, 2014).

A utilização dessas categorizações possibilitará a identificação de elementos vinculados com a temática do orçamento impositivo e, por isso, o trabalho não foi construído apenas com fontes primárias. Ao utilizar fontes bibliográficas, é possível interpretar o que as fontes primárias estão comunicando.

O presente trabalho está dividido da seguinte maneira: para além desta introdução, o capítulo 2, que trata do papel do Executivo e Legislativo sob a lógica da política orçamentária, por meio da Seção 2.1 que explica termos que envolvem o orçamento público e como esses elementos da política orçamentária pós CF/88 impactam na relação entre Executivo e Legislativo federal.

O Capítulo 3 abordará detalhadamente o processo metodológico que foi utilizado em cada passo do Capítulo 4 (Resultados e Discussão) e, também, uma visão específica dos elementos escolhidos para os múltiplos estudos de casos.

³ Um sistema no qual é possível verificar os níveis de poder e controle entre instituições e poderes, através do orçamento público, aferindo assim o modo de governabilidade nessas relações (COUTO; CARDOSO, 2018). Além disso, o exemplo de como será utilizado este instrumento nos resultados será feito, a priori, no referencial teórico para que o leitor tenha uma noção prévia do uso desse mecanismo para classificar os atores e entender a dinâmica de suas relações.

⁴ O modelo de governança orçamentária ainda é pouco difundido na literatura nacional, já que é um modelo inspirado na literatura internacional (COUTO e CARDOSO, 2018 apud WILDAVSKY, 1964; WILDAVSKY E CAIDEN, 2004; GOOD, 2014). Alguns trabalhos em âmbito de Brasil, incluindo este,

O Capítulo 4 traz os pormenores sobre os estudos de caso analisados neste trabalho. A Seção 4.1 – A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015 – vai abordar como e por qual razão foi promulgada essa emenda; como os novos artigos desta norma evidenciam o Legislativo na política orçamentária; e das variáveis conexas a essa emenda, que é o caso das políticas de saúde e de outros atores públicos que foram fortalecidos com essa lei. A subseção 4.1.1 (Execução orçamentária das emendas individuais de 2015 a 2021) explica a execução das emendas individuais entre 2015 e 2021, em relação aos valores de dotação autorizada, empenhada, liquidada e paga, permitindo compreender se houve ou não aumento das verbas anualmente em decorrência da impositividade delas.

Já a Seção 4.2 – A Emenda Constitucional nº 100/2019 – apresenta os mesmos objetivos da Seção 4.1, porém, relacionados aos normativos da EC nº 100/2019 e das emendas de bancadas. A Seção 4.3 – A Emenda Constitucional nº 105/2019 – demonstrará como as mudanças normativas da referida EC impactou o Executivo no controle das emendas individuais via transferências especiais. A Seção 4.4 – A Emenda Constitucional da EC nº 102/2019 – esclarecerá como essa breve EC impactou as receitas originárias do Executivo e da nova posição legal sobre a natureza do orçamento brasileiro. A Seção 4.5 (O aperfeiçoamento das emendas de relator-geral em 2020) faz uma pequena contextualização sobre como as emendas de relator foram incluídas na LOA, em 2020, e do seu conceito e das novas mudanças.

Por último, a Seção 5 (considerações finais) retomará as principais evidências encontradas sobre o enaltecimento do Legislativo federal frente ao Executivo na política orçamentária. Também conterà propostas de mudanças para equilibrar a relação entre os poderes no orçamento e da agenda de pesquisa sobre o acompanhamento da execução das emendas impositivas dos entes subnacionais.

2 EXECUTIVO E LEGISLATIVO SOB A LÓGICA DAS RELAÇÕES DA POLÍTICA ORÇAMENTÁRIA PÓS CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (CF/88)

2.1 Os impactos da política orçamentária na relação entre Executivo e Legislativo Federal pós Constituição Federal de 1988 (CF/88)

A Carta Magna de 1988 possibilitou muitas alterações quanto às normas de finanças públicas, pois ela teve que reorganizar o processo orçamentário brasileiro para efetivar os novos direitos promulgados, adicionando a ideia de planejamento integrado através de novos instrumentos orçamentários e regras fiscais, possibilitando, assim, mudanças político-institucionais na relação entre os poderes.

Conforme Santos e Gasparini (2020) e Giacomoni (2021), um dos elementos que impactam nessa relação é a natureza jurídica do orçamento, pois a posição da doutrina majoritária considerava que, no Brasil, antes da aprovação das emendas impositivas orçamentárias, vigorava o modelo autorizativo. Nesta acepção, quem se destaca na atuação da política orçamentária é o Executivo federal, pois teria maior discricionariedade para executar ou não a lei orçamentária aprovada, tendo em vista que esta seria apenas uma lei formal, ou seja, uma norma que não garante juridicamente que as previsões e autorizações de receitas e despesas sejam realizadas ao todo. Nesse cenário, o chefe do Executivo se destaca como gastador e definidor de prioridades, tendo maior flexibilidade diante da conveniência para executar ações orçamentárias, já que ele não seria obrigado a implementar os dispêndios fixados. A crítica sobre o modelo seria em função das calamidades sociais que poderiam surgir com o não cumprimento daquilo que foi planejado e aprovado pelo Legislativo (Idem).

De acordo com Giacomoni (2021) e Santos e Gasparini (2020), não existe norma brasileira que diga claramente qual a natureza jurídica do orçamento público. O que existe são artigos na Constituição Federal que combinam elementos autorizativos e impositivos, gerando ambiguidade no debate. Nesse sentido, na visão impositiva, o Legislativo seria o centro de gravidade, pois o Executivo seria obrigado a executar a lei orçamentária aprovada (ou parte dela). Logo, por meio de

emendas, o Congresso seria o agente atuante na função de gastador e definidor de gastos e, por meio da fiscalização sobre a realização das despesas, um ator controlador. Porém, poderia gerar ineficiências, pois a partir do momento em que se considera uma lei material e criando direitos subjetivos – normas que garantem obrigatoriamente ao titular um determinado bem – não teria uma garantia fiel da execução frente às crises que eventualmente ocorresse, como é caso das econômicas e sanitárias, afetando a arrecadação de receitas e enrijecendo o orçamento.

Apesar de ter sido considerada formalmente autorizativa pela doutrina majoritária brasileira (GIACOMONI, 2021; SANTOS e GASPARINI, 2020), há vários elementos na CF/88 – que serão descritos nos próximos parágrafos – que fortalecem um entendimento material de que sempre existiu uma natureza mista (autorizativa e impositiva) do orçamento e que tende mais para o lado imperativo, tornando-se uma evidência importante porque demonstra que, após a CF/88, o Executivo federal vem perdendo espaço na operacionalização do orçamento e em suas reservas discricionárias (GIACOMONI, 2021; 2019; 2011; SANTOS & GASPARINI, 2020; MENDES, 2015). Além disso, a partir da promulgação das referidas emendas, esse debate parece ter sido vencido, pois houve uma mudança de posição legal sobre o tema, que será discutido no capítulo de Resultados e Discussão.

Em relação a essas características impositivas, têm-se os instrumentos orçamentários criados pelo art. 165, da CF/88, de competência privativa do Executivo, que se organizam da seguinte forma: o Plano Plurianual (PPA), que programa as metas e os objetivos do governo, em quatro anos, buscando o desenvolvimento econômico do país, a regionalização da economia e disciplinando a execução de despesas e investimentos, e norteando a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreende do PPA as metas e prioridades para orientar a elaboração da LOA, fixando prazos e diretrizes fiscais e de resultado para o ano seguinte.

Apesar da LOA já existir (criada pela CF/67), foi a partir da CF/88 que se tornou possível o aperfeiçoamento da dinâmica do processo orçamentário entre estes três instrumentos, funcionando de forma integrada, promovendo o planejamento de longo, médio e curto prazo para o alcance da eficiência, eficácia e

efetividade dos recursos e da promoção de políticas públicas (GIACOMONI, 2021; PALUDO, 2017; BRASIL, 1988).

Com a criação desses instrumentos, o planejamento público ganhou evidência, principalmente com a criação do princípio da programação — todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (art. 165, § 4º) —, reforçando a atuação do Executivo em cumprir o que foi planejado (arts. 165, 166 e 174, da CF/88) e aprovado conforme votado pelo Legislativo, o que diminui a tendência autorizativa e ratifica uma posição imperativa. Em consequência, a CF/88 garantiu ao Congresso a participação e controle de todo o processo orçamentário para definir, com precisão, o planejamento governamental, fazendo com que a atuação do Governo Federal deva ser exercida dentro dos contornos da homologação legislativa, respeitando o princípio da legalidade (GIACOMONI, 2021; SANTOS & GASPARINI, 2020).

Outro fator são as emendas orçamentárias, pois são consideradas como uma das principais formas de intervenção no orçamento pelo Congresso, tendo como objetivo central a modificação dos projetos de leis do PPA, LDO e LOA enviados, inicialmente, pelo chefe do Executivo. Dessa maneira, os parlamentares conseguem atuar juntamente com seus eleitores, por exemplo, enviando recursos para suas bases eleitorais, modificando e criando novas políticas públicas, e estabelecendo regras para os gastos públicos, alterando, assim, a proposta política do Executivo e reduzindo sua capacidade de gastador e definidor de prioridades no planejamento público (SANTOS & GASPARINI, 2020). As emendas são classificadas de diversas formas: individual (de cada senador ou deputado federal), de bancada (emendas coletivas estaduais ou regionais), de comissão (Mesas Diretoras e Comitês Técnicos da Câmara e do Senado) e da relatoria (do relator que emitirá parecer final - o relatório geral - sobre o orçamento), como também podem ser determinadas quanto às receitas, despesas e dotações orçamentárias⁵ (GIACOMONI, 2021).

⁵ As definições das emendas aditivas podem ser encontradas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), art. 118, § 6º e no Regimento Interno do Senado Federal (RISF), art. 246, II; as aglutinativas no RICD, art. 118, § 3º; as de redação no RICD, art. 118, § 8º e no RISF, arts. 234 e 323; as modificativas no RICD, art. 118, § 5º e no RISF, art. 246, II; as supressivas no RICD, art. 118, § 2º e no RISF, art. 246, II. Já no caso das emendas individuais, sua explicação está presente na Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 01/2006, arts. 40 e 50; as emendas de bancada na RCN nº 01/2006, arts. 47 a 48; as de comissão dos arts. 43 a 45 da mesma resolução; e as de relatoria dos arts. 140 a 147 da RCN nº 01/2006. Ademais, essas definições podem ser encontradas de maneira

Mesmo partindo do Legislativo, essas emendas estão vinculadas às várias regras. Elas não podem, por exemplo, ser incompatíveis com o PPA, pois não serão aprovadas (art. 166, § 3º, I, CF/88), como também devem sempre indicar a origem dos recursos, sendo aceito apenas de anulação de despesas, fazendo com que seja respeitado o equilíbrio orçamentário.

Também, o Legislativo pode realizar emendas para corrigir erros e omissões nos projetos de leis orçamentárias (art. 166, § 3º, III, a). Desse modo, conseguem aumentar os recursos públicos na LOA, através da reestimativa de receita, sob a alegação de que houve erro de parâmetros macroeconômicos, conseguindo realizar novos dispêndios à custa do Governo Federal (SANTOS & GASPARINI, 2020 apud MACEDO, 2014; TOLLINI, 2008).

A omissão legislativa em matéria de Direito Financeiro confere outra grande vantagem para o Congresso: participar de uma arena orçamentária com leis desatualizadas – que não contemplam novos direitos constitucionais que são criados – e que dão maior responsabilidade para o Executivo. Mesmo com a promulgação da CF/88, a Lei 4.320, de 1964, que estabelece normas gerais de finanças públicas, não foi revogada. Continua vigente há mais de 50 anos sem sofrer grandes alterações (LEITE, 2021; PALUDO, 2017).

Por estar ainda vigente, faz com que ocorra outra consequência: a não edição da lei complementar para editar normas gerais de finanças públicas (§ 9º, I e II, art. 165, da CF/88), para as quais a Lei 4.320/1964 não tenha feito, incorrendo em um vácuo legislativo. Além de ter uma lei sem atualização para reger as normas orçamentárias atuais, a LDO acaba preenchendo o vazio da legislação complementar, dando maiores oportunidades de inovações legislativas anuais. O fortalecimento das emendas individuais na LDO de 2014 é um exemplo disso, deixando o Executivo à mercê de maiores regulamentações que poderiam ter sido feitas sobre a execução do orçamento público (LEITE, 2021; PACELLI, 2021; PALUDO, 2017; MENDES, 2015).

Outra lei que surgiu não para suprir esse vazio (MENDES, 2015), mas para conferir responsabilidade de gastos e transparência no orçamento público foi a Lei Complementar 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), sendo um importante mecanismo para estabelecer obrigações fiscais, orçamentárias;

penalidades e regras sobre o alcance de resultados macroeconômicos. Tendo em vista que o Executivo possui função típica de administração e legislativa privativa sobre as leis orçamentárias, nota-se maior grau de responsabilidade para ele. Como exemplo disso, tem-se o caso do *impeachment* contraditório da ex-presidente Dilma Rousseff, em 2016, no qual atores políticos opositores alegaram infração em seu governo por pedaladas fiscais, que é uma vedação prevista no art. 36⁶ da LRF (PACELLI, 2021; LEITE, 2021). Esse cenário comprovou elevado poder do Congresso sobre o manejo da lei de finanças públicas (*idem*), já que o *impeachment* ocorreu mais por interesses políticos, e não pela configuração de um crime real, ocorrendo uma manobra jurídica parlamentar para incluir possíveis violações no orçamento como crime no Código Penal, tipificado pela LRF, gerando as seguintes contradições: não unanimidade do Judiciário, do povo e da literatura científica (NOGUEIRA, 2016) sobre esse processo; e de culpar e retirar apenas uma única pessoa do Executivo: Dilma Rousseff e ninguém mais (NOGUEIRA, 2016).

Há outros mecanismos que enrijecem a política orçamentária, como a grande quantidade de vinculações de receitas⁷ e despesas públicas obrigatórias⁸, quando comparadas com disponibilidades discricionárias, que dificultam a flexibilidade na execução do orçamento e a atuação do chefe do Executivo como gastador e definidor de prioridades, visto que estará compulsoriamente ligado à realização de despesas autorizadas pelo Congresso e impostas pela CF/88 (GIACOMONI, 2021; 2019; 2011).

Giacomoni (2021), Santos e Gasparini (2020), Oliveira (2017) e Queiroz (2016) ressaltam que, em média, desde a LOA de 2013, pode-se afirmar que 90% do orçamento é constituído por despesas vinculadas e obrigatórias, e a margem

respectivamente, <<https://bit.ly/3YmHGU4>> e <<https://bit.ly/3YilOIs>>. Acesso em 13/12/2022.

⁶ É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo (art. 36, LRF).

⁷ São receitas arrecadas com finalidades específicas, ou seja, a despesa pública tem garantia de ser executada (nem sempre no valor aprovado na LOA) porque possui o crédito originário estabelecido em lei constitucional ou ordinária. É o caso do princípio da não afetação de receitas, vedando assim a vinculação de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesas. Contudo, existem muitas exceções (Arts. 156, 159, 198, 212, 37, 165, da CF/88) que permitem vincular receita, é o caso das áreas da saúde, educação, administração tributária, repartição do produto da arrecadação de impostos aos estados e municípios e entre outras, afetando assim à capacidade de gastador do Executivo (SANTOS; GASPARINI, 2020; PALUDO, 2017).

⁸ São despesas obrigatórias (por determinação legal), mas que não são custeadas por um vínculo de arrecadação de receita específica, como no caso das receitas vinculadas (PALUDO, 2017). Em exemplo, temos o pagamento dos juros da dívida, gastos com pessoal e transferências constitucionais.

discricionária que sobra não é tão maleável, dado que grande parte das receitas discricionárias são para pagamento de despesas “fortemente institucionalizadas”. Ou seja, materialmente, existem despesas discricionárias com *status* de despesas obrigatórias, pois poderiam causar a paralisação na produção de bens e serviços públicos caso fossem utilizadas livremente. É o caso do custeio dos ministérios (água, energia, concursos públicos) e da continuidade de obras públicas (despesa de capital discricionária) iniciadas no passado.

Além disso, Gomes *et al.* (2020) e Giacomoni (2011) demonstram que apesar das vinculações e despesas obrigatórias apresentarem aumento exponencial a cada ano — principalmente pela criação massiva de fundos constitucionais, pelo acréscimo das repartições dos impostos da União para os estados e municípios, e pela enorme quantidade de receita de contribuições que não podem ser desvinculadas —, essa grandeza de investimento não é diretamente proporcional à qualidade dos serviços públicos, demonstrando que não existe uma relação de aumento da despesa vinculada com o desempenho das ações de governo, aumentando o grau de responsabilidade e a perda sobre o efeito gastador constante do Executivo.

Já que as despesas obrigatórias ficariam prejudicadas, o chefe do Executivo teria que recorrer aos seus recursos discricionários para auxiliar, principalmente, as áreas da saúde, educação, previdência social e dívida pública, restando cada vez menos recursos para novas ações programáticas (GOMES *et al.* 2020). Em consequência, contribui negativamente para a não evolução do orçamento programa (o alto grau de planejamento governamental com orçamento) e sim de um orçamento incremental que faz apenas novas versões de antigas ações sem incorporar estratégias de longo prazo (GIACOMONI, 2021; 2011).

Por outro lado, o Executivo possui também algumas ferramentas que lhe dão vantagem na arena orçamentária, que é o caso da desvinculação de receitas (DRU). Este é um instrumento que permite certo grau de flexibilidade para a presidência, pois permitirá que ela desvincule percentuais das receitas públicas obrigatórias. Isto é, parte daquelas receitas que possuem destinação específica se tornarão receitas discricionárias e, deste modo, poderá ser utilizada da maneira que lhe convém na

LOA, como, por exemplo, na formação de superávits primários⁹ ou atuando em áreas prioritárias (SANTOS E GASPARINI, 2020).

No entanto, a DRU é um mecanismo que precisa de aprovação pelo Congresso, o que significa que é preciso montar uma coalizão de maioria para desvincular parcelas de receitas. Portanto, pode-se deduzir que por mais que seja um instrumento que permita uma maleabilidade para o Executivo, o Legislativo teria capacidade de influenciar esse gasto discricionário, já que o ônus para desvincular é muito grande e pode impactar a imagem política do Congresso que aprovou essa medida legislativa, fazendo com que o Congresso interfira como definidor de prioridades em parte das receitas desvinculadas (GIACOMONI, 2011). Ressalta-se que isso não seria tão positivo para o chefe do Executivo, pois mostra que ele não está conseguindo executar despesas primárias, precisando recorrer a esse instrumento para alocar recursos em certas ações ao invés de outras.

Há, também, o contingenciamento da despesa, outro mecanismo que valoriza, em certa medida, a ação do Presidente da República perante o Legislativo, pois é possível limitar a quantidade de despesas para alcançar os resultados fiscais estabelecidos pela LRF e LDO, forçando os poderes a reduzirem seus empenhos¹⁰ e movimentações financeiras para alcançar o equilíbrio fiscal, tornando central a ação do Executivo como controlador e definidor de prioridades (SANTOS; GASPARINI, 2020).

Além disso, ao contingenciar certas despesas, o Executivo teria o conhecimento *a priori* da quantidade exata do que sobrou, podendo programar novas ações de maneira mais “sigilosa”, já que, ao contingenciar as despesas pelo fator externo causado por crise econômica e frustração de receitas, as despesas obrigatórias seriam realizadas, mas não nos montantes aprovados inicialmente, definindo suas prioridades sem tanto crivo legislativo, pois a limitação dos recursos discricionários não depende do Congresso para aprovação, sendo considerada uma característica autorizativa (SANTOS; GASPARINI, 2020).

Contudo, o Executivo possui dificuldades para contingenciar certa parcela das despesas discricionárias, já que a maioria vai para despesas fortemente

⁹ É o resultado positivo da confrontação entre receita e despesa primária (sem considerar os gastos com os juros da dívida). Ele demonstra se o governo está respeitando os limites da política fiscal no exercício financeiro, economizando e garantindo pagamento da dívida pública (PALUDO, 2017).

¹⁰ É a reserva de dinheiro para pagamento quando o bem ou serviço for concluído.

institucionalizadas. Desse modo, o chefe do Executivo se veria prejudicado ao limitá-las, já que muitos desses gastos vão para o mínimo constitucional para não estorvar a continuidade dos serviços públicos, fazendo com que os controladores consigam definir prioridades sobre os gastos discricionários (SANTOS; GASPARINI, 2020; GIACOMONI, 2011).

Outro elemento que afeta essa relação são os restos a pagar (RP) — despesas que foram empenhadas, mas não foram pagas até o final do exercício financeiro (art. 36, da Lei 4.320/64), pois eles vêm se tornando um mecanismo fora de controle e que excede o princípio da anualidade orçamentária em alguns casos (AQUINO & AZEVEDO, 2017). Ou seja, as despesas discricionárias do exercício corrente ficariam comprometidas por causa dos pagamentos das despesas assumidas anteriormente. Com isso, é apelidado de “orçamento paralelo”, já que no ano corrente o Executivo deverá cumprir a LOA e grandes gastos passados, principalmente aqueles que não podem ser limitados, que é o caso dos liquidados — quando há cumprimento pelo particular contratado. Com isso, a força do chefe do Executivo como gastador e definidor de prioridades diminui, pois, como seus dispêndios serão em maior quantidade nas despesas que foram inscritas em anos anteriores, o Legislativo consegue influenciar as alocações da LOA em exercício (AQUINO & AZEVEDO, 2017).

Esse mecanismo pode ser utilizado pelo Executivo para disciplinar o Congresso, pois os restos a pagar estão ligados ao contingenciamento da despesa. Às vezes, o Congresso aprova orçamentos não condizentes com a realidade, com o uso de projeções econômicas esdrúxulas, a fim de auferirem maiores emendas, fazendo com que o Executivo negocie com suas bases partidárias a sua limitação, principalmente em anos eleitorais (AQUINO & AZEVEDO, 2017).

Por fim, constatou-se que a política orçamentária possui elementos que dão vantagem para o Executivo (aspectos autorizativos) e Legislativo (características impositivas). Apesar do orçamento conter elementos que o tornam rígido e da restituição do poder de emendar o orçamento pelo Legislativo, notou-se que o Executivo tinha controle na liberação das emendas, já que elas não eram impositivas (LEITE, 2021).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa possui como método o estudo de casos múltiplos; abordagem qualitativa para analisar os dados; e, em relação às técnicas de coleta, serão utilizados instrumentos bibliográficos e documentais. A partir dessas combinações, busca-se entender a problematização de como as alterações das emendas impositivas (individuais e de bancada), entre 2015 a 2019, e de relator-geral, de 2020 a 2021, fortalecem mais o Legislativo federal na política orçamentária, já que essa situação pode afetar a produção de políticas públicas e as relações institucionais entre os poderes. Logo, para compreender o percurso metodológico adotado, será abordado primeiro os instrumentos de pesquisa utilizados, os motivos da utilização do método e, por fim, a estratégia para análise dos casos.

Nesse sentido, o quadro 1 identifica a totalidade dos instrumentos primários utilizados na análise dos resultados.

Quadro 1 – Resumo dos instrumentos documentais e suas funções para análise dos resultados

Instrumentos documentais		
Instrumento de pesquisa	O que é?	Para que serve?
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)	Base de dados do orçamento público federal	Observar os valores da execução das emendas individuais, de bancada e de relator-geral
Sistema de Informações Gerenciais da Administração Pública Federal (SIGA Brasil)	Base de dados de orçamento que contempla de forma mais ampla e facilitada informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)	Acompanhar os valores da execução das emendas individuais, de bancada, de relator-geral, dessas transferências aos serviços de saúde e da quantidade de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)
Brasil (2021)	Resolução do Congresso Nacional (RCN nº 02/2021)	Analisar quais foram as mudanças normativas sobre a transparência e execução das emendas de relator-geral, e como isso tudo enalteceu a função orçamentária do Congresso
Brasil (1998)	Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88)	Base normativa para justificar e entender o sistema financeiro nacional e as mudanças institucionais provocadas pelas emendas impositivas
Brasil (2002)	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Base normativa para entender aspectos da política fiscal. Também, para compreender os impactos das mudanças provocadas pelas emendas impositivas
Brasil (2015)	Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC)	Entender as mudanças provocadas nas

	nº 86/2015)	emendas impositivas individuais e como isso fortaleceu o Legislativo perante o Executivo no controle das emendas
Brasil (2019a)	Emenda Constitucional nº 100/2019 (EC nº 100/2019)	Analisar as alterações provocadas nas emendas impositivas de bancada e da situação jurídica sobre o orçamento impositivo no Brasil
Brasil (2019b)	Emenda Constitucional nº 102//2019 (EC nº 102/2019)	Observar a perda de autonomia do Executivo no orçamento e na tributação, através da diminuição da alíquota de suas receitas originárias do pré-sal e da nova natureza mista do orçamento brasileiro
Brasil (2019c)	Emenda Constitucional nº 105//2019 (EC nº 105/2019)	Entender como as transferências especiais afetam o controle nas políticas públicas e a função do Executivo na capacidade de planejamento e execução do orçamento
Câmara dos Deputados Federais (2022a)	Notícia sobre as emendas de relator-geral de 2020 a 2022	Entender as mudanças gerais promovidas pelas emendas de relator-geral no orçamento de 2020 e 2021
Câmara dos Deputados Federais (2020)	Notícia sobre as emendas de bancada de bancada	Observar as mudanças promovidas pela EC nº 100/19
Câmara dos Deputados Federais (2021a)	Nota Técnica nº 63/2021 dos consultores de orçamento da Câmara dos Deputados Federais	Apresentar o conceito e a característica das emendas de relator-geral
Câmara dos Deputados Federais (2021b)	Nota Técnica nº 18/2021 dos consultores de orçamento da Câmara dos Deputados Federais	Demonstrar o conceito e a característica das emendas de relator-geral
CGU (2019)	Relatório de Avaliação de Políticas Públicas Educacionais da União de 2019	Entender como as ações orçamentárias discricionárias estão sendo impactadas pela falta de autonomia do Executivo na operacionalização do orçamento
CONJUR (2021)	Notícia sobre a suspensão das emendas de relator-geral	Explicar os motivos pelos quais foram suspensos os prazos de execução das emendas de relator
IFI (2020)	Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 38 do Senado Federal	Observar os eventos fiscais e orçamentários no processo orçamentário brasileiro, entre 2019 e 2020
Máximo (2020)	Notícia sobre o déficit primário brasileiro em 2021	Entender as razões pelas quais o Executivo vem tendo dificuldades para realizar dispêndios discricionários.
CGU (2018)	Site que permite adentrar informações dos Planos Plurianuais (PPAs) do Executivo	Explicar algumas das ações orçamentárias discricionárias que vêm sendo limitadas pelo cenário fiscal e orçamentário restritivo
Senado Federal (2020)	Nota Informativa nº 03/2020 dos consultores de orçamento do Senado Federal	Identificar as mudanças provocadas no orçamento de 2020 pelas emendas de relator-geral
Senado Federal (2021)	Notícia sobre a crise fiscal que o Governo Federal enfrentará no ano de 2022	Compreender o cenário fiscal e econômico que o Executivo terá que cumprir em 2022
Senado Federal (2022a)	Notícia sobre a judicialização federal das emendas de relator-geral	Esclarecer o trâmite processual da suspensão das emendas de relator-geral
Senado Federal (2022b)	Notícia sobre as transferências especiais das emendas de bancada.	Atualizar o debate sobre as mudanças normativas das emendas de bancada

TCU (2018)	Relatório de Auditoria das emendas individuais e de bancada	Entender como os restos a pagar das emendas individuais e de bancada são elevados
TCU (2019)	Avaliação Macroeconômica do Governo Federal (2016-2019)	Explicar as razões das despesas discricionárias do Executivo serem limitadas

Fonte: Elaboração própria.

Dado o quadro 1, a coluna 1 mostra a totalidade dos instrumentos de pesquisa primários utilizados e estão descritos da maneira como são referenciados bibliograficamente, facilitando a identificação do leitor sobre a fonte. A coluna 2 apresenta a definição dessas fontes que, em grande parte, representam as bases de dados orçamentárias, leis federais e relatórios e site de notícias da CGU, TCU, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Por fim, a coluna 3 explica a utilidade que cada fonte serviu nos resultados e, em exemplo, tem-se as bases de dados que foram úteis para acompanhar os valores da execução orçamentária das emendas impositivas.

Também foram utilizadas fontes secundárias, pois, com a utilização dele com as primárias, juntamente com o instrumento de governança orçamentária – que estuda as relações de poder entre quatro atores: gastadores, controladores, guardião e priorizadores de gastos (COUTO e CARDOSO, 2018)¹¹ –, pretende-se aumentar o rigor científico desta pesquisa, permitindo entender quais outros elementos estão vinculados com a temática do orçamento impositivo que não são percebidas facilmente nas análises de fontes primárias, além de validar eventuais interpretações sobre os instrumentos documentais. O quadro 2 apresenta os instrumentos bibliográficos mobilizados para este estudo.

Quadro 2 – Resumo dos instrumentos bibliográficos e suas funções para análise dos resultados

Instrumentos bibliográficos		
Instrumento de pesquisa	O que é?	Para que serve?
Alexandrino e Paulo (2018)	Livro de Direito Administrativo	Explicar questões que envolvem a legislação administrativa, como é o caso da diferença entre princípios e da organização da administração pública federal
Aquino e Azevedo (2017)	Artigo científico sobre Ciência Política	Entender o processo e as consequências da formação de restos a pagar na política orçamentária.
Arretche (2004)	Revista científica de Ciência Política	Analisar o presidencialismo de coalizão sob a ótica das deficiências governamentais da CF/88

¹¹ Esse instrumento de categorização foi explicado na introdução, tendo em vista a necessidade de seu uso, a priori, no Capítulo 2, para que assim o leitor possa ter uma noção de como será utilizado no Capítulo 3 (Resultados e Discussão).

Baião <i>et al.</i> (2018), Graton <i>et al.</i> (2020) e Machado (2020)	Artigos científicos sobre Orçamento Público	Apresentar as consequências da destinação de emendas individuais na saúde
Bassi (2022), Gontijo e Nogueira (2014)	Revistas científicas de Orçamento Público	Conceituar as emendas de relator-geral
Bonfim <i>et al.</i> (2021), Hartung <i>et al.</i> (2021) e INESC (2020)	Artigos científicos sobre Orçamento Público	Demonstrar variáveis conexas com o orçamento impositivo sobre a perda de contingenciamento das emendas parlamentares pelo Executivo
Chaves (2020) e Silva (2022)	Revista científica que trata dos temas de Direito Constitucional e Financeiro	Entender os motivos pelos quais seria inconstitucional a EC nº 105/2019
Couto e Cardoso (2018)	Artigo científico sobre Orçamento Público e Ciência Política	Serve como inspiração para utilização do instrumento de governança orçamentário como metodologia neste trabalho. Além disso, apresenta o contexto fiscal no governo brasileiro entre 2014 e 2018
Da Silva Cristóvam e Da Silva (2018), Lochagin (2016) e Rodrigues (2019)	Revistas científicas de Orçamento Público, Direito Administrativo e Constitucional	Analisar a EC nº 86/2015 e suas consequências
Dantas (2018)	Livro de Ciência Política	Explicar o fenômeno do presidencialismo de coalizão no Brasil
De Oliveira <i>et al.</i> (2021)	Artigo científico que trata sobre temas do Orçamento Público e da Ciência Política	Observar a execução das emendas parlamentares no contexto da covid-19
De Toledo (2001)	Revista científica de Direito Financeiro	Conceituar receita corrente líquida (RCL)
ENAP (2021)	Apostila sobre Administração Financeira do Estado.	Observar a construção de cada emenda impositiva orçamentária
Faria (2022) e Neto (2021)	Artigo científico sobre Direito Financeiro e Processo Legislativo	Entender as mudanças provocadas pelas emendas de relator no orçamento anual
Giacomoni (2011), Gomes <i>et al.</i> (2020) e Oliveira (2017)	Revistas científicas de Direito Financeiro e Tributário	Compreender como a rigidez orçamentária prejudica o modelo autorizativo de orçamento
Giacomoni (2021; 2019), Harada (2021), Leite (2021), Mendes (2015), Pacelli (2021;2022), Queiroz (2016) e Paludo (2017)	Livros de Orçamento Público e Direito Financeiro	Bases argumentativas para conceituar termos do orçamento, da política fiscal e das variáveis conexas do orçamento impositivo
Holtz (2020) e	Artigos científicos	Explicar como surgiu cada emenda impositiva orçamentária

Santos e Gasparini (2020)	sobre Orçamento Público	e suas consequências
Lima (2015)	Revista científica sobre Direito Administrativo	Conceituar os princípios da publicidade e transparência da administração pública
Novelino (2014)	Livro de Direito Constitucional	Serve como base para entender quais artigos e assuntos constitucionais são impactados pelo tema do orçamento impositivo
Silva <i>et al.</i> (2022)	Artigo científico sobre Orçamento Público	Observar os efeitos das emendas de bancada

Fonte: Elaboração própria.

Dado o quadro 2, nota-se uma proporção na utilização de revistas científicas e livros das áreas do Direito Administrativo, Constitucional, Financeiro, Tributário e de Ciência Política. A partir da coluna 3, tem-se a explicação da utilidade delas e, como se nota, grande parte desses instrumentos foram utilizados para entender as mudanças provocadas pelas alterações das ECs impositivas orçamentárias e como referencial para conceituar termos das áreas do orçamento.

Para a busca dos instrumentos primários e secundários, foram apreciadas fontes digitais das seguintes bases de dados: Google Acadêmico, que fornece de forma facilitada e acessível a localização de artigos científicos, sendo administrada pelo Google Chrome¹². Também a Scielo¹³, que é uma biblioteca digital que armazena periódicos científicos brasileiros, possuindo melhores ferramentas de seleção e referência do que a plataforma anterior elencada. Além desta, foi utilizada a base da Rede de Informação Legislativa e Jurídica (LexML)¹⁴, que é um portal do Governo Federal que contempla informações dos Executivo, Legislativo e Judiciário federal, municipal e estadual, como é o caso de leis, decretos, jurisprudência, artigos e livros produzidos pelas as instituições que as integram. As duas primeiras bases foram utilizadas mais para pesquisar revistas científicas, pois, em relação aos livros, a maioria foi de coleção pessoal. Sobre a terceira, ela foi útil para encontrar fontes primárias, no caso das leis. Também, o portal eletrônico do Senado Federal e da Câmara dos Deputados¹⁵ para encontrar notícias, relatórios e notas técnicas.

¹²Pode ser acessada por meio do link: <<https://scholar.google.com.br/?hl=pt>>. Acesso em 10/01/2022.

¹³Biblioteca Eletrônica Científica Online (do inglês: Scientific Electronic Library Online - SciELO). Pode ser acessada por meio do link: <<https://www.scielo.br/>>. Acesso em 10/01/2022.

¹⁴Pode ser acessada por meio do link: <<https://www.lexml.gov.br/>>. Acesso em 10/01/2022.

¹⁵Podem ser acessados, respectivamente, por meio dos links: <<https://www12.senado.leg.br/hpsenado>> e <<https://www.camara.leg.br/>>. Acesso em 10/01/2022.

A utilização do método de casos múltiplos se justifica pela problematização que este estudo pretende investigar. Para entender esse percurso de fortalecimento do Legislativo ao longo dos anos, é necessário estudar as modificações que vinham ocorrendo, tendo em vista a relação que elas possuem. Por essa razão, foi escolhido o período entre 2015 e 2021, pois, em primeiro lugar, em 2015 foi criado, pela primeira vez, a modalidade de orçamento impositivo na LOA para as emendas individuais, por meio da EC nº 86/2015. A partir dessa mudança institucional na lógica das relações entre os poderes e na política orçamentária, foram surgindo outras emendas constitucionais, com o mesmo processo legislativo ocorrido em 2015, a fim de impor obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares, da EC nº 100/2019, para as emendas de bancada; da EC nº 102, que regula sobre a necessidade de imposição total das reservas discricionárias do Executivo; e da EC nº 105 de 2019, que permite a criação de programas via emendas individuais. Além disso, pelas alterações realizadas na LOA e LDO 2020 e 2021, permitindo a inclusão de emendas do relator no orçamento, assim como da RCN nº 02/2021 que ampliou os poderes do relator-geral na coordenação de suas emendas. O limite final para análise dos dados – o ano de 2021 – é devido ao período que este trabalho foi realizado.

Para que não ocorram falsas interpretações das alterações advindas dessas normas, é preciso relacionar esses dados com a execução orçamentária das emendas individuais, de bancada e relator, já que, mediante observação dos valores delas, é possível notar se houve um aumento ou não das verbas, assim como na produção de políticas públicas pelo Congresso. Execução orçamentária é um sinônimo para execução da despesa pública e envolvem três fases para efetivação desse dispêndio (PACELLI, 2021; PALUDO, 2017): o empenho, que é a reserva de dotação orçamentária no orçamento; a liquidação, que é a entrega do serviço/bem público realizado pelo particular; e o pagamento, que é o dinheiro debitado da administração para o particular, em razão do recebimento dos bens. Também é possível averiguar outras fases relacionadas à execução das emendas, por exemplo, através dos restos a pagar, que são dotações que foram empenhadas no final do exercício, mas não foram pagas, podendo acontecer a liquidação e pagamento no exercício posterior, sendo um dado importante para se observar a rigidez orçamentária do Executivo, conforme ilustrado na subseção 2.1 deste trabalho.

Além disso, existem outros elementos que se vinculam com o orçamento impositivo, já que podem favorecer o controle do Legislativo sobre as receitas primárias discricionárias do governo, como é o caso de uma política fiscal pessimista¹⁶ (índices primários e nominais negativos) e do contingenciamento da despesa (GIACOMONI, 2021; 2011; PACELLI, 2021; 2022; LEITE, 2021; PALUDO, 2017) e, por isso, devem ser analisados.

Finalmente, em segundo lugar, o método de estudos de casos múltiplos permite fazer relações histórico-comparativas, buscando entender os vários contextos e as causas para o fenômeno analisado, indo de acordo com a proposta desta pesquisa, pois será preciso analisar as normas e a execução de emendas de períodos distintos (TAKAHASHI, 2005; YIN, 2005; SILVA e MERCÊS, 2018). Em terceiro, ele é apropriado para responder perguntas do tipo “como” ou “por que” de alguma problematização (YIN, 2005; SILVA e MERCÊS, 2018), mais um fator evidente neste trabalho, porque, de uma maneira geral, será respondido como o Congresso vem se fortalecendo, frente ao Executivo, no controle das emendas através das emendas constitucionais, da execução orçamentária e dos elementos que se vinculam com o orçamento impositivo, entre 2015 e 2021.

Em quarto, pela capacidade de intervenção que o método de múltiplos casos permite, visto que é preciso identificar e descrever as problemáticas, oferecendo oportunidades para intervenção e soluções (Idem). Em quinto, ele busca ampliar o conhecimento de determinado tema sem ter controle sobre o fenômeno observado, permitindo flexibilidade para o pesquisador definir os elementos dos estudos de casos, desde que logicamente interligadas com o fenômeno (TAKAHASHI, 2005; YIN, 2005; SILVA e MERCÊS, 2018).

A partir dessa contextualização sobre a problematização, dos temas que precisam ser estudados e do método, foi selecionado intencionalmente 12 estudos de casos — a partir da lógica causal dos eventos — sintetizados no quadro 3.

¹⁶ Essa expressão é uma das maneiras de classificar o cenário econômico de uma entidade, seja um país ou organização (PALUDO, 2017). O cenário pessimista de um país/estado é aquele ambiente que possui uma política fiscal negativa, isto é, quando existe mais despesas do que as receitas públicas poderiam suportar, gerando desequilíbrio econômico nas contas públicas, taxa de inflação acentuada, resultados primários e nominais baixos, aumento de empréstimos, enrijecendo o orçamento em prol da execução das despesas obrigatórias (PALUDO, 2017; PACELLI, 2022). Já o cenário otimista é o ambiente inverso, ou seja, quando existe a compatibilização entre receita e despesa através do controle do crédito público, gerando maiores oportunidades de investimento fruto do aumento de receitas para os cofres públicos (PALUDO, 2017; PACELLI, 2022).

Quadro 3 – Estudos de casos

Número	Estudos de casos	Instrumentos de análise de dados	Fontes de coleta de dados
1	A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária	(HOLTZ, 2020; GONTIJO e NOGUEIRA, 2014; BAIÃO et al., 2018; MACHADO, 2020; DA SILVA CRISTÓVAM e DA SILVA, 2018; SILVA et al., 2022; BRASIL, 2015; GRATON et al., 2020; LOCHAGIN, 2016; ALEXANDRINO e PAULO, 2018; BRASIL, 1998; LEITE, 2021; PACELLI, 2021; HARADA, 2021; GIACOMONI, 2021; SANTOS e GASPARINI, 2020; NOVELINO, 2014; TCU 2018 e GOMES et al, 2020)
2	Execução orçamentária das emendas individuais de 2015 a 2021	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária e de duas bases de dados orçamentárias: SIOP e SIGA Brasil	(SIOP; HOLTZ, 2020; TCU, 2018; BRASIL, 1998; BRASIL, 2015; SIGA BRASIL; OLIVEIRA, 2021; MACHADO, 2020; BAIÃO, 2020; PACELLI, 2021 e SANTOS e GASPARINI, 2020)
3	A Emenda Constitucional (EC) nº 100/2019	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária	(BRASIL, 2015; BRASIL, 2019a; BRASIL, 1998; LEITE, 2021; LEITE, 2021; PACELLI, 2021; GIACOMONI, 2021; SANTOS e GASPARINI, 2020; SILVA et al., 2022 e HOLTZ, 2020)
4	A execução orçamentária das emendas de bancada de 2017 a 2021	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária e de duas bases de dados orçamentárias: SIOP e SIGA Brasil	(SIOP; SIGA BRASIL; BRASIL, 2015, BRASIL, 2019a; MACHADO, 2020; BAIÃO et al., 2020 e DE OLIVEIRA et al., 2021)
5	A Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária	(CHAVES, 2020; SILVA 2022; BRASIL, 2015; BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 1998 e LEITE, 2021)
6	A execução das transferências especiais das emendas individuais de 2020 e 2021	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária e de duas bases de dados orçamentárias: SIOP e SIGA Brasil	(SIGA BRASIL; SIOP; CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2020a; BRASIL, 2019b e CHAVES, 2020; PALUDO, 2017; PACELLI, 2022; 2021)
7	A Emenda Constitucional da EC nº 102/2019	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária	(BRASIL, 1998; BRASIL, 2015; BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2019c; GIACOMONI, 2021; PACELLI, 2021; LEITE, 2021 e CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2019a)

8	Variáveis do orçamento impositivo de 2014 a 2019	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária e de duas bases de dados orçamentárias: SIOP e SIGA Brasil	GIACOMONI, 2021; LEITE, 2021; OLIVEIRA, 2017; COUTO e CARDOSO, 2018; INESC, 2020; PACELLI, 2021; SILVA et al., 2022; INESC, 2020, TCU, 2019; SIOP e SIGA BRASIL)
9	O aperfeiçoamento das emendas de relator-geral em 2020	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária	(NETO, 2021; LOCHAGIN, 2016; BRASIL, 2006; CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2021a; 2021b; GONTIJO e NOGUEIRA, 2014; SENADO FEDERAL, 2020 e IFI, 2020)
10	A crise de transparência provocada pelas emendas de relator-geral	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária e de duas bases de dados orçamentárias: SIOP e SIGA Brasil	(FARIA, 2022; BASSI, 2022; NETO, 2021; CONJUR, 2021; SENADO FEDERAL, 2022; BARBIÉRI e CLAVERY, 2021; BRASIL, 2006; BRASIL, 2022; SIOP e SIGA BRASIL)
11	A execução orçamentária das emendas de relator-geral entre 2020 e 2021	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária e de duas bases de dados orçamentárias: SIOP e SIGA Brasil	(SIOP; SIGA BRASIL; PALUDO, 2017; ALEXANDRINO e PAULO, 2018; LIMA, 2015 e HARTUNG et al., 2021)
12	Variáveis do orçamento impositivo de 2019 a 2021	Leitura de fontes bibliográficas e documentais, e uso do instrumento de governança orçamentária e de duas bases de dados orçamentárias: SIOP e SIGA Brasil	(SIOP; SIGA BRASIL; IFI, 2020; BONFIM <i>et al.</i> , 2021; NETO, 2021; HARTUNG et al., 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2021b; SENADO FEDERAL, 2021; MÁXIMO, 2020)

Fonte: Elaboração própria.

O quadro 3 indica a totalidade dos estudos de casos escolhidos, assim como, dos instrumentos de análise e de coleta de dados que foram utilizados para cada um. Todos os estudos de casos têm o mesmo fim, que é responder de que maneira o Legislativo se fortaleceu ante o Executivo na pauta do orçamento. Abaixo, será detalhado o que vai compor cada estudo de caso para o alcance desse objetivo geral.

Foi definida assim a seguinte estratégia para cada estudo de caso: o estudo de caso nº 1 teve como fundamento entender como os novos §§ 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 16º, 17º e 18º, art. 166, da CF/88, incluídos pela EC nº 86/2015, fortalecem

mais o Legislativo em face do Executivo na arena orçamentária. Além disso, como a temática da saúde foi evidenciada pelas emendas individuais e os impactos disso na relação entre os poderes.

O estudo de caso nº 2 teve como objetivo mostrar como a execução orçamentária – valor autorizado, empenhado, liquidado, pago e restos a pagar – das emendas individuais, entre 2015 a 2021, ressalta o Legislativo no aumento dos seus gastos e na interferência do planejamento governamental frente ao Executivo.

O estudo de caso nº 3 segue o mesmo padrão de fundamento da dimensão nº 1, pois vai analisar os artigos da EC nº 100/2019 que mostram como o Legislativo vem tendo mais controle sobre suas emendas. Nesse sentido, será estudado o § 10º, art. 165, e os §§ 10º, 14º, 16º, 17º, 19º e 20º, art. 166, da CF/88, incluídos pela a EC nº 100/2019. Também, como o contexto de aprovação dela mostra o empoderamento do Congresso frente ao Governo Federal.

O estudo de caso nº 4 vai estudar como a evolução das emendas de bancada – em relação ao valor autorizado, empenhado, liquidado, pago e restos a pagar –, entre 2017 a 2021, elevaram a participação do Legislativo na arena orçamentária e os impactos sócio-políticos nas transferências que não seguem um padrão de planejamento.

O estudo de caso nº 5 explicará como as novas mudanças constitucionais, advindas da EC nº 105/2019, enfraqueceu o Executivo no controle e planejamento da lei orçamentária anual, através dos novos incisos I e II, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, art. 166-A, da CF/88.

O estudo de caso nº 6 compreenderá como a diferença dos valores totais de pagamento das transferências especiais das emendas individuais, entre 2020 e 2021, vêm se tornando uma nova modalidade de destinação de verbas parlamentares, o que favorece o Congresso.

O estudo de caso nº 7 estudará como o inciso III, § 11º, art. 165, da CF/88, incluída pela EC nº 102/2019, afetou a função privativa do Executivo na execução discricionária do orçamento, pois, atrelado às outras emendas impositivas orçamentárias, fez surgir o princípio do orçamento impositivo que alude para uma imposição total das reservas do Governo Federal. Também, compreender como a alteração da emenda sobre o art. 107, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), limitou a capacidade de obtenção de receitas originárias pelo governo.

O estudo de caso nº 8 tem como pressuposto observar como o cenário fiscal, através dos valores de resultados nominais e primários, entre 2014 e 2019, aumentam os gastos obrigatórios e prejudicam a capacidade do Executivo de investir em ações orçamentárias discricionárias. Também, mostrar essa perda de autonomia por meio da execução orçamentária – valor autorizado, empenhado, liquidado, pago e restos a pagar –, de 2016 a 2019, da política pública 12KU (Manutenção da Educação Infantil), já que é feita por despesas primárias discricionárias e, a partir disso, pode ilustrar o desempenho prático do Executivo em implementar políticas por recursos discricionários

O estudo de caso nº 9 explicará como ocorreu a incorporação das emendas de relator-geral no orçamento de 2020 e a consequente elevação da capacidade do Legislativo de interferir no orçamento público. Também, entender as razões do relator-geral ter autonomia no orçamento, através da análise do art. 144, da RCN nº 01/2006 e da LDO 2020.

O estudo de caso nº 10 contará por que a omissão de informações da execução das emendas de relator-geral aumentou o poder dos parlamentares, através dos acontecimentos no processo legislativo orçamentário, entre 2020 e 2021; da análise das modificações feitas pela RCN nº 02/2022, por meio dos incisos III e IV, do § 1º, art. 53; e através da análise das informações obtidas, sobre a transparência de execução delas, nos portais de orçamento SIGA Brasil, SIOP e da Comissão Mista de Orçamento (CMO).

O estudo de caso nº 11 explicará como a execução – em relação ao valor autorizado, empenhado, liquidado, pago e restos a pagar – das emendas de relator-geral, entre 2020 e 2021, foram umas das principais razões de fortalecimento do Legislativo perante o Executivo e das demais emendas impositivas.

O estudo de caso nº 12 retomará o debate do estudo nº 8, elencando novos elementos vinculados à temática do orçamento impositivo e das emendas de relator, entre 2019 e 2021, que é o caso da perda de contingenciamento das emendas individuais, através da observação da diferença de execução orçamentária, entre 2019 e 2021, das emendas individuais do Partido dos Trabalhadores e do Partido Liberal (PL); da aplicação de transferências especiais para as emendas de bancada, por meio da LDO de 2021 e da análise da diferença de execução orçamentária por meio da transferência direta, entre 2020 e 2021, das emendas de bancada e relator-geral; e da capacidade do relator-geral cortar despesas obrigatórias.

Por fim, espera-se, com esses múltiplos estudos de casos, atestar a hipótese de que – através da execução orçamentária, entre 2015 e 2021, das emendas individuais, de bancada, relator-geral e das transferências diretas delas, assim como das novas normas que provocaram mudanças na execução do orçamento, por meio das emendas constitucionais nº 86/2015, 100, 102, 105 de 2019, e da RCN nº 02/2021 –, o Congresso vem se fortalecendo no controle das receitas primárias discricionárias e das emendas perante o Executivo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 A Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015

Desde os anos 2000, os parlamentares tentaram implementar um modelo de execução obrigatória do orçamento, pois o Governo Federal tinha grande hegemonia sobre a programação orçamentária (empenho das ações na LOA) e financeira (pagamento) das emendas parlamentares (HOLTZ, 2020). Dessa maneira, várias foram as tentativas através de Projetos de Emendas à Constituição (PECs)¹⁷, como é o caso da PEC nº 22/2000, que não conseguiu êxito na aprovação pela Câmara dos Deputados Federais. Contudo, em 2006, ela foi recepcionada e renumerada pela Câmara como PEC nº 565, tornando apenas de execução obrigatória as emendas individuais, porém, mais uma vez, não obtiveram sucesso em sua ratificação. O alcance de imposição de emendas só se tornou possível a partir de 2013, por meio da PEC nº 353/2013, mesmo os deputados não logrando vitória por causa do *timing* político para as referidas tramitações e sanções na LOA daquele ano (GONTIJO e NOGUEIRA, 2014).

Em consequência desse cenário de urgência para colocar um modelo de imposição, principalmente pelas eleições de 2014, os parlamentares utilizaram uma estratégia mais rápida e colocaram um termo na LDO deste ano, exigindo assim o não contingenciamento das emendas individuais (BAIÃO *et al.*, 2018; GONTIJO e NOGUEIRA, 2014). O próximo passo legislativo foi incorporar essa característica na LOA, fidelizando a obrigatoriedade da execução de emendas anualmente, e não temporariamente caso fosse feita via LDO. Nesse contexto, foi criada a EC nº 86/2015 sob o argumento de que havia uma disparidade de poder pelo Executivo no controle das emendas parlamentares (MACHADO, 2020; DA SILVA CRISTÓVAM e DA SILVA, 2018 apud MENDONÇA, 2010).

¹⁷ PEC 313/2000, PEC 2/2000, PEC 421/2001, PEC 481/2001, PEC 527/2002, PEC 9/2002, PEC 169/2003, PEC 24/2003, PEC 385/2005, PEC 565/2005, PEC 46/2007, PEC 96/2007, PEC 281/2008, PEC 321/09, PEC 330/09, PEC 20/11, PEC 145/12, PEC 152/12, PEC 189/12, PEC 192/12, PEC 201/12, PEC 232/12 (SILVA *et al.*, 2022).

Em um primeiro momento, esse contexto seria o primeiro fator da redução da função gastadora e controladora do Presidente da República, pois o Legislativo aproveitou do cenário conflituoso na arena política e orçamentária para essas taxas de sucesso, como é o caso da perda de credibilidade do Executivo em ofertar bens e serviços públicos devido à crise econômica e política, entre 2013 e 2016, do contingenciamento massivo de emendas e enfraquecimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁸ (SILVA *et al.*, 2022; HOLTZ, 2020). O PAC era feito por meio de despesas de capitais discricionárias autorizadas pelo governo, possuindo grande flexibilidade de execução sobre elas. Por causa disso, os parlamentares perderam bastante espaço em suas bases eleitorais, sobretudo, por conta do grande impacto que poderia ser feito por esse tipo de dispêndio em infraestrutura (Idem). Assim, o Congresso ia perdendo prestígio, principalmente pela redução dos valores dessa política, em decorrência das crises mencionadas, afetando o desenvolvimento local (Ibidem).

Em um segundo momento, têm-se os textos dado pela a nova redação da EC, pois, os §§ 9º¹⁹ e 11º²⁰, art. 116, da CF/88, preveem agora que parte das emendas individuais (1,2% da Receita Corrente Líquida²¹ prevista) deve ser aprovada no PLOA e executada nos mesmos limites a partir da RCL realizada no exercício anterior. A metade desse valor precisa ser destinada aos serviços de saúde e/ou para suas despesas de custeio²², sendo proibida apenas a transferência

¹⁸O PAC foi um programa do governo que pretendeu estimular o desenvolvimento econômico brasileiro, por meio de grandes dispêndios em despesas de capitais (investimentos), como é o caso de grandes obras de infraestrutura: aeroportos, hidrovias, ferrovias, portos e etc. (SILVA *et al.*, 2022).

¹⁹As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde (§ 9º, art. 166, da CF/88).

²⁰É 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 (§ 11º, art. 166, da CF/88).

²¹É o somatório de todas as receitas correntes, como as tributárias, agropecuárias, industriais e outras, descontadas pelas transferências obrigatórias e livres correntes, já que geram um efeito negativo no patrimônio líquido. Através disso, é possível ter uma melhor previsão sobre qual será a arrecadação do governo, pois as características dessas receitas é a previsibilidade, ao contrário das receitas de capital (eventuais). Além disso, ela é o denominador comum de todos os limites da LRF, isto é, vários percentuais, como é o caso do gasto de pessoal e da dívida pública que são calculados sobre ela (JÚNIOR, 2001).

²²São despesas originárias de despesas de capital, isto é, gastos com manutenção de serviços anteriormente criados, por exemplo, incidindo aí custos com água e energia elétrica e outros.

para pagamento de pessoal ou encargos sociais, conforme dispõe o § 10º, art. 166²³, da CF/88 (BRASIL, 2015).

Para ilustrar o que significa essa nova mudança na apresentação de emendas individuais, segue um exemplo ilustrativo: que no ano de 2015 está sendo executada a LOA de 2015 e, ao mesmo tempo, sendo feito o PLOA para o ano de 2016. Neste caso, o PLOA é aprovado com a RCL prevista em seu projeto, conforme realizado pelo Executivo. Contudo, a execução das emendas na LOA de 2016 será feita através da realização da receita do ano de 2015. Na verdade, isso se tornou uma estratégia fiscal dos parlamentares garantirem a aprovação um ano antes da execução orçamentária, pois, se houver frustração de receitas, terão garantidos percentuais mínimos aprovados no PLOA do exercício atual. Agora, se ocorrer superávit na arrecadação da receita, é possível aumentar suas emendas conforme a quantidade arrecadada ao final do exercício financeiro anterior, retirando a capacidade de controlador do Executivo na definição do valor das emendas individuais.

Além disso, o Congresso faz uso de suas omissões legislativas como estratégia para influenciar a arena orçamentária, como é o caso do novo § 18²⁴, art. 166, da CF/88. Nesse sentido, houve uma incoerência jurídica porque não terá como ser executada a programação orçamentária e financeira de modo equitativo, pois, o § 11º, art. 166, da CF/88, diz que elas serão definidas na lei complementar prevista no § 9º, art. 165, da CF/88. Como a referida norma complementar ainda não foi criada, não está sendo cumprida a execução de emendas de forma igualitária, fazendo com que a arena orçamentária seja mais conflituosa e fragmentada em razão da barganha política para que os valores de emendas sejam liquidados (BAIÃO *et al.*, 2020; GRATON *et al.*, 2020).

Em relação ao § 12²⁵, art. 166, da CF/88, foi apenas reafirmado um critério que já existia para o Executivo: contingenciar as emendas parlamentares em casos de erros técnicos ou omissões. Dessa maneira, o artigo tratou de sinalizar que existe

²³ A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I, § 2º, art. 198, da CF/88, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais (§ 10º, art. 166, da CF/88).

²⁴ Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria (§ 18, art. 166, da CF/88).

²⁵ As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica (§ 12, art. 166, da CF/88).

também essa regra para parcela das emendas de execução obrigatória. Ou seja, basta o parlamentar indicar suas emendas conforme critérios normativos especificados – como a indicação do beneficiário e o valor a ser entregue em prazo definido – para terem o empenho da despesa garantida, já que a programação financeira (pagamento) pode ser frustrada por condições externas, como é o caso do particular não ter entregado o bem ou serviço público na etapa da liquidação da despesa (BRASIL, 2015).

Contudo, o parágrafo 14, I a IV, art. 166, da CF/88, limitou o § 12º, art. 166, da CF/88, pois se exige agora a obrigação de justificativa, pelo Executivo, para reduzir empenhos feitos por emendas individuais impositivas, nos prazos especificados nos referidos incisos. Isso só poderá ser feito por projeto de lei encaminhado ao Legislativo para que possa ser aprovado e não mais discricionariamente por ato administrativo próprio do Executivo, reduzindo sua capacidade de controlador na execução das verbas legislativas (LOCHAGIN, 2016).

Também, o Legislativo limitou o contingenciamento por alcance de resultados fiscais estabelecidos pela LRF e LDO (ALEXANDRINO e PAULO, 2018). Através do § 17º²⁶, art. 166, da CF/88, o Congresso conseguiu incluir, no seu poder de reestimativa de receitas e despesas, um elemento de barreira contra possíveis ações de limitação do Governo Federal. Assim, caso o Congresso faça uma reestimativa irrealista que não comportará o alcance dos resultados fiscais, o Executivo terá que limitar o montante das emendas individuais obrigatórias (1,2% da RCL), porém, ele terá que reduzir também suas despesas primárias discricionárias (BRASIL, 2015).

Para tanto, a limitação do valor das emendas não poderá ser superior aos cortes feitos nas discricionárias do Executivo, isto é, será menor ou igual a este valor. O congresso adotou essa estratégia que possibilita auferir maiores valores para suas emendas, por meio da reestimativa com “cláusula de barreira”, pois agora o Executivo só poderá utilizar desse artifício (contingenciamento fiscal) se comprovado insuficiência de alcance aos resultados fiscais. Caso ocorra, o governo terá que limitar seus gastos discricionários, reduzindo sua atuação gastadora em

²⁶Se 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 § 11º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (§ 17, do art. 166, da CF/88).

investimentos de reservas livres e controladora na condução da coalizão legislativa no Congresso.

O Legislativo federal flexibilizou até mesmo a LRF, por meio do novo § 13^{o27}, art. 166, da CF/88, para facilitar a execução de suas emendas (BAIÃO *et al.*, 2018). Porque garantiu que os entes políticos subnacionais, mesmo que inadimplentes, possam executar verbas transferidas por emendas individuais. Isso demonstra perda de capacidade de disciplinar o Congresso, via contingenciamento, e com outros governos regionais e locais, já que, em âmbito federal, o chefe do Executivo não poderá utilizar mais desse critério fiscal para limitar os gastos das emendas e dos demais entes políticos. Isso poderá prejudicar outros direitos sociais, pois, se o ente está endividado e incorre na execução de emendas, causará prejuízo na perseguição do equilíbrio orçamentário, tendo em vista que ele terá que fazer mais déficits (crédito público) para viabilizar essas novas ações pelo Legislativo federal.

Outro elemento é o caso do § 16^{o28}, art. 166, da CF/88, dado que agora os parlamentares poderão utilizar metade das suas emendas de execução obrigatória (0,6%), desconsiderando aquela outra parte destinada aos serviços de saúde (0,6%), para pagamento de seus restos a pagar, desde que sejam de emendas individuais. Essa nova habilidade garante a viabilização da programação financeira de restos a pagar não processados e a liquidar (que foi entregue o bem ou serviço público em partes). Logo, em épocas de eleições, a execução das emendas pode ter um efeito mais rápido do que se tivesse que passar pelo rito normal na LOA, pois, se as ações estariam inscritas, as despesas já estariam pelo menos empenhadas em sistemas financeiros, reduzindo deste modo a primeira (empenho) e terceira fase (pagamento) da execução da despesa pública, já que esta seria de execução obrigatória.

A inclusão do § 10^o, art. 166, da CF/88, que destina 50% das emendas de execução obrigatória para as ações de saúde, foi bastante estratégica porque esse tema faz parte de uma área delicada e prioritária do Estado, haja vista que está

²⁷ Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11^o deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 (§ 13^o, art. 166, da CF/88).

²⁸ Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11^o deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (§ 12^o, art. 166, da CF/88).

vinculada diretamente à vida humana e, por isso, possui bastantes regras quanto à limitação dos seus recursos e de flexibilização de atores controladores e definidores de prioridades na agenda do Executivo (LEITE, 2021). Além do mais, essa prática de destinar percentual mínimo na saúde, por meio de emendas à LOA, já vinha sendo feita, anualmente, pelo parecer preliminar do relator-geral, da CMO, e talvez tenham sido esses fatores que influenciaram essa decisão sobre a emenda (BAIÃO *et al.* 2020).

Assim, com o aperfeiçoamento delas, outros atores foram fortalecidos na arena orçamentária com os poderes de controlador e gastador, como é o caso do Legislativo, tendo mais emendas na definição de ações em programas de saúde na LOA; e do Judiciário que consegue intervir na priorização de gastos em razão da saúde ser um direito social fundamental que possui diversas garantias fundamentais, projetando para o Executivo a condição de garantir o mínimo essencial conforme, entre outros, os arts. 193, 194, 195, 196 e 198, da CF/88 (BRASIL, 1998; LEITE, 2021).

Assim, os atores controladores intervêm mais facilmente na priorização de gastos para essa área, dado que é preciso destinar obrigatoriamente reservas impositivas e discricionárias para manutenção da saúde (LEITE, 2021; e ALEXANDRINO e PAULO, 2018). Para isso, várias são as regras tributárias, financeiras e sociais que possibilitam isso, como é o caso da irredutibilidade do valor dos beneficiados (art. 194, IV, da CF/88); elevação constitucional da saúde como direito de todos e dever do Estado (art. 198, da CF/88); proibição de vinculação de receita de imposto, sendo uma das exceções à saúde (art. 167, da CF/88); a possibilidade da União e dos estados condicionarem a entrega de recursos públicos, respectivamente, aos estados e municípios, para a aplicação de valores mínimos em ações de saúde (art. 160, da CF/88); não é permitido impor sanção sobre as transferências de recursos voluntários para as áreas de educação, saúde e assistência social (art. 5, I, § 1º, da LRF); as despesas inscritas em RP não processados, desde que seja do Ministério da Saúde (MS), não poderão ser objetos de bloqueio pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (art. 35, § 1º, da LRF).

Além disso, o Poder Judiciário consegue interferir no orçamento por meio de decisões liminares²⁹, determinando em nome do direito humano à vida e à proteção

²⁹Um direito feito em caráter de urgência, antecipando assim o final do julgamento do processo.

da saúde, sem o apropriado conhecimento da capacidade de gastos do Executivo, como é o caso da obrigatoriedade de despesas de capitais de grande vulto (HARADA, 2021; LEITE, 2021). Nesse sentido, essa prática acaba afetando, indevidamente, na fixação de dispêndios com base nas receitas públicas previstas, prejudicando o equilíbrio orçamentário em face das despesas empenhadas judicialmente e em detrimento do interesse público, pois, pela CF/88 e diante do regime de governo democrático representativo, elas só poderiam ser feitas após prévia autorização legislativa e dentro das dotações legalmente fixadas (art. 167, I, II, V, VI, § 1º). Portanto, pelo ativismo judicial, é reduzido o papel privativo do chefe do Executivo em planejar, inicialmente, e executar o orçamento público (GIACOMONI, 2021; PACELLI, 2021; SANTOS e GASPARINI, 2020; ALEXANDRINO e PAULO, 2018; NOVELINO, 2014).

Sobre isso, o STF, no Mandado de Segurança nº 21.879/DF (2015/0153946-0) decidiu em liminar que parlamentares não eleitos possuem garantia de execução de suas emendas impositivas programadas (SANTOS e GASPARINI, 2020). Com essa intervenção judicial, pode prejudicar a reeleição de outros candidatos, já que os congressistas não reeleitos terão credibilidade, mesmo não ocupando cargo político, na produção de políticas públicas, pois os restos a pagar deles seriam liquidados.

Outro ator que elevou sua categoria na governança orçamentária foi o Ministério da Saúde (MS), devido a esta nova ressignificação dada pela EC nº 86/2015, tornando-se o principal ator gastador em âmbito ministerial do Governo Federal e executor de emendas individuais, gerando o seguinte cenário: mais de 50% das receitas do Orçamento Geral da União (OGU) são destinadas às despesas de saúde (MACHADO, 2020; BAIÃO *et al*, 2020). Além disso, as portarias do MS ganharam destaque normativo, em âmbito da CMO, para tentar influenciar a decisão de transferências dos parlamentares em ações específicas de saúde na LOA – poder esse feito normalmente pela Secretária de Orçamento Federal (SOF) – aumentando seu poder de guardião (MACHADO, 2020). No entanto, constata-se que muita parte delas não respeitam as portarias feitas pelo MS e fogem do processo de planejamento governamental, fazendo com que a função controladora ficasse fragilizada, visto que as alocações discricionárias na LOA serão feitas mais em caráter do Congresso ao invés do governo (MACHADO, 2020; BAIÃO *et al*, 2020; TCU, 2018).

Por conta desse cenário é que parte da literatura atribui a problemática da falta de efetividade impositividade das emendas em saúde (GIACOMONI, 2021; BAIÃO *et al.*, 2020; MACHADO, 2020; GOMES *et al.*, 2020). Pois, se a saúde que é um tema basilar dos direitos sociais e de intervenção de atores controladores (LEITE, 2021), ela seria um reflexo central para entender como os outros campos programáticos poderiam incorrer também em ineficiências (MACHADO, 2020; BAIÃO *et al.*, 2020).

Para provar isso, Machado (2020) analisa os dez maiores valores obrigatórios de emendas individuais que foram empenhados e pagos, relacionados aos serviços de saúde entre 2018 e 2019. Com isso, notou-se que, no ano de 2018, oito não têm relação com a saúde, como é o caso da Caixa Econômica Federal (CEF) que, inclusive, teve a maior verba empenhada e paga, aproximadamente R\$ 207 milhões.

Já em 2019, o padrão de atendimento ao interesse de mercado seguiu da mesma forma, pois, novamente, aparece a CEF e transferências para fundos estaduais de saúde, desconsiderando envios para ações específicas na LOA, limitando a capacidade estratégica do planejamento orçamentário, já que o estado pode utilizar o fundo de saúde em outras alocações que achar conveniente. Além disso, houve transferências diretas para os estados sem contemplar, pelo menos, os fundos de saúde, aumentando ainda mais a discricionariedade do uso da verba, constando-se o não cumprimento da EC nº 86/2015 pelo Legislativo (MACHADO, 2020).

Não existem critérios de penalização sobre o cumprimento do planejamento orçamentário, pelo parlamentar, dos envios de recursos para à saúde, por meio das emendas individuais. Isso fica nítido através das transferências para as secretarias de saúde estaduais, pois, no ano de 2019, elas não seguiram qualquer rito de estratégia para combater, por exemplo, as regiões mais desiguais em serviços médicos. Assim, compreendeu-se que muitos estados ricos – considerando o PIB – recebem maiores quantias, como é o caso de São Paulo, enquanto que outros estados mais pobres detêm menores valores, como o Amapá (MACHADO, 2020; BAIÃO *et al.*, 2020).

Machado (2020) e Baião *et al.* (2020) dizem que apesar de ter aumentando, em certa medida, a rede de atenção básica nos serviços de saúde, não houve de forma efetiva a inclusão social, em termos de acesso aos atendimentos médicos, e

do aperfeiçoamento da gestão pública, havendo uma grande contradição já que o OGU destina mais de 50% de verbas para ações de saúde. Portanto, a grande parte das emendas impositivas não passa por dentro da lógica do planejamento da programação orçamentária feito pelo Executivo, não garantindo o viés gerencial da evolução do orçamento programa, e sim de um orçamento tradicional (GIACOMONI, 2021; SANTOS e GASPARINI, 2020; MACHADO, 2020; BAIÃO *et al.*, 2020).

Conforme o Relatório de Auditoria nº TC-018.272/2018-5 (TCU, 2018), essa situação não deveria ocorrer, porque as emendas individuais em saúde, conforme o § 10º, da EC nº 86/15, deveriam ter vínculo com as ações previstas no art. 198, § 2º, I, da CF/88, que é normatizada pela Lei Complementar (LC) nº 141/2012 que dispõe sobre o rateio de recursos vinculados para a saúde. Isso significa que, implicitamente, existem critérios estratégicos para execução sobre saúde, no caso, elencadas na referida lei, como, por exemplo: observar as necessidades de saúde da população, dimensões epidemiológicas, socioeconômicas e demográficas.

Novamente, nota-se uma premissa de omissão legislativa, já que não houve força política para tornar explícitas medidas de avaliação de políticas em saúde através das emendas individuais. Isso se tornou um forte indício de prática mercantilista no orçamento, porque o foco foi em razão da destinação de recursos legislativos e não da inclusão de mecanismos que pudessem averiguar os resultados sobre eficácia e efetividade dos gastos obrigatórios (SANTOS e GASPARINI, 2020).

4.1.1 Execução orçamentária das emendas individuais de 2015 a 2021

Tendo em vista a nova imposição realizada nas emendas individuais, feita pela EC nº 86/2015, é preciso analisar se a execução orçamentária dos valores dessas emendas garante algum fortalecimento para o Congresso e como isso vem ocorrendo e dificultando a função controladora e gastadora do Executivo sobre a liberação de emendas.

Para isso, a tabela 1 traz a evolução dos valores das emendas individuais, entre 2015 e 2021, permitindo entender como ocorreu um possível aumento das verbas e, se também, há uma produção efetiva de políticas públicas.

**Tabela 1 – Evolução dos valores das emendas individuais entre 2015 a 2021
(em R\$ bilhões)**

Ano	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
Total	64.922.631.172	53.543.682.275	23.738.311.787	23.449.479.795
2015	9.663.342.341	3.430.752.546	56.481.628	44.896.443
2016	9.104.222.855	7.270.574.862	2.021.497.000	1.984.567.858
2017	9.098.657.352	7.155.515.833	1.526.480.523	1.485.224.576
2018	8.773.929.275	8.462.354.313	4.091.688.350	4.039.861.110
2019	9.143.790.120	8.540.280.214	4.236.366.748	4.203.267.525
2020	9.468.453.810	9.227.959.245	5.458.278.403	5.403.785.775
2021	9.670.235.419	9.456.245.262	6.347.519.135	6.287.876.507

Fonte: Elaboração própria conforme a base orçamentária do SIOP.

Através da tabela 1, percebem-se alguns elementos no fortalecimento do Congresso como gastador e controlador, pois há um aumento das emendas individuais a partir de sua imperatividade, em 2015; a partir de 2016, a programação orçamentária (empenho) sobe 80% em relação à dotação autorizada; a liquidação aumenta bruscamente neste ano e, a partir de 2018, elas ficam com um acréscimo gradativo de 50% em comparação com os valores empenhados; e o valor pago sobre o liquidado, a partir de 2015, fica acima de 98%. Dessa maneira, pode-se compreender que existe certo nível de cumprimento da programação financeira sobre o valor liquidado e da programação orçamentária sobre o valor autorizado, já que esses valores têm aumentado anualmente.

O questionamento seria em relação à programação financeira sobre a orçamentária, pois, conforme a tabela 1, os totais do pagamento sobre o empenhado, tem-se o valor de 44% do cumprimento deste. Contudo, Holtz (2020) e TCU (2018) dizem que existem grandes valores inscritos em restos a pagar das emendas individuais, fazendo com que a maioria seja liquidada e paga, pois os congressistas podem destinar 0,6% para essa modalidade (§ 16º, art. 166, da CF/88), e pelo fato que muitas despesas empenhadas são liquidadas em partes e totalmente, apenas não pagas, fazendo com que o governo faça o pagamento, já que incorreria em crime de responsabilidade fiscal caso não o fizesse.

Além disso, existe também a inscrição em não processados, tendo alguma possibilidade de cumprimento, até mesmo com o uso do art. 35, § 1º, da LRF, conseguindo o não bloqueio de restos a pagar inscritos pelo Ministério da Saúde. Em outras palavras, significa que o valor real do liquidado sobre o empenhado é bem maior e pode passar de 70%, tornando o total da programação financeira em mais de 50% sobre os valores empenhados (Idem).

Para entender melhor esse posicionamento sobre o fortalecimento do Congresso sobre a execução de seus restos a pagar, a tabela 2 traz uma evolução dos valores inscritos em restos a pagar, das emendas individuais, entre 2018 e 2021.

Tabela 2 – Evolução dos restos a pagar das emendas individuais entre 2018 e 2021 (em R\$ bilhões)

Ano*	RP inscritos	RP Pago
Total	32.057.723.865,64	11.261.990.872,42
2018	5.670.449.847,31	2.302.536.558,40
2019	7.714.336.741,27	2.387.027.697,50
2020	9.373.308.710,79	3.448.356.539,32
2021	9.299.628.566,27	3.124.070.077,21

Fonte: Elaboração própria conforme a base orçamentária do SIGA Brasil

De acordo com a tabela 2, através da média dos valores entre 2018 e 2021, dos restos a pagar inscritos, tem-se uma evolução de 3,5% (em média) anualmente dessa modalidade para as emendas individuais. Houve um crescimento também dos restos a pagar que foram pagos, já que, por meio da média dos números de 2018 e 2021, encontra-se o valor de 2%. De outro ponto de vista, quando se observa o total dos restos a pagar pagos e da liquidação sobre a programação orçamentária, entre o período de 2018 a 2021, tem-se que 88% da liquidação foi garantida sobre o empenho das emendas. Logo, houve garantia de entrega de bens e serviços públicos pelo particular, já que a liquidação foi em quase 100%, surgindo um Congresso mais controlador no uso de suas emendas ante ao Executivo.

Além disso, conforme a base de dados SIGA Brasil³⁰, o número de emendas aumentou sequencialmente, a partir de 2015, na seguinte ordem: em 2015, o PLOA obteve 2.429 emendas; 5.350 no ano de 2016; 7.176 emendas no ano de 2017; 7.690 em 2018; 8.732 emendas no ano de 2019; 8.170 em 2020 e 6.618 em 2021. Ou seja, de 2015 para 2021, houve um aumento de 4.603 alterações no PLOA via emendas individuais.

Isso mostra que os parlamentares, anualmente, conseguiram ampliar esforços para alterar a programação do Executivo, mesmo com o decaimento a partir de 2019, pois os números ainda são bem expressivos quando comparados com os anos de 2015 e 2016. Isso pode ser explicado pela imperatividade das

³⁰O Portal SIGA Brasil é uma base de dados, administrada pelo Senado Federal, que contém valores da execução orçamentária, a partir do cruzamento de dados com as bases do Executivo federal, de

emendas de bancada, em 2019, e pelo aperfeiçoamento das emendas de relator-geral, em 2020, porque houve um aumento dos valores para estas emendas, o que pode ter reduzido minimamente a quantidade de emendas individuais no PLOA de 2020 e 2021, conforme SIGA Brasil³¹.

De acordo com a base de dados SIGA Brasil³², o valor pago, em 2015, pelas emendas individuais, de R\$ 44.896.443 – conforme tabela 1 –, representou 19,11% sobre os gastos com saúde, ficando em segundo lugar quando comparado com ações de urbanismo, que teve 44,56%. A partir de 2016, os gastos em saúde alcançaram o topo de dispêndios, quando se analisa a classificação por unidade orçamentária da despesa (Ministério da Saúde), por emendas individuais. Neste ano, o valor foi de 49,40% e, a partir de 2017, houve um aumento contínuo de 90%.

Portanto, de acordo com os dados apresentados, há concordância com de Oliveira (2021), Machado (2020) e Baião *et al.* (2020) quando afirmam que existe um aumento, apenas teoricamente, para a função da saúde e que, conseqüentemente, não geram resultados esperados. Nota-se que as emendas individuais foram criadas com enfoque na destinação, haja vista que houve maiores possibilidades do parlamentar atender as demandas locais, fortalecendo seu ativismo em face do Executivo e reforçando uma tese clientelista sobre a execução delas (Idem).

Por último, cabe destacar que, mesmo com a aprovação da EC nº 86/2015, a posição da doutrina majoritária continuou classificando o orçamento brasileiro como autorizativo (SANTOS e GASPARINI, 2020; PACELLI, 2021; LEITE, 2021). Tendo em vista a redução dos espaços discricionários do Governo Federal em razão das emendas impositivas e das crises fiscais que limitam ainda mais seus gastos – e que aumentam os níveis das despesas obrigatórias e vinculadas – a doutrina majoritária brasileira terá outras interpretações com a entrada das emendas orçamentárias de 2019, conforme pontua Leite (2021).

4.2 A Emenda Constitucional (EC) nº 100/2019

forma mais facilitada para o controle social. Ela pode ser acessada em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 12/10/2022.

³¹ A base pode ser acessada em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 12/10/2022.

³² A base pode ser acessada em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 12/10/2022.

No ano de 2019, foi aprovada mais uma emenda orçamentária impositiva, a EC nº 100, que viria a limitar as reservas discricionárias do Executivo federal. Nesse sentido, a norma alterou os arts. 165 e 166, da CF/88, passando a vigorar vários mecanismos que fortalecem o orçamento impositivo do Legislativo Federal.

Nessa esteira de aprovações, foi incluído o § 10³³, art. 165, da CF/88, que alude para uma imposição total da LOA. Essa estratégia pode ser percebida a partir dos defeitos da EC nº 86/2015, pois esta tratou apenas de impor obrigatoriedade de execução sobre as emendas individuais, e não toda aquela pequena margem de despesas discricionárias do Executivo (LEITE, 2021). Conforme esse parágrafo, constitucionalizou a expressão “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias”, e não apenas as emendas legislativas (Idem).

Aconteceu algo inovador: antes não se tinha uma expressão generalista, em norma brasileira, que aludisse para um entendimento de fato sobre a natureza jurídica do orçamento público. Agora essa situação mudou, já que a EC nº 100/2019 reforça um cumprimento total da LOA, pelo Governo Federal, mediante a essa escritura: “meios necessários para entregar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (LEITE, 2021; PACELLI, 2021, GIACOMONI, 2021).

Contudo, os autores reforçam que esse entendimento não é geral, já que muitos outros entendem que a norma não foi clara ao falar sobre a programação financeira, como é o caso da EC nº 86/2015 que deixou claro esse quesito. Já outros doutrinadores compreendem que não é por falta dessa expressão que deixou a lei imprecisa, já que foi utilizado o termo “dever”, dando a entender que o Executivo deve cumpri-lo sempre, sendo que a sua não execução seria uma exceção (LEITE, 2021).

Isso não significa que o Executivo deverá sempre que cumprir a LOA em sua integralidade, pois, em casos de erros técnicos ou atingimento de metas fiscais, é possível contingenciar dispêndios, norma prevista no art. 9, LRF, que ainda não foi revogada pelo Congresso (BRASIL, 2000; LEITE, 2021). Porém, é que agora com o reforço do dever em cumprir toda a programação orçamentária, ele fica vinculado ao planejamento orçamentário, isto é, programar ações que de fato sejam viabilizadas e não peças irrealistas de execução, o que aumenta mais a sua responsabilidade

³³A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (§ 10º, art. 165, da CF/88).

perante os demais Poderes da República (LEITE, 2021; SANTOS e GASPARINI, 2020).

Essa nova alteração enaltece os controladores na arena orçamentária, tendo em vista que reacende maior controle do Legislativo, do Judiciário, dos órgãos de controle e da população sobre a realização total das programações feitas na LOA, em face do Executivo, visto que este perderá maiores taxas de sucesso em sua função gastadora e controladora através do manejo, pelos controladores, em sua agenda discricionária de dispêndios (LEITE, 2021; GIACOMONI, 2021). Ressalta-se que parte da posição da doutrina brasileira que materialmente – através das emendas impositivas e do caráter rígido da política fiscal – o orçamento brasileiro vem se tornando do tipo misto, ou seja, parte autorizativa e impositiva (Idem). Esses detalhes serão apresentados mais adiante.

Além disso, foi constitucionalizada a parcela das emendas de bancada, que são aquelas realizadas pelo conjunto de parlamentares de um estado, através da mudança do § 12^o³⁴, art. 166, da CF/88. Então, a partir de 2021, o valor fixado para execução impositiva delas será de 1% da RCL da arrecadação feita em 2019, que será corrigido anualmente pela inflação (art. 3³⁵). Já para o ano de 2020, o valor foi de 0,8% da RCL de 2018 (art. 2³⁶).

Isso significa que limitou ainda mais as despesas discricionárias do Executivo, pois aumentou os dispêndios obrigatórios das emendas parlamentares, ficando agora no total de 2,2% (1,2% das individuais somados com o valor de 1,0% das emendas de bancada) sobre a RCL (LEITE, 2021). Através dessa ampliação dos seus valores para interferir na LOA, o grau de participação do Legislativo foi elevado na arena orçamentária, reduzindo a capacidade gastadora e controladora do Governo Federal sobre o orçamento, visto que perdeu mais quantitativos de suas reservas em razão da obrigatoriedade de execução delas (Idem).

³⁴A garantia de execução de que trata o § 11^o deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

³⁵A partir do 3^o (terceiro) ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 12^o do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1^o do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 3, do art. 166, da CF/88).

Contudo, ressalta-se que desde 2015 – por meio da PEC nº 02/2015 – os parlamentares tentaram alterar a natureza das emendas de bancada e, inusitadamente, nesse ano, foi aprovada a admissibilidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (SILVA *et al.*, 2022). Porém, apenas em 2019 foi aprovada essa PEC por meio da EC nº 100, pois, entre 2015 a 2019, não se tinha feito a análise de mérito sobre o projeto (Idem). Com essa dificuldade de aprovação sobre a proposta, os congressistas conseguiram implementar tal medida (execução obrigatória das emendas de bancada) a partir da LDO 2016 até 2019 para que, posteriormente, pudesse ser feita por meio de emenda constitucional, um *modus operandi* parecido com o processo legislativo da EC nº 86/2015 (Ibidem).

A EC nº 100/19 continuou com a premissa do contingenciamento por erros técnicos, conforme já normatizado pela EC nº 86/2015, porém, foram revogados os prazos para envios e recebimentos das propostas de emendas impositivas individuais e de bancada para análise técnica sobre seus erros, de acordo com a retificação do § 14^{o37}, art. 166, da CF/88. Conforme o novo texto, a LDO estabelecerá um cronograma de datas para que “os órgãos de execução” (em referência ao Poder Executivo) possam fazer as devidas retificações de erros que contenham as emendas impositivas (LEITE, 2021). O Legislativo utiliza de uma estratégia de omissão, já que não existe nenhuma previsão de possíveis datas para fazer valer um planejamento de aprovação prévio das emendas pelo Executivo. Além disso, o Congresso fica numa posição confortável, dado que pode derrubar um possível veto presidencial estabelecido na LDO, fazendo com que sejam aprovados cronogramas mais favoráveis para si. Isso evidencia a perda de capacidade de controlador do governo na correção de emendas, como aconteceu na LDO de 2019, pois foram aprovados prazos mais longínquos para o Congresso ajustar a programação de seus recursos (HOLTZ, 2020).

Também, há possibilidade agora de utilização da metade do percentual das emendas de bancada (0,5%) para programação financeira de restos a pagar

³⁶O montante previsto no § 12º do art. 166 da Constituição Federal será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional (art. 2, do art. 166, da CF/88).

³⁷§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11º e 12º deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e

inscritos nessa modalidade, para além das individuais, por meio do § 17^{o38}, art. 166, da CF/88. Isso significa que os parlamentares, eleitos ou não (conforme visto no item 4.1), terão como viabilizar, ainda mais, suas programações orçamentárias inscritas em restos a pagar não processados, já que ainda não foram liquidados, como também, de maiores valores inscritos, forçando a execução de altíssimos valores de orçamentos passados ao invés do atual. Isto demonstra a perda de capacidade gastadora e definidora de prioridades pelo Executivo, já que este fica vinculado a realizações de ações programáticas passadas.

Outra situação é o caso § 20^o, art. 166, da CF/88, que fortifica ainda mais o Legislativo na garantia de despesas de capitais continuadas, pois as programações orçamentárias que tenham duração maior que um exercício financeiro, ou cuja execução desta já tenha iniciado no exercício corrente, terão que ser destinadas mais verbas de bancada nos anos seguintes para a sua conclusão, seja de obra ou qualquer outro empreendimento. Isso reforçou um caráter vinculado da programação orçamentária na LOA, pelos parlamentares, e diminuiu uma possível ação de contingenciamento, sendo outro fator limitante controlador do Executivo sobre as emendas.

Também, continuaram algumas das controvérsias que foram estabelecidas ainda na EC nº 86/2015, mas agora para as emendas de bancada. É o caso da equidade sobre a programação financeira e orçamentária, pois não existe ainda a legislação complementar para regulamentar essa ação (§ 19^o, art. 166, da CF/88), ocorrendo novamente um vácuo legislativo; e da possibilidade da destinação delas para entes subnacionais inadimplentes, sem uma devida preocupação de incorrerem em mais dívidas para execução de políticas públicas (§ 16^o, art. 166, da CF/88). Também, vinculou-se para esse tipo de emenda a mesma regra de “cláusula de barreira” (conforme item 4.1) em caso de contingenciamento por via fiscal, já que, se o Executivo provar que não poderá executar parte da emenda impositiva, terá que reduzir também suas despesas primárias discricionárias.

verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes (§ 14^o, do art. 166, da CF/88).

³⁸ Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11^o e 12^o poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

4.2.1 A execução orçamentária das emendas de bancada de 2017 a 2021

Conforme a entrada em vigor da EC nº 100/2019, foi constitucionalizada a impositividade das emendas de bancada, tendo agora o Congresso duas emendas impositivas: aquelas e as emendas individuais. Como foi notado no item 4.1.1 deste trabalho, a execução das emendas individuais mostra um fortalecimento do Congresso, não só em razão da realização obrigatória delas, mas da possibilidade que a norma, no caso, EC nº 86/2015, ofertou para inscrição de restos a pagar, assim como na inexistência de critérios de avaliação e responsabilização das transferências desses valores. Por isso, é necessário entender se a execução das emendas de bancada segue essa mesma lógica das emendas individuais.

A tabela 3 apresenta a execução dos valores de 2017 a 2021 – o ano de 2017 é em razão do início que elas foram executadas, tendo em vista que a imperatividade delas se deu apenas com a LDO 2016 –, permitindo entender como o Congresso vem se fortalecendo por meio delas frente ao Executivo.

Tabela 3 - Evolução dos valores das emendas de bancada entre 2017 a 2021 (em R\$ bilhões)

Ano*	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago (R\$)
Total	26.946.688.306	23.952.327.899	10.233.101.511	10.051.669.127
2017	6.066.363.319	3.582.497.686	836.002.122	783.207.800
2018	3.071.155.338	2.849.888.463	1.129.170.999	1.083.841.456
2019	4.579.969.644	4.433.590.021	1.550.873.360	1.538.577.483
2020	5.927.298.253	5.863.241.414	3.451.248.224	3.427.318.442
2021	7.301.901.752	7.223.110.315	3.265.806.805	3.218.723.947

Fonte: Elaboração própria conforme base de dados do SIOP.

A partir da tabela 3, nota-se que houve um aumento de 90% no valor empenhado sobre a dotação autorizada através da divisão do total do empenho sobre a dotação autorizada, entre 2018 e 2021. Além disso, a partir de 2019 (ano em que constitucionalizaram as emendas de bancada), o valor empenhado sobre a dotação autorizada seguiu de 97%. A partir de 2018, o liquidado sobre o empenhado ficou entre 40% a 50%. A partir de 2017, em relação aos pagamentos, estes ficaram em torno de 95% sobre o empenho. Em valores totais, o empenho representou 89% sobre a dotação autorizada; o liquidado 43% sobre o empenhado; e o pago 98% sobre o liquidado.

Com isso, compreende-se que os congressistas conseguiram viabilizar grande parte de suas emendas, tendo em vista que os valores delas aumentaram, sobretudo, a partir de 2018, tanto em dotação autorizada, empenho, liquidação e valores pagos; que quase todos os valores liquidados foram pagos, importando a interpretação de que houve aumento da execução de suas políticas.

Para entender melhor a relação entre liquidado e empenhado, é preciso analisar os restos a pagar que foram pagos. A tabela 4 apresenta os valores dos restos a pagar inscritos e pagos, entre 2018 e 2021, das emendas de bancada.

Tabela 4 - Evolução dos restos a pagar das emendas de bancada entre 2018 a 2021 (em R\$ bilhões)

Ano*	RP Inscrito	RP Pago
Total	16.779.685.228,38	5.679.481.220,69
2018	2.799.289.886,59	1.094.744.820,83
2019	3.469.035.193,77	1.163.076.286,93
2020	5.043.203.037,40	1.644.200.387,62
2021	5.468.157.110,62	1.777.459.725,31

Fonte: Elaboração própria conforme base de dados do SIGA Brasil

Dada a tabela 4, nota-se uma evolução média anual de 4% dos restos inscritos das emendas de bancada, através da soma dos valores de 2018 e 2021 e, posteriormente, dividindo pela quantidade de variáveis somadas, no caso, os quatro valores. Através desse mesmo cálculo, em relação aos restos pagos, entre 2018 e 2021, tem-se um crescimento anual em média de 2%. De outro ponto de vista, quando se observa o total dos restos a pagar e da liquidação sobre a programação orçamentária – conforme a tabela 3 –, entre o período de 2018 a 2021, tem-se que 62% dos valores da liquidação são garantidos sobre os empenhos, isto é, mais de 50% destas são pagas, assim como acontece com as emendas individuais (tabela 2).

Conforme a Base SIGA Brasil³⁹, o número de emendas aumentou sequencialmente, a partir de 2017, na seguinte ordem: em 2017, o PLOA obteve 54 emendas de bancada; 53 no ano de 2018; 154 emendas no ano de 2019; 347 em 2020; e 360 no ano de 2021. Isso mostra que, anualmente, os congressistas conseguiram ampliar esforços para alterar a programação dos PLOAs do Executivo Federal, sobretudo, a partir da EC nº 100/2019, assim como ocorreu com as

³⁹A base pode ser acessada em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 12/10/2022.

emendas individuais. Além disso, essa informação confirma o motivo das emendas individuais – como é atestado no item 4.1.1 deste trabalho – terem diminuído no PLOA 2021, já que as emendas de bancada foram aumentando a partir de sua imposição, em 2019, o que pode ter diminuído os valores das individuais em razão do equilíbrio entre os valores dessas verbas.

De outro ângulo, a área onde mais se investiu por meio das emendas de bancada foi na saúde, pois entre 2017 a 2021, a maior parcela dos valores pagos foi para o MS, representando um total de R\$ 6,4 bilhões sobre as verbas pagas. Esse dado consubstancia aqueles aferidos no item 4.1, tendo em vista que estão sendo destinados cada vez mais recursos para a saúde e, mesmo assim, sem um aumento qualitativo dos serviços e atendimentos médicos, sobretudo, por não contemplar uma distribuição para as regiões mais desfavorecidas (em relação ao PIB) (MACHADO, 2020; BAIÃO *et al.*, 2020; SIGA BRASIL⁴⁰).

A distribuição regional sobre o pagamento das emendas parlamentares, entre os anos de 2018 e 2019, ficou concentrada na Região Sudeste, em especial, no estado de São Paulo (assim como nas individuais), ficando este com o valor de R\$ 3 bilhões de emendas pagas (DE OLIVEIRA *et al.*, 2021). Isso enaltece o parágrafo anterior, pois, quando se compara com outros locais mais carentes por recursos (em relação ao PIB), como é o caso dos estados da Região Norte, o Amazonas teve R\$ 536 milhões de emendas pagas e Roraima apenas R\$ 435 milhões (Idem).

A partir desses dados, nota-se, mais uma vez, o processo de fortalecimento do Congresso como gastador e controlador, já que conseguiu ampliar os recursos e a liquidação das emendas de bancada – assim como nos seus restos a pagar – em face das receitas primárias discricionárias do Executivo, como também, da falta de responsabilização e critérios de transferências, visto que parte das transferências para saúde não levaram em consideração alguns fatores, como é o caso do PIB dos estados ou a qualidade dos serviços de saúde deles.

4.3 A Emenda Constitucional (EC) nº 105/2019

⁴⁰A base pode ser acessada em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 12/10/2022.

Nesse percurso do processo legislativo federal, surge outra emenda que aperfeiçoa a execução das emendas parlamentares, diminuindo de forma latente a participação do Executivo na execução de suas despesas discricionárias, que é o caso da recente EC nº 105/2019. Ressalta-se que esta também teve um mesmo *modus operandi* da EC nº 100/2019, pois aquela – por meio da PEC nº 61/2015 – teve aprovação para análise de uma comissão especial, que só foi ratificada em 2019 através de um Substitutivo à PEC (CHAVES, 2020).

Dessa maneira, constitucionalizou a possibilidade de execução direta de emendas individuais obrigatórias aos entes políticos subnacionais, conforme dispõe o novo art. 166-A⁴¹. Assim, os parlamentares conseguiram uma estratégia de celeridade sobre realização de suas emendas, pois, em verdade, sempre houve essa capacidade, mas era preciso aprovar mediante lei orçamentária conforme especificação da execução da emenda parlamentar (CHAVES, 2020; SILVA, 2022). Como não é mais exigida essa ratificação na LDO ou LOA, agora possuem uma maior capacidade controladora e gastadora na definição do orçamento público.

Para a viabilização dessa execução direta aos entes subnacionais, foi acrescentado o seguinte ao art. 166-A, CF/88:

I - transferência especial; ou II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e II - encargos referentes ao serviço da dívida. § 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos: I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres; II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo. § 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. § 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão: I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União. § 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo. (EC nº 105/2019).

⁴¹As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios (art. 166-A, da CF/88).

Compreendendo essas alterações por partes, os incisos I e II, art. 166-A, da CF/88, criaram novas modalidades para execução direta das emendas individuais, sendo elas: a transferência especial e a com finalidade específica. A primeira é a forma de envio de emendas individuais sem a necessidade de destinação específica no orçamento do ente político subnacional (LEITE, 2021). O segundo é o contrário, exige-se a denominação da verba para alguma ação específica (Idem).

Os incisos I e II, § 1º, art. 166-A, da CF/88, reafirmam o seguinte: que os valores passados não comportam a obrigação de liquidar despesas fiscais pelos estados e municípios, mesmo que inadimplentes. Ou seja, mais uma norma constitucional que não inclui a necessidade fiscal para execução de políticas públicas, dado que o foco é centrado apenas na destinação do parlamentar sem qualquer exigência de resultados macroeconômicos para que o ente político possa receber esses valores (CHAVES, 2020).

No caso de transferências especiais, o § 2º, art. 166-A, da CF/88, diz que elas serão executadas diretamente sem a obrigação de convênios. Por mais que possa parecer um louvor na desburocratização, tendo em vista que diminui o processo administrativo para pagamento das emendas (LEITE, 2021), a alteração possibilitou a União enviar verbas sem poder controlá-las, já que não serão mais federais, pois, a partir da transferência financeira, se tornarão receitas do ente político recebedor (CHAVES, 2020). Além disso, limitou o Executivo Federal em realizar a fiscalização sobre a conjugação de objetivos a serem perseguidos pelo Legislativo e governos locais (Idem).

Os parlamentares criaram algo inédito: utilizar o orçamento federal para não incluir ações programáticas nele, mas sim de outros governos; e retirar a capacidade do Executivo de controlar a execução em nível regional e local das transferências que ele realiza, já que não é necessário convênios e que as receitas vão integrar os cofres estaduais e municipais (CHAVES, 2020). Isso tudo faz com que o Governo Federal diminua sua capacidade controladora, gastadora e de guardião, visto que perde autonomia em proteger, planejar (inicialmente) e implementar o orçamento público (CHAVES, 2020; SILVA, 2022; LEITE, 2021).

Chaves (2020) e Silva (2022) apontam que isso é grave, dado que retira a capacidade privativa do Executivo Federal de sugerir o que será feito, a priori, com uma parcela do orçamento. Pois, antes dessa norma, a destinação especial só era

aprovada mediante LDO ou LOA e com sanção presidencial, e eram transferidas para dentro do planejamento de ações federais. Agora parte disso não existe mais, porque o parlamentar incorporou os poderes do Presidente da República, planejando e aprovando – sem veto presidencial – ações que serão executadas como queiram tendo em vista que são obrigatórias (Idem).

O § 3º, art. 166-A, da CF/88, respalda essa estratégia parlamentar de tirar sua responsabilidade sobre a realização do orçamento, pois é dito que o ente político beneficiado da transferência “poderá” (e não deverá) firmar contratos de cooperação técnica para subsidiar o controle da execução orçamentária (CHAVES, 2020). Ou seja, não há nenhuma obrigatoriedade de contratação para aperfeiçoar o planejamento federal com o estadual e municipal, dando a entender que o congressista removeu seu compromisso sobre a destinação de suas emendas, já que não é mais preciso fazer convênios para fiscalizar os efeitos delas. O Legislativo conseguiu mais poder orçamentário através de um regresso para o orçamento tradicional, porque isso retira totalmente o vínculo entre programação e orçamento.

Ainda sobre o controle da execução das transferências especiais, Chaves (2020) afirma que os legisladores retiraram um texto importante da PEC, pois, originariamente, estava estabelecido expressamente que essa modalidade deveria ser fiscalizada pelos órgãos de controle interno e externo de cada ente político. Através desse ato, as emendas especiais ganharam ainda mais valor clientelista, pois existe uma insegurança jurídica sobre a possibilidade dos órgãos de controle externo limitarem esses dispêndios (idem).

Em relação ao § 4º, art. 166-A, da CF/88, os legisladores criaram algumas regras para execução das emendas via destinação com finalidade específica, como, por exemplo, os estados e municípios devem implementar as emendas conforme as programações estabelecidas nestas, como também, aplicarem em áreas constitucionais. Contudo, não houve novamente uma norma expressa que aludisse para algum entendimento concreto sobre o controle da execução desse tipo de modalidade (CHAVES, 2020).

Além disso, o § 5º, art. 166-A, da CF/88, tratou de especificar uma porcentagem de execução por área funcional no tipo de destinação especial. Assim, foi definido que 70% dessas transferências deverão ser aplicadas em despesas de capital e apenas 30% em custeios. Ou seja, por mais que o recurso seja do ente político subnacional, este não possui 100% de discricionariedade sobre seu uso, já

que deverá aplicar em suas áreas finalísticas e não poderá utilizar em despesas de pessoal ou encargos da dívida. Também se percebe uma estratégia política dos congressistas destinarem parcela para dispêndios de capital, porque eles possibilitam grandes investimentos em infraestrutura, agregando valor na visibilidade ao parlamentar que enviou recursos (SILVA *et al.*, 2022; CHAVES, 2020).

4.3.1 A execução das transferências especiais das emendas individuais de 2020 e 2021

Como foi visto anteriormente, foi criada a modalidade de transferências especiais para as emendas individuais. Através disso, é permitida agora uma dotação genérica na LOA pelo Legislativo, mudando o foco da política pública, pois o resultado é a simples transferência do recurso, e não mais a produção de bens ou serviços públicos pela União. A partir desse cenário, é preciso analisar se essas transferências estão se tornando um novo modelo de execução das emendas individuais.

Para entender isso, a tabela 5 mostra os valores da fase de pagamento das emendas individuais, assim como, desses valores que foram feitos por transferências especiais, entre 2020 e 2021.

Tabela 5 – Diferença entre o total pago das emendas individuais e das suas transferências especiais entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões)

Ano	Valores pagos das emendas individuais	Pagamento através de transferências especiais
2020	9.227.959.245	621.218.088
2021	6.287.876.507	2.000.015.592

Fonte: Elaboração própria conforme base de dados do SIOP.

Conforme a tabela 5, as transferências especiais vêm se tornando um modelo para executar parcela das emendas individuais, visto que, no ano de 2020, elas representaram 7% do total pago pelas referidas emendas, enquanto que, no ano de 2021, foram de 37%. Ou seja, entre 2021 e 2020, houve um aumento de 25% da execução via transferência especial.

Nesse sentido, atentar-se não somente aos valores pagos, mas também, sobre as possibilidades de alocações na LOA onde os parlamentares poderiam emendar. No orçamento de 2020, houve mais de 65 programas finalísticos e cada um contendo em média 450 ações orçamentárias para transferências, dando um

total de 29.250 ações disponíveis para destinação de verbas legislativas (SIGA Brasil; SIOP⁴²), no entanto, eles preferiram enviar para a ação de nº 0EC2, que é o identificador de emendas feitas na modalidade de destinação especial (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020a).

A EC nº 105/2019 seguiu o mesmo rito que as outras emendas impositivas orçamentárias haviam feito: focar apenas na destinação. Nesse sentido, nota-se que a liquidação da destinação especial não é feita em razão da entrega ou execução do bem público, pois ela é realizada sobre o simples pagamento – a transferência do parlamentar aos estados e municípios – (CHAVES, 2020). Isso se dá pelo fato que o congressista tirou sua responsabilidade sobre a realização das emendas, afinal quem irá liquidar a despesa será o ente político subnacional recepcionado pela verba parlamentar. Essa situação camufla o controle sobre as políticas públicas, porque na base de dados mostrará que a programação financeira foi feita em razão da liquidação, e não da efetiva entrega do bem ou serviço público feito pelo estado ou município (SIGA Brasil; SIOP⁴³). Eles conseguiram criar uma ação orçamentária sem vínculo com planejamento, sem destinação específica, com reservas discricionárias do Executivo, agora impositivas do Legislativo (CHAVES, 2020).

Além disso, mudaram a lógica do orçamento programático, já que a modalidade de aplicação – que é a forma de entrega de recursos aos beneficiários das verbas – era um meio para concretizar uma política pública, e não o seu fim. Essa situação mudou com as transferências especiais, porque a modalidade de aplicação se tornou o fim da política, e não um meio como era antes, uma característica de orçamento tradicional que foca mais na destinação sem contemplar o vínculo entre planejamento e orçamento. Também, violação ao princípio da exclusividade e clareza orçamentária, já que a dotação vazia (sem um bem a ser discriminado) é uma exceção apenas para inclusão de valores em reserva de contingência e despesas sigilosas – como é o caso das operações policiais – (PALUDO, 2017; PACELLI, 2022; 2021), em razão da atipicidade e segurança da execução dessas políticas.

⁴²As bases podem ser acessadas em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>> e <<https://www.siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 12/10/2022.

⁴³As bases podem ser acessadas em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>> e <<https://www.siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 12/10/2022.

Por fim, essa situação prejudica as funções de controlador e gastador do Executivo, já que a produção de políticas públicas não será mais em seu nome, e sim do ente subnacional, assim como os recursos do orçamento. Isso parece privilegiar apenas o Legislativo, porque enviará recursos sem a preocupação da eficácia da realização das políticas que os estados e municípios realizarão, tendo em vista que seu objetivo será apenas a transferência de recursos.

4.4 A Emenda Constitucional (EC) nº 102/2019

A EC nº102/2019 surge (em setembro) antes da EC nº 105/2019 (que foi em dezembro), contudo, é através da combinação delas que é possível entender a impositividade mista do orçamento público. É que através da inclusão do § 11º, no art. 165, da CF/88, revogou-se o § 10º, art. 165, da CF/88. Nesse sentido, conforme o inciso III, do art. 165, é dito isso: “aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias”. Isso abriu um precedente de que na verdade o § 10º, incluído originariamente pela EC nº 100/2019, não diz respeito à execução de toda a LOA, afinal mais de 90% de suas ações são vinculadas, e sim das despesas discricionárias do Governo Federal, pois estas poderiam ter margem de flexibilidade e onde o Congresso poderia se apropriar (GIACOMONI, 2021; PACELLI, 2021; LEITE, 2021).

Com isso, fez surgir um novo princípio orçamentário, no início de 2020, pelo Legislativo federal, através de uma Nota Técnica dos Consultores de Orçamento da CMO, denominado: “Princípio do Orçamento Impositivo” (Idem). Sobre isso, os consultores dizem que devido à rigidez orçamentária e das recentes aprovações de emendas impositivas orçamentárias, foi superado o debate sobre a natureza jurídica, já que agora a CF/88 obriga execução da pequena margem discricionária do Executivo federal (Ibidem).

Isso é inusitado porque é um princípio que o Legislativo instituiu, “informalmente” pelos consultores, sem uma atuação conjunta dos órgãos do Executivo, como a SOF ou AGU que atuam como guardião na proteção dos recursos orçamentários (PACELLI, 2021). Isso se tornou mais um elemento que fortalece o Congresso para além das funções de controlador, gastador e priorizador de gastos, já que consegue atuar como coordenador do OGU e impondo restrições para a SOF (Idem). Contudo, o orçamento brasileiro ainda não se tornou impositivo,

porque não há de fato imperatividade sobre a totalidade das despesas discricionárias e, por isso, é compreendido tão somente (em sentido material) como misto (Ibidem).

Além disso, a EC nº 102/2019 reformulou algumas regras tributárias que diminuiu ainda mais a governança orçamentária do Governo Federal, dado que obriga ele a dividir com os entes políticos subnacionais parcela das receitas originárias obtidas com leilões dos excedentes do pré-sal (15% para estados e municípios), limitando as reservas discricionárias do Executivo, conforme inclusão do inciso V⁴⁴, art. 107, do ADCT (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2019). Destaca-se que isso só foi possível porque o Congresso conseguiu retirar a competência do Presidente da República sobre a iniciativa de propor projeto de lei nessa área de atuação da Petrobrás, uma entidade da administração indireta do Executivo (Idem).

4.4.1 Variáveis do orçamento impositivo de 2014 a 2019

Em relação à deterioração das reservas discricionárias do governo, há outros elementos que se conectam com as emendas impositivas e prejudicam ainda mais a credibilidade do Executivo e fortalecem a atuação de outros atores controladores e priorizadores de gastos.

Nessa linha, as despesas primárias discricionárias do governo ficaram ainda mais limitadas devido à crise econômica de 2014, fazendo com que os presidentes Michel Temer (2016-2019) e Jair Bolsonaro (2019-2021) optassem por um arranjo ortodoxo na economia (GIACOMONI, 2021; LEITE, 2021; OLIVEIRA, 2017; COUTO e CARDOSO, 2018; INESC, 2020; PACELLI, 2021; SILVA *et al.*, 2022). Com isso, as políticas fiscais foram criadas com base em ações restritivas, como é o caso da EC nº 95/2016 que estabeleceu o teto de gastos para as despesas primárias até 2037, da privatização de estatais e, de uma forma geral, da adoção de um estado mínimo.

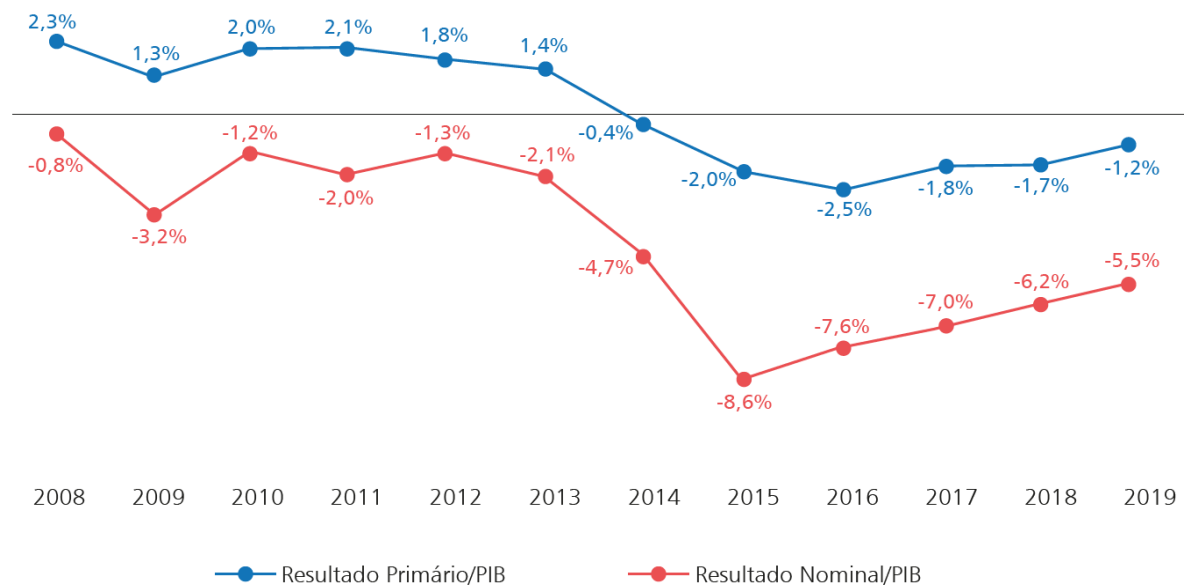
Em consequência dessa tentativa de controlar os gastos públicos em relação à inflação para diminuir o déficit fiscal, aumentou a perda de capacidade de o

⁴⁴ Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei (inciso V, do art. 107, do ADCT).

Executivo ofertar bens públicos, já que os cenários fiscais e sociais ficaram comprometidos, tendo uma redução brusca e continuada de políticas sociais, de receitas para os cofres públicos e da sua utilização em grande parte para pagamento de despesas obrigatórias e fortemente institucionalizadas sobre a dívida pública, e não para investimentos ou áreas prioritárias (OLIVEIRA, 2017; SILVA *et al.*, 2022; INESC, 2020; LEITE, 2021). Por meio desses contextos, atores controladores vêm tomando uma posição superior em relação aos gastadores usuais (ministérios), pois terão mais capacidade de impor restrições a fim de limitar gastos sobre a agenda pública do governo.

Para entender melhor essa situação da política fiscal, segue a figura 1 que mostra em detalhamento os níveis dos resultados nominais e primários, entre 2008 e 2019.

Figura 1 – Resultados primários e nominais do Governo Federal entre 2008 a 2019 (% do PIB)



Fonte: TCU (2019, *apud* STN e BACEN, 2019).

Conforme a figura 1, nota-se que, desde 2008, os resultados nominais do governo são negativos, sendo piorado a partir de 2014, que chegou em -4,7%. Além disso, a partir de 2014, os resultados primários foram negativos também, chegando ao pior índice, em 2015, de -8,6%. A partir desses dados, mostra que as receitas da União cresceram num ritmo lento, não sobrando espaços para grandes investimentos e de pagamento da dívida pública, em oposição às despesas

obrigatórias que crescem aceleradamente (TCU, 2019; INESC, 2020). Além disso, por meio dos valores dos resultados nominais negativos, significa dizer que o Executivo não está conseguindo pagar a dívida pública e, o pior, está aumentando (Idem). Em relação aos resultados primários negativos, a partir de 2014, parece que o governo está recorrendo cada vez mais em empréstimos para custear suas despesas públicas primárias e, mesmo com esses créditos, não está conseguindo ofertar com qualidade (e quantidade) bens e serviços públicos, tendo que sacrificar algumas áreas prioritárias para realizar dispêndios obrigatórios (Ibidem).

Para entender o impacto desses índices fiscais negativos nas despesas discricionárias do Executivo, segue a tabela 6 que apresenta uma ação realizada por despesas discricionárias⁴⁵ pelo Poder Executivo, no caso, ação 12KU, do Programa 2080, do PPA 2016-2019 (SIGA BRASIL⁴⁶; CGU, 2019).

Tabela 6 – Execução da despesa pública na ação 12KU entre 2016 e 2019 (em R\$ milhões)

Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos Pagos
Total	612.550.031,00	567.799.506,77	55.634.411,03	45.922.011,38	1.525.854.881,26
2016	402.557.808,00	373.017.049,00	40.989.178,81	31.276.779,16	456.510.978,06
2017	81.059.120,00	66.226.238,69	9.894.211,63	9.894.211,63	378.976.286,93
2018	98.404.975,00	98.263.160,06	823.815,51	823.815,51	396.397.952,07
2019	30.528.128,00	30.293.059,02	3.927.205,08	3.927.205,08	293.969.664,20

Fonte: Elaboração própria conforme a base de dados do SIOP e SIGA Brasil.

Através da tabela 6, percebe-se a perda de execução pelo Executivo federal, pois o valor total do liquidado sobre o empenhado ficou em torno de apenas 10%, ou seja, em 4 anos de execução orçamentária, foi entregue em bens e serviços públicos apenas essa quantia, não chegando sequer em 50%. No ano de 2018 foi liquidado apenas 1% sobre o total do valor empenhado. Agora, quando se observa os restos pagos dessa ação, é gritante a rigidez orçamentária, visto que o governo realizou mais despesas em restos a pagar de exercícios anteriores ao invés da LOA em exercício. Como exemplo, o total dos restos pagos sobre o total da programação financeira (pagamentos) foi de 3323%, e na LOA de 2018 foi de 48117% sobre o total do liquidado.

⁴⁵ A ação 12KU (Manutenção da Educação Infantil) está inserida no programa 2080 (Educação de Qualidade para Todos), que é uma das estratégias do PPA 2016-2019. Essa ação se destacou, entre as demais do programa 2080, pois detinha valores exorbitantes em sua dotação inicial, quando comparada com outras. Ela tem como objetivo realizar despesas de capitais ligadas à temática da educação infantil, como a construção de colégios, creches e parques (SIGA BRASIL; CGU, 2019).

Para entender melhor esses valores e a falta de eficácia dessa política, a tabela 7 trata das variações percentuais dos pagamentos da ação 12KU, entre 2016 e 2019.

Tabela 7 – Variações percentuais dos pagamentos da ação 12KU entre 2016 e 2019

Ano	Liquidado/empenhado	Restos Pagos/Pago
Total	10%	3323%
2016	11%	4614%
2017	15%	3830%
2018	1%	48117%
2019	13%	7485%

Fonte: Elaboração própria conforme a base de dados do SIOP e SIGA Brasil.

De acordo com a tabela 7, os valores liquidados sobre os empenhados são muito baixos, significando dizer que a política pública não foi eficaz, já que cumpriu apenas 15% no total, considerando a porcentagem de 2017, do que foi previsto. Houve também uma contradição nos restos a pagar, já que, em 2018, foi pago 48.117% dos valores inscritos de anos anteriores, número este bem superior ao do liquidado da LOA 2018. Essas evidências vão de encontro com os pensamentos de Giacomoni (2021; 2011) e Gomes *et al.* (2020) ao dizerem que há uma tendência de regressão do orçamento programa para um tradicional, visto que existe mais realizações das ações orçamentárias de anos passados e por não existir a execução total das ações discricionárias, em razão da rigidez orçamentária, prejudicando o planejamento público, característica esta fundamental para tornar um orçamento de cunho programático.

Além disso, conforme CGU (2018; 2019), o percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a creche estava em 30,4%, em 2015, e aumentou apenas 1% no ano de 2018. Quando se compara entre a população de 4 e 5 anos, também houve um aumento de 1% no ano de 2018, ficando com 91,5% sobre a referência de 2015 (90,5%). Uma das metas era a construção de 4.000 creches infantis públicas e, até 2018, foram criadas apenas 333. Esses números, relacionados com os dados das tabelas 6 e 7, sinalizam a avaliação negativa da ação orçamentária 12KU, já que não houve a execução total do orçamento previsto.

⁴⁶A base pode ser acessada em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 12/10/2022.

Com esse cenário, o Executivo fica limitado na função de gastador, visto que não consegue implementar políticas fundamentais, por meio de despesas discricionárias, como é o caso da 12KU, que trata sobre educação infantil. Como também, na função de controlador, pois não mostra autonomia para limitar os restos a pagar, fazendo com que realize mais dispêndios de anos anteriores, ao invés da LOA em exercício, prejudicando o planejamento de curto prazo que é realizado pela LOA (GIACOMONI, 2021; PALUDO, 2017).

4.5 O aperfeiçoamento das emendas de relator-geral em 2020

As emendas de relator-geral⁴⁷ são verbas negociadas em âmbito da Comissão Mista de Orçamento (CMO), por meio das indicações feitas nos pareceres setoriais, e destinadas em nome do relator-geral que consolida a proposta geral (FARIA, 2022; NETO, 2021). Em razão da vinculação pelo relator, elas possuem execução atípica, pois essas emendas não se vinculam com o parlamentar que a indicou, gerando certa informalidade na igualdade de verbas entre os parlamentares e no controle delas (FARIA, 2022; NETO, 2021)

Apesar delas terem ganhado visibilidade no ano de 2020, elas sempre estiveram presentes no Congresso Nacional e já passaram por várias modificações, via resoluções legislativas, ao longo das décadas de 80, 90 e 2000 (NETO, 2021; LOCHAGIN; 2016). Contudo, foi por meio do art. 144, da RCN nº 01/2006, que ofertou a possibilidade daqueles apresentarem emendas para atender as necessidades dos pareceres preliminares⁴⁸, da CMO, conforme dispõe o texto da lei a seguir.

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares; Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares. (RCN nº 01/2006).

⁴⁷Parlamentar escolhido para consolidar todos os pareceres setoriais e, com isso, apresentar o relatório geral final (com modificações ou não feitas por ele) para aprovação da CMO (RCN nº 01/2006, arts. 65; RICD, arts. 57, II, e 205, IV; RISF, arts. 374).

⁴⁸O parecer preliminar é uma proposição do trâmite interno que regula parâmetros e critérios para a apresentação de emendas (GONTIJO e NOGUEIRA, 2014 apud CONGRESSO NACIONAL, 2012).

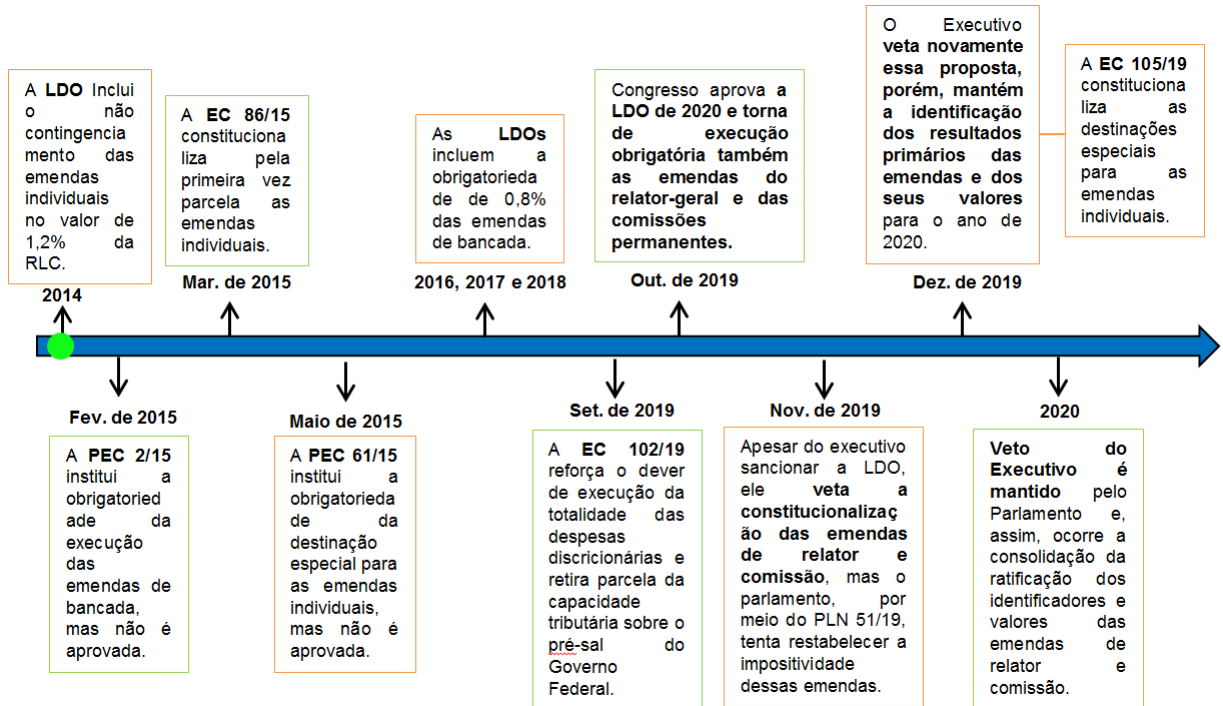
Tradicionalmente, os relatores utilizavam essas emendas com intenção de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal da LOA, e não havia muita análise de mérito, para tornar a LOA exequível (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2021a; 2021b). Ou seja, existiam mais modificações em razão da legalidade da lei orçamentária, e não da conveniência e discricionariedade que o Executivo dispõe para planejar e executar seu orçamento (Idem). Porém, o grande problema foi o inciso III, do art. 144, pois deu um caráter abrangente para que os relatores criassem mecanismos adversos em suas emendas para atender as necessidades dos pareceres, já que não foram estabelecidos graus taxativos sobre o que pode ou não ser executado. Em exemplo, o relator-geral já pôde vincular receitas públicas, fazer cortes (ou criar) programações na LOA (Ibidem).

Gontijo e Nogueira (2014) dizem que isso é um poder dado ao relator, mas para que o mesmo tornasse mais democrático o processo de alocação de recursos em ambiente legislativo, como é o caso que ocorreu no Congresso Nacional em 2012. Nessa situação, o parecer previu a adoção de indicações orçamentárias de iniciativa popular, por meio das emendas de bancada transferidas aos municípios, fazendo com que o relator-geral atendesse essas destinações em seu nome (Idem).

Além disso, o Estudo Técnico nº 18/2021 (CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2021b) afirma que esse inciso tinha a premissa de fazer com que o grau de correção dos erros e omissões técnicas, e da organização e sistematização da LOA, pudessem ser mais ágeis. No entanto, devido a essa subjetividade, as emendas de relator têm incorporado novas práticas para a destinação orçamentária. Assim, as autorizações dadas às especificações dos pareceres são atendidas normalmente pelo relator-geral, ampliando a margem discricionária do parlamentar em transferir a verba para quaisquer beneficiários durante a execução orçamentária (Idem).

Para entender as mudanças em volta das emendas de relator, na LOA 2020, a figura 2 apresenta as principais mudanças na política orçamentária, entre 2014 e 2020, que garantiu ao Congresso domínio sobre as emendas parlamentares.

Figura 2 – Linha do tempo da apropriação das emendas impositivas pelo Congresso entre 2014 e 2020



Fonte: Elaboração própria conforme IFI (2020)

Por meio da figura 2, notam-se quatro eventos entre outubro e dezembro de 2020, e janeiro de 2020, que permitem entender a lógica de inserção das emendas de relator na LOA de 2020. Em outubro de 2019, o Congresso aprovou a LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019), impondo a execução obrigatória das emendas de relator e comissão⁴⁹, porém, em novembro do mesmo ano, a LDO é aprovada pelo chefe do Executivo, mas ele veta a imposição das referidas emendas (IFI, 2020; SENADO, 2020). O Congresso age e, dias depois, por meio do PLN nº 51/2019, inclui novamente na LDO 2020 a impositividade e, também, identificadores de resultado primário (RP) para as emendas de relator e comissão.

De acordo com o Senado Federal (2020) e IFI (2020), esses identificadores servem para controlar as receitas e despesas primárias do Executivo e, assim, manter o equilíbrio das contas públicas. Uma das características das emendas impositivas é ter esses códigos de identificação para que seja possível limitar a execução dela, já que são realizadas por meio das receitas primárias discricionárias do governo (Idem). Além disso, possui um mecanismo que favorece o Congresso, visto que, ao vincular as emendas a este indexador de meta fiscal, eles possuem

⁴⁹ São emendas coletivas propostas por comissões temáticas permanentes das duas casas legislativas do Congresso Nacional, como é o caso da Comissão do Meio Ambiente (CMA), Comissão de Relações Exteriores (CRE) e entre outros.

certa facilidade para aumentar a dotação das emendas em casos de aumento da receita primária e, em caso de diminuição desses recursos, força o governo a limitar seus recursos para que possa diminuir os valores das emendas parlamentares (Ibidem; BRASIL, 2000).

Apesar disso, em dezembro de 2019, o governo vetou a imperatividade das emendas, isto é, não haverá então obrigação de empenhar as despesas, característica do orçamento impositivo, contudo, ele mantém os identificadores de resultado primário para elas. Esse veto foi mantido pelo Congresso, em janeiro de 2020, conseguindo ao menos os identificadores das emendas de comissão e relator, por meio da aprovação da Lei nº 13.957/2019 que incluiu isso na LDO 2020.

Além disso, conforme a figura 2, a necessidade de identificar a execução delas, por meio do resultado primário, apresenta o *modus operandi* do processo legislativo em que as outras emendas impositivas percorreram, já que, as individuais, por meio da LDO 2014, começaram a ser detectadas pelo código RP 6; e as emendas de bancada, através da LDO 2016, rastreadas pela fonte RP 7; e finalmente, através da Lei nº 13.957/2019, o código 8⁵⁰ e 9 para as emendas de comissão e relator, respectivamente, na LOA de 2020 (IFI, 2020).

Esse cenário pode ajudar a entender como poderão surgir outras emendas impositivas, já que parecem ter um mesmo sentido na criação dentro dos orçamentos. Logo, o próximo passo parece ser a impositividade das emendas de relator e comissão via LDO e, posteriormente, por meio de Emenda Constitucional, não havendo a necessidade de formação de coalizão legislativa para aprovação, anualmente, da LDO incluir imperatividade delas.

De acordo com essas mudanças elencadas na figura 2, nota-se um avanço abrupto do Legislativo em controlar as reservas discricionárias do Governo Federal, pois está em um processo de impor execução obrigatória dessas novas emendas. Além disso, mostra-se como um ator controlador, visto que derrubou dois vetos presidenciais sobre as emendas de relator, conseguindo, por meio da LDO 2020, o aperfeiçoamento delas, assim como o aumento dos seus valores. Nesse sentido, o governo ficou ainda mais limitado em duas funções: a gastadora e controladora, visto que vem perdendo espaço na utilização de reservas livres que poderiam ser

⁵⁰Os identificadores das emendas de relator e comissão podem ser encontrados no art. 6º, § 4º, II, c, 5 e 6, da LDO 2020.

utilizadas em novos investimentos e no contingenciamento das emendas parlamentares.

4.5.1 A crise de transparência provocada pelas emendas de relator-geral

Em razão da atipicidade da execução das emendas de relator, foi gerado diversas polêmicas sobre elas, porque, inicialmente, nem todas as bases de dados detectavam cada fase da despesa pública, como também, não havia divulgação de relatórios, da CMO, da natureza e destino dessas emendas (FARIA, 2022; BASSI, 2022; NETO, 2021). Em efeito, houve uma perda de controle sobre a informalidade e planejamento de ação das designações aceitas pelo relator-geral (Idem).

Isso significa que os sistemas orçamentários não mostravam a fase do empenho, liquidação e pagamento e, além disso, os relatórios de transparência, da CMO, não constavam os seguintes requisitos essenciais para a publicidade dos atos administrativos: quais ações orçamentárias foram agraciadas pelo desembolso financeiro; nomes dos parlamentares e partidos que indicaram as verbas; dos beneficiários das transferências do relator e, também, das designações que foram aceitas por este (Idem).

Quando se faz um esforço lógico sobre a necessidade de omissão da informação, sobretudo, da execução orçamentária, não se encontra qualquer sentido do ponto de vista de alcance do bem público, e sim de uma estratégia de eleição. Porque o relator-geral destina verbas em seu nome e os congressistas são prestigiados em suas bases eleitorais com recursos que conseguiram negociar com aquele e, com isso, ficam isentos de qualquer responsabilidade e controle de suas emendas, já que o relator não apresentará qual ação parlamentar aceitou. Ou seja, eles possuem uma garantia de produção de políticas públicas com a inexistência de planejamento e compromisso com o OGU, pois os congressistas transferem verbas sem a obrigatoriedade de serem identificados. A partir disso, dificultou o controle externo da ação parlamentar através da destinação de verbas (NETO, 2021).

Foi preciso entrar outro ator controlador na arena orçamentária para tentar equilibrar as forças de governança, é o caso do Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, em novembro de 2021, a relatora do caso, Ministra Rosa Weber, suspendeu a execução das emendas de relator por falta de transparência e grave ameaça ao

interesse público (FARIA, 2022). Segundo a liminar, as emendas só voltariam a ser executadas se o Congresso Nacional adotasse medidas para aumentar a publicidade delas, como, por exemplo, tornando público os documentos que embasaram a distribuição dos recursos a partir de 2020, a adoção nas plataformas de dados orçamentários de cada fase da despesa pública, e quais das transferências parlamentares foram aceitos pelo relator (Idem).

Contudo, em dezembro de 2021, um mês depois da referida suspensão, a ministra cancelou sua liminar, porque, após o julgado, o Congresso se manifestou contrário à decisão afirmando que as emendas de relator já estariam sendo executadas e, caso fosse canceladas, as políticas públicas não seriam implementadas (FARIA, 2022; CONJUR, 2021). Nesse sentido, a relatora referendou a decisão e acrescentou que as medidas de transparência que o Legislativo estava adotando, ao longo do exercício de 2021, mostraram-se satisfeitas, porém, que era necessário continuar aumentando essas ações (Idem).

O que acontece é que no exercício de 2020, as emendas de relator já estavam bastante fragilizadas pela opinião popular e da mídia e, com a liminar do STF, em 2021, agravou ainda mais a imagem sobre elas, sendo apelidadas por esses atores de “orçamento secreto” (SENADO FEDERAL, 2022a; FARIA, 2022; BARBIÉRI e CLAVERY, 2021). Em efeito, o Legislativo federal, antes da liminar, já tinha aprovado a Lei nº 14.194/2021 (LDO 2022) que estabeleceu a necessidade da indicação feita pelos autores das emendas (art. 71) (Idem).

Além dessa medida, foi aprovada a RCN nº 02/2021, após a liminar, que altera a RCN nº 01/2006 a fim de reforçar a transparência das emendas de relator, conforme dispõe em seu texto:

"Art. 53. IV - autorizar o relator-geral a apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas. Parágrafo único. O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 e 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144." (NR) "Art. 69-A. O relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil. § 1º As indicações e as solicitações que as fundamentaram, referidas no caput, serão publicadas individualmente e disponibilizadas em relatório em sítio eletrônico pela CMO e encaminhadas ao Poder Executivo. § 2º As indicações somente poderão ser feitas quando compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, e estiverem de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida." (NR) Art. 2º

Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Parágrafo único. As alterações da Resolução nº 1, de 2006-CN, referentes ao art. 69-A de que trata o art. 1º, somente serão aplicáveis às indicações do relator-geral realizadas após a data de publicação desta Resolução, aplicando-se às indicações e solicitações anteriores a essa data o que consta no Ato Conjunto das Mesas do Senado e da Câmara dos Deputados nº 1, de 2021. (RCN nº 02/2021).

A partir dos novos parágrafos incluídos no art. 53, da RCN nº 01/2006, percebe-se várias contradições. A primeira delas é que, ao invés de limitar os poderes do relator, fizeram o oposto, isto é, aumentaram, porque o inciso IV deixou expresso – o que não havia ainda no art. 144, da RCN nº 01/2006 – o poder do relator em apresentar emendas para criar novas programações na LOA, afinal era subjetivo esse entendimento por meio do inciso III, de acordo com a contextualização apresentada. Ou seja, o Congresso acumulou uma função exclusiva do Executivo (art. 167, da CF/88), pois agora poderá criar ações orçamentárias, com aprovação da CMO, independentemente de ratificação de algum órgão do governo (FARIA, 2022). Além disso, deixou a prerrogativa do relator indicar o limite a ser gasto pelas políticas criadas por ele e não por outro ator controlador, como é o caso da SOF, AGU e ministérios.

Ademais, o § 1, do art. 53, parece ser um louvor tendo em vista que estabelece uma norma sobre a publicidade das emendas de relator-geral. Contudo, a controvérsia é logo inserida no parágrafo único, pois é dito que só serão publicadas as informações das indicações e solicitações dos parlamentares a partir da promulgação da resolução, isto é, do exercício de 2021 adiante. Ou seja, eles deixaram em evidência que não serão divulgados esses documentos comprobatórios do exercício de 2020, não atendendo assim o clamor da população, das orientações feitas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e da Lei de Acesso às informações (LAI) (SENADO FEDERAL, 2022a; FARIA, 2022 apud TCU, 2021).

Quando se observa na prática, de fato muita coisa mudou, como, por exemplo, existe a execução orçamentária da despesa pública feita pelas emendas de relator em sistemas de dados orçamentários, como é o caso do SIOP e SIGA Brasil⁵¹, mostrando os seguintes elementos: o órgão orçamentário responsável pela realização delas; a ação que foi enviada a verba pelo relator-geral; o localizador do gasto; a natureza da despesa e a modalidade de aplicação. Contudo, ainda não há

⁵¹As bases podem ser acessadas em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>> e <<https://www.siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 12/10/2022.

nesses sistemas a informação quais indicações (com nomes dos parlamentares e partidos) foram aceitas e recusadas pelo relator, e sequer mostra o nome deste também.

Em exemplo, olhar-se-á aqui – conforme a base do SIOP⁵² – o percurso da ação 20ZV (fomento ao setor agropecuário) realizada por emenda de relator-geral: o tipo de autor consta como “relator-geral” e não mostra os parlamentares (e nem os partidos) que indicaram verbas para ação; o órgão e a unidade orçamentária responsabilizada pelo recurso foi o Ministério da Agricultura e Pecuária e Abastecimento; localizador do gasto foi em âmbito nacional; o grupo de natureza da despesa foi em despesas correntes e investimentos; Em relação à modalidade de aplicação, os recursos foram por meio de transferências diretas a estados e municípios; e a dotação dela foi de R\$ 1 milhão de verbas autorizadas e empenhadas, e de R\$ 105 mil liquidadas e pagas.

De outro ponto de vista, quando se analisa então os relatórios no portal da CMO⁵³, de fato só há as listagens dos solicitantes do exercício de 2021 e 2022, conforme a RCN n° 2/2021 indica, ou seja, ainda não existem essas comprovações da LOA de 2020. Além disso, muitos desses documentos são digitalizados, prejudicando o controle social, já que são diversos registros que não permitem a utilização de ferramentas de localização de termos específicos, como é o caso dos nomes de políticos ou partidos.

Ademais, ressalta-se que não existe uma padronização na formalização desses relatórios, pois não são todos que mostram os nomes dos partidos ou as classificações das despesas, via emenda RP 9, contrariando preliminarmente o princípio da programação e da legalidade. Em exemplo disso, tem-se o Ofício n° 0151/2021/PMP/PROJETOS⁵⁴, da Prefeitura de Parintins, do Estado do Amazonas, que pede para o Relator Geral a indicação de R\$ 7,5 milhões para pavimentação e recapeamento asfáltico no referido município, sem haver qualquer menção ao grau de avaliação dessa política (cronogramas de entregas), a classificação quanto possível da despesa – uma exigência do art. 36, da Lei n° 4.320/1964 –, se é de

⁵² A base pode ser acessada em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 12/10/2022

⁵³ Os relatórios das indicações de beneficiários por meio das emendas de relator-geral podem ser aferidos no próprio portal da CMO: <https://bit.ly/3Svu4CO>. Acesso em 08/09/2022.

⁵⁴ Esse documento pode ser observado no site: <<https://bit.ly/3Svu4CO>> que indicará a lista de indicações da LOA de 2021 sob a denominação de “Lista 34 - Relação dos ofícios de solicitação”. Acesso em 08/09/2022.

capital ou corrente e, de uma forma geral, uma vinculação com o planejamento público federal.

Se não bastasse isso tudo, os portais de orçamento não mostram o nome dos solicitantes, pois essas informações estão centralizadas nesses relatórios. Além do mais, tanto nos *softwares* online, como nesses documentos, não é dito quais foram às indicações aceitas e recusadas pelo relator-geral. Com isso, exige-se um esforço de controle indireto, através de uma pesquisa por conta própria de quais foram os ofícios que evidenciaram a ação orçamentária para inclusão de verba ou quem foi beneficiário desta, possibilitando uma pequena noção das bases eleitorais dos políticos que poderiam ter pedido recursos. Contudo, isso ainda dará muita imprecisão na informação, algo simples que poderia ser sanado pela divulgação de dados.

Portanto, nota-se que o Legislativo praticou uma estratégia de omissão, assim como foi notado na produção de emendas individuais e de bancada, já que vem omitindo prerrogativas de publicidade e transparência⁵⁵ nas emendas constitucionais orçamentárias que deveriam incluir artigos sobre o controle e responsabilização de suas transferências.

Diante disso, o Congresso Nacional se tornou um dos atores mais fortes em governança orçamentária, pois ele consegue instituir regras e executá-las, mesmo que contrárias às prerrogativas da CF/88 (art. 37), das portarias da SOF (manuais técnicos de orçamento), da LRF (arts. 44 a 46), das recomendações do STF e da população, normalizando o regresso da democracia, já que, mediante resolução, um ato legal, foi dito que não haverá divulgação dos dados do exercício de 2020. Afinal, como não era um ato que envolvesse calamidade pública, segurança do Estado ou informação pessoal – que são as exigências previstas pelas regras acima destacadas – não havia necessidade de sigilo.

4.5.2 A execução orçamentária das emendas de relator-geral entre 2020 e 2021

⁵⁵É que em âmbito do Direito Administrativo existe uma diferença entre publicidade e transparência. O primeiro seria uma condição de o ato administrativo obter eficácia na produção de seus efeitos, levando assim o conhecimento das ações estatais para todo o povo. Já o segundo seria a capacidade, a partir dos dados divulgados, criar condições para que seja realizado o controle social, ou seja, não bastaria ele publicar o que foi praticado, visto que é preciso também oferecer clareza, objetividade, compreensibilidade e descentralização de suas ações (PALUDO, 2017; ALEXANDRINO e PAULO, 2018; LIMA, 2015 apud LEI DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES, 2012).

A execução das emendas de relator foi atípica, já que, pela primeira vez, a partir de uma única emenda, no caso, relator-geral, o Congresso conseguiu ampliar seus valores de forma expressiva quando comparada com as individuais e de bancada.

Para entender esse ganho de poder como gastador, a tabela 8 apresenta a execução orçamentária, entre 2020 e 2021, das emendas de relator-geral.

Tabela 8 – Execução das emendas de relator-geral entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões)

Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Restos a pagar
2020	20.141.935.036	19.735.866.956	7.503.657.986	7.013.159.578	*
2021	16.865.000.000	16.719.609.211	6.396.935.422	6.392.225.604	12.723.547.796
Total	37.006.935.036	36.455.476.167	13.900.593.408	13.405.385.181	12.723.547.796

Fonte: Elaboração própria de acordo com a base do SIOP e SIGA Brasil

*Não constam os valores de RP para o ano de 2020.

A partir da tabela 8, nota-se que os valores totais empenhados sobre os autorizados representaram em média 99%. Por outro lado, as verbas totais do liquidado sobre o empenhado foram de 38%, abaixo dos 50% quando comparado com os números das emendas individuais e de bancada. Por fim, os pagamentos totais sobre os liquidados seguiram a tendência do orçamento impositivo, pois tiveram uma média de 93%.

Quando se observa apenas esses dados das emendas RP 9, talvez não dá para notar a exuberância delas. Por isso, é preciso relacionar esses dados, do mesmo período de execução, com os valores das outras emendas impositivas para que se possa ter uma ideia dos impactos. Assim, a tabela 9 apresenta a execução orçamentária das emendas individuais e de bancada entre 2020 e 2021.

Tabela 9 – Execução das emendas impositivas entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões)

Emendas individuais				
Ano	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2020	9.468.453.810	9.227.959.245	5.458.278.403	5.403.785.775
2021	9.670.235.419	9.456.245.262	6.347.519.135	6.287.876.507
Total	19.138.689.229	18.684.204.507	11.805.797.538	11.691.662.282
Emendas de bancada				
Ano	Dotação Autorizada	Empenhado	Liquidado	Pago
2020	5.927.298.253	5.863.241.414	3.451.248.224	3.427.318.442
2021	7.301.901.752	7.223.110.315	3.265.806.805	3.218.723.947
Total	13.229.200.005	13.086.351.729	6.717.055.029	6.646.042.389

Fonte: Elaboração própria de acordo com a base do SIOP.

Conforme a tabela 9, em relação às emendas individuais, o total da dotação autorizada das emendas de relator-geral foi bem maior (48% a mais) nos dois anos e representou quase o dobro das individuais nos valores totais. A fase de empenho seguiu a mesma lógica, pois, a diferença do total desse valor das emendas RP 9, em relação às individuais, foi de 50%. Apesar do total da liquidação sobre a fase de empenho representar somente 35%, em relação às emendas de relator, suas verbas ainda sim foram superiores aos das emendas individuais, já que esse saldo representa 15% a mais da diferença entre o empenho e a liquidação das emendas individuais. O total do pagamento seguiu a mesma trajetória, pois representa 13% sobre o total das emendas individuais.

Já em relação às emendas de bancada, o total das dotações autorizadas de emendas RP 9 foram superiores em 64% sobre aquelas, assim como para os valores totais empenhados que tiveram a mesma porcentagem. Também, as emendas de relator foram elevadas sobre os valores totais liquidados, representando 52% a mais sobre as de bancada; e os totais pagos tiveram 50% de margem superior em relação às emendas de bancada.

Assim, por meio da tabela 8 e 9, percebe-se que os congressistas conseguiram viabilizar mais políticas públicas por meio das emendas de relator-geral, já que, mesmo tendo um valor liquidado menor sobre o empenhado, ainda sim foi bem superior quando comparado com os valores de liquidação das emendas individuais e de bancada.

De acordo com a base SIGA Brasil⁵⁶, considerando os pagamentos das emendas de relator-geral, entre os anos de 2020 e 2021, mais de 50% desse valor (R\$ bilhões) foram para saúde, assim como as emendas individuais e de bancada, visto que, também, o relator destinou a maioria dos seus recursos para esta mesma ação.

Com esses dados, nota-se que mesmo ainda não sendo impositivas, as emendas de relator-geral vêm se tornando um novo mecanismo de captura de recursos do Executivo, aumentando as reservas do Legislativo como gastador, priorizador de gastos e controlador de ações orçamentárias. Além disso, em apenas dois anos de exercício, seus valores foram superiores em cada fase de execução da

⁵⁶A base pode ser acessada em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 12/10/2022.

despesa pública. Sobre essa capacidade de priorização de gasto pelo Congresso, não faz sentido grande parte delas irem somente para área da saúde, por mais que seja uma das funções mais prioritárias do Estado, já que, conforme os itens 4.1 ao 4.2.1 deste trabalho, notou-se a falta de efetividade delas pela inexistência de critérios de transferências pelos parlamentares, privilegiando estados mais ricos (em relação ao PIB). Também pelo valor empregado nelas, visto que mais de 80% das emendas individuais, e 60% das emendas de bancada, são destinadas para a saúde e, mesmo assim, não geram o impacto esperado no aumento dos serviços públicos, podendo ser a mesma realidade das emendas de relator.

Logo, pensa-se na necessidade de envio expressivo de recursos, assim como ocorre na saúde, para outras pautas críticas, como é o caso da previdência, modernização da gestão pública e educação (GOMES *et al.*, 2020). Contudo, os parlamentares apresentam dificuldades em ceder o poder decisório na alocação de suas emendas, pois, no ano de 2021, eles não encaminharam recursos para a política pública do Censo Demográfico, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), alegando que não tinham verbas suficientes, no caso, eram R\$ 2 bilhões para viabilização, adiando essa pauta para o ano seguinte (HARTUNG *et al.*, 2021). Entretanto, conforme a tabela 8, foi visto que a dotação autorizada para as emendas de relator-geral, em 2021, foi de R\$ 16.865.000.000, ou seja, o Congresso tinha sim recursos para cooperar na referida ação, afinal o valor do custo da política representava somente 12% do total das emendas de relator-geral.

4.5.3 Variáveis do orçamento impositivo de 2019 a 2021

Por mais que as emendas de relator tenham ganhado relevância sobre outras emendas impositivas, estas ainda são notórias no processo de alocação legislativa, já que os seus valores crescem em cada estágio da despesa pública, principalmente quando se analisa o contexto em que são aprovadas, isto é, diante de um cenário fiscal comprometido (IFI, 2020). Assim, mesmo diante de baixa econômica e redução das despesas primárias discricionárias, os legisladores, em face do Executivo, conseguiram aumentar suas verbas (*Idem*).

Sobre essa questão, Bonfim *et al.* (2021) notou que a capacidade de contingenciamento das emendas impositivas, em 2020, dos partidos opositores do Executivo, é baixíssima já que a programação financeira das ações orçamentárias

ao combate da covid-19⁵⁷ do Partido dos Trabalhadores (PT), principal sigla que faz oposição ao Governo Bolsonaro, deteve maiores valores para pagamento e, também, das verbas dos partidos que fazem coligação com o referido chefe do Executivo, que é o caso do Partido Social Democrático (PSD), Partido Liberal (PL) e Progressistas (PP). Para consubstanciar essa informação dada por Bonfim *et al.* (2021) sobre uma possível dificuldade de contingenciamento das emendas individuais pelo governo, segue a tabela 10 que apresenta a execução orçamentária dessas emendas do PT e PL entre 2019 e 2021.

Tabela 10 – Diferenças na execução de emendas individuais entre os partidos do PT e PL entre 2019 e 2021 (em R\$ bilhões)

Partido	Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	RP inscrito
PT	2019	1.079.431.017	1.010.597.300,06	495.299.626,44	489.942.333,83	*
PT	2020	972.365.916	938.270.142,04	528.099.576,84	523.864.995,19	520.654.966,23
PT	2021	944.236.216,00	918.058.849,42	615.557.862,60	606.655.759,13	761.692.448,92
Total	3 anos	2.996.033.149,00	2.866.926.291,52	1.638.957.065,88	1.620.463.088,15	1.282.347.415,15
PL	2019	323.772.802,00	309.809.145,83	161.121.420,05	160.046.769,55	*
PL	2020	637.617.046,00	629.335.762,46	422.384.948,36	419.887.374,35	149.762.376,28
PL	2021	700.036.933,00	685.977.701,90	491.850.642,39	490.827.240,67	305.952.332,86
Total	3 anos	1.661.426.781,00	1.625.122.610,19	1.075.357.010,80	1.070.761.384,57	455.714.709,14

Fonte: Elaboração própria conforme a base do SIOP e SIGA Brasil.

*Os valores não constam nas bases de dados.

A partir da tabela 10, nota-se uma precisão com os argumentos utilizados por Bonfim *et al.* (2021), existindo o comprometimento das emendas individuais pelo chefe do Executivo, que pode ser notado pelos maiores valores de execução orçamentária do PT, em relação ao PL. Nesse sentido, o total dos valores autorizados do PT, sobre o PL, é superior em 45%; o empenho é de 43%; o liquidado e o pago são de 34%; e os restos a pagar foram de 64% sobre os recursos do PL. Isso significa que o presidente Bolsonaro executou mais ações do partido opositor ao invés de sua base de coalizão, apesar de conseguir aumentar aos

⁵⁷É um vírus que foi responsável por causar uma pandemia mundial, que se iniciou no final de 2019, prejudicando ainda mais os cenários econômicos otimistas. Por conta dela, o Brasil criou várias medidas tributárias emergenciais para combatê-la, como é o caso da PEC emergencial que possibilita o descumprimento da regra do ouro (art. 167, III, da CF/88), isto é, arrolar dívida pública para pagamento de despesas correntes (IFI, 2020). Contudo, enquanto a regra estiver válida, o Governo Federal fica proibido de fazer muitas coisas: realizar concursos públicos, conceder reajuste e benefícios tributários e entre outros, ressalvadas algumas exceções (Idem). Por conta dessas mudanças institucionais que foram causadas pelo o referido vírus, diminuiu o prestígio do Executivo

poucos, anualmente, os valores de execução do PL, visto que, em 2019 – início do Governo Bolsonaro –, o valor da liquidação do PL era de apenas R\$ 161.121.420,05 e, após 2 anos de governo, este partido da coalizão do chefe do Executivo teve seus valores quintuplicados (R\$ 914.235.590,75), em função da divisão do valor de 2019 e do total dos anos de 2020 e 2021 (MOTORYN, 2022).

Mesmo diante dessa suposição, o PT mostrou elevada vanguarda, através das emendas individuais, pois conseguiu viabilizar maiores verbas para ações de saúde mesmo não fazendo coalizão com o governo, atendendo com maiores dotações a calamidade ocasionada pela covid-19, já que metade do percentual das emendas individuais devem ser transferidas para ações e serviços de saúde (BRASIL, 2015).

Além disso, é possível entender essa perda de capacidade de contingenciar através da análise geral sobre qual partido obteve maior valor autorizado e pago de emendas individuais. A tabela 11 mostra o *ranking* dos maiores valores autorizados e pagos por emendas individuais pelo PT e PL entre 2019 e 2021.

Tabela 11 – Ranking dos maiores valores autorizados e pagos por emendas individuais entre 2019 e 2021

Partido	Ano	Posição sobre o valor autorizado	Posição sobre o valor do pagamento
PT	2019	1º lugar	2º lugar
PT	2020	1º lugar	1º lugar
PT	2021	1º lugar	1º lugar
PL	2019	12º lugar	12º lugar
PL	2020	7º lugar	7º lugar
PL	2021	6º lugar	6º lugar

Fonte: Elaboração própria conforme a base do SIOP e SIGA Brasil.

Conforme a tabela 11, constata-se, mais uma vez, que o PL obteve piores colocações na quantidade de valores autorizados e pagos, quando comparados com o do PT que vem conseguindo destinar mais recursos, pelo menos, através de emendas individuais, pois, se este ficou entre os primeiros classificados na condição de pagamento, entre 2019 e 2021, significa dizer que viabilizou mais políticas públicas, já que muitos desses valores foram liquidados. Também, nota-se uma relação com a tabela 10, mostrando que mesmo não conseguindo contingenciar emendas de partidos opositores, Bolsonaro conseguiu aumentar a posição no *ranking* dos valores autorizados e pagos de seu partido. Logo, o chefe do Executivo

em realizar despesas primárias, alimentando assim a capacidade de priorização de gastos dos atores

possui certa influência, pelo menos, no aumento da execução de sua coalizão no Congresso, já que anualmente o PL teve aumento dos valores de suas emendas individuais (MOTORYN, 2022).

Além disso, o processo orçamentário no ano de 2021 não foi atípico apenas sobre a existência das emendas de relator, mas também pela a Lei nº 14.116/2020 que estabelece a LDO de 2021. Ela tornou possível à realização de destinação especial para as emendas de bancada – para além das emendas individuais –, aumentando a realização de políticas públicas com transferências diretas e sem a celebração de convênios, e diminuindo a responsabilidade legislativa sobre a perseguição do planejamento público (SENADO FEDERAL, 2022b; HARTUNG *et al.*, 2021).

Conforme o item 4.3 deste trabalho, viu-se que a principal característica das transferências especiais é criação de uma dotação genérica na LOA, mudando o *output* da política pública, pois o resultado não é mais a produção de serviço público, e sim a transferência do recurso para o ente subnacional que definirá qual será o bem público a ser entregue. Apesar dessa criação para as emendas de bancada, em 2021, de acordo com a base SIGA Brasil e SIOF⁵⁸, a LOA de 2021 não contemplou essa dotação genérica para as emendas de bancada. Porém, foi expressivo o número de transferências diretas delas e das emendas de relator-geral, entre 2020 e 2021. Para essa contemplação, segue a tabela 12 que mostra a execução orçamentária, entre 2020 e 2021, das emendas de bancada e relator-geral, assim como do total das transferências diretas realizadas por elas.

Tabela 12 – Diferenças entre as transferências das emendas de bancada e relator-geral entre 2020 e 2021 (em R\$ bilhões)

Transferências diretas das emendas de bancada				
Ano	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago
2020	5.925.609.565	5.861.552.727	3.451.248.224	3.427.318.442
2021	7.270.662.890	7.191.871.455	3.265.716.906	3.218.634.048
Total	13.196.272.455	13.053.424.182	6.716.965.130	6.645.952.490
Total do valor das emendas nesses dois anos	13.229.200.005	13.086.351.729	6.717.055.029	6.646.042.389
Transferências diretas das emendas de relator-geral				
Ano	Autorizado (R\$)	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)
2020	18.445.968.479	18.050.047.172	7.022.435.322	6.573.859.436

controladores (Ibidem).

⁵⁸ As bases podem ser acessadas em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>> e <<https://www.siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em 12/10/2022.

2021	16.140.317.182	16.005.286.856	6.298.404.186	6.293.694.368
Total	34.586.285.661	34.055.334.028	13.320.839.508	12.867.553.804
Total do valor das emendas nesses dois anos	37.006.935.036	36.455.476.167	13.900.593.408	13.405.385.182

Fonte: Elaboração própria conforme a base de dados do SIOP e SIGA Brasil.

Conforme a tabela 12, é possível notar que, em cada fase da execução da despesa (autorização, empenho, liquidação e pagamento), mais de 90% dos valores foram realizados por meio de transferências diretas, através divisão entre o total de cada fase de execução da emenda com o total da transferência direta realizada por ela. Já que mais 90% das emendas de bancada e relator foram liquidadas por meio das transferências diretas, presume-se que grande parte das verbas foram implementadas sem convênio ou contrato de cooperação, dificultando o controle sobre a efetividade da execução parlamentar.

Além disso, as emendas de relator continuaram regredindo nas relações constitucionais entre o Executivo, pois, o relator-geral, com aprovação da CMO em 2021, anulou parcela das despesas obrigatórias do governo, sobretudo, nas áreas da educação e saúde, para aumentar os valores das emendas parlamentares (NETO, 2021; HARTUNG *et al.*, 2021; CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS, 2021b). Os legisladores fizeram isso por conta dos regimes fiscais que não permitiram o aumento das despesas via reestimativas de receitas na LOA e, atrelado a isso, muitas das reservas discricionárias primárias foram transferidas para o combate contra a covid-19 (Idem). Em efeito, as emendas iriam sofrer uma leve redução, contudo, através do corte de dispêndios vinculados, conseguiram a ampliação de suas verbas para além de relator-geral (Ibidem).

Isso foi um avanço expressivo em funções privativas do Governo Federal, pois, para que este possa desvincular parcela de dispêndios obrigatórios, somente via ratificação do Legislativo, seja por meio da LDO ou de Emenda Constitucional através da DRU (PACELLI, 2022; NETO, 2021; HARTUNG *et al.*, 2021). O que pode ser feito de forma autônoma pelo Executivo é o que já prevê o art. 9º, da LRF, pois, caso verificado o não cumprimento das metas fiscais a cada final de bimestre do exercício fiscal, poderá ser expedido um ato próprio para a limitação de recursos da LOA, a fim de gerar equilíbrio entre as receitas e despesas públicas. Contudo, essa ação não é ilimitada, pois, conforme esse artigo, o cancelamento deverá ser de acordo com a LDO, e não de forma discricionária pelo governo.

Ademais, de acordo com item 4.1 deste trabalho, o contingenciamento fiscal das emendas impositivas também não é por ato próprio do Executivo, porque é preciso enviar um projeto de lei ao Congresso e, caso seja realmente preciso limitar essas verbas, o governo terá que também diminuir seus recursos discricionários na mesma proporção realizada nas emendas.

Diante desse cenário, o Congresso acumulou funções típicas de administração do Executivo, já que aprova e executa seus dispêndios, e desvinculando sozinho receitas fixadas pela CF/88. Isso significa que ele centraliza todas as funções orçamentárias, aumentando seus poderes de guardião, coordenando e alterando a execução do orçamento; gastador, ampliando os valores de suas emendas; controlador, exercendo suas funções independentemente da aprovação de outros atores controladores e do governo; e priorizador de gastos, incluindo percentual de receitas através das emendas impositivas e criando programações obrigatórias sobre os gastos discricionários do Executivo.

Essa situação parece que continuará perpetuando, já que o PLOA 2022 está seguindo a mesma lógica de imposição das emendas parlamentares, dos poderes do relator-geral e de resultados primários e nominais negativos (HARTUNG et al., 2021; NETO, 2021; SENADO FEDERAL, 2021). Nesse cenário, o déficit primário estimado para 2021 foi de R\$ 247 bilhões, existindo mais despesas primárias que as receitas correntes poderiam suportar (SENADO FEDERAL, 2021; MÁXIMO, 2020). Além disso, os valores das emendas parlamentares, em média, entre 2020 e 2021, representaram 34% das despesas discricionárias do Executivo (HARTUNG et al., 2021; IFI, 2020). Também foi previsto um aumento de R\$ 5,7 bilhões para o fundo partidário, enaltecendo o uso de emendas com interesses clientelistas que deterioram as reservas discricionárias e a credibilidade do Executivo (HARTUNG et al., 2021).

Em razão da crise de transparência e de planejamento, este trabalho vai ao encontro do pensamento de autores que dizem que será preciso uma revisão constitucional das finanças públicas para equilibrar a arena orçamentária (GIACOMONI, 2021; LEITE, 2021; PACELLI, 2021; SANTOS e GASPARINI, 2020; OLIVEIRA, 2017). Logo, existe a necessidade dos poderes em aprovar uma nova norma geral de finanças públicas, pois a que existe atualmente, no caso, a Lei 4.320/64, conforme visto no Item 2.1 deste trabalho, é desatualizada e criada antes

da CF/88, não contemplando diversas premissas da atualidade, dos avanços da globalização e dos direitos fundamentais.

Com isso, haverá a possibilidade de criação de várias regras para limitar as invocações legislativas na arena orçamentária, por exemplo: (1) regulamentar a criação de novas emendas impositivas; (2) proibição para retificar prazos das programações orçamentárias delas; (3) estabelecimento de avaliação para o alcance da política pública e da responsabilização parlamentar via emenda impositiva; (4) impor a necessidade de publicidade e transparência de todo ato administrativo relacionado a elas; (5) e revogar a RCN nº 02/2021, a fim de estabelecer obrigatoriedade de divulgação dos documentos comprobatórios de pedidos de emendas de relator da LOA de 2020, já que, conforme Item 4.5.1 deste trabalho, a referida Resolução não incluiu esses dados.

Ademais, (6) os poderes poderiam alterar a LAI e a LRF para colocar mais dispositivos sobre a divulgação de dados e responsabilização da execução orçamentária, e eficácia das realizações políticas do Legislativo, visto que, mediante os Itens 4.1 e 4.1.1 desta pesquisa, foi evidenciado que o orçamento impositivo em saúde está privilegiando instituições financeiras, não havendo punição parlamentar.

Além disso, (7) o processo de execução obrigatória das emendas individuais, destinadas aos serviços de saúde, deve ser considerado um amplo processo participativo e técnico, obrigando os parlamentares a seguirem as portarias ministeriais, aperfeiçoando as transferências delas. Para isso, poderia a CMO aprovar, mediante resolução, as indicações feitas por órgãos centrais de planejamento para que as emendas sigam o planejamento federal, pois, de acordo com o Item 4.1 desta pesquisa, os parlamentares não estão seguindo as indicações feitas pelas portarias do Ministério da Saúde.

Também, (8) é preciso que a programação orçamentária das emendas impositivas seja feita pelo Legislativo, e não pelo Executivo, aumentando a capacidade de responsabilização dos congressistas pela execução direta no orçamento, já que, conforme os Itens 4.3, 4.3.1 e 4.5.2, os congressistas vêm conseguindo criar programações no orçamento.

Por fim, (9) constitucionalizar a necessidade de outros atores em estabelecer um teto de gastos para as emendas, principalmente para as individuais e de relator-geral, e não o próprio Legislativo. Pensa-se aqui que elas têm menos qualidade de eficácia quando comparadas com as coletivas, como é o caso das de bancada e

comissão, pois, estas, são decididas em grupo e há pelo menos uma distribuição de poder decisório na alocação de recursos, diferentemente do que ocorre naquelas outras que possuem fortemente um caráter eleitoral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo entender como o Legislativo federal se fortaleceu no sistema de finanças públicas, no controle de suas emendas e das reservas discricionárias do Executivo entre 2015 a 2021. Para isso, foi investigado as alterações normativas advindas da EC nº 86/2015; das ECs nº 100, 102 e 105 de 2019; e da RCN nº 02/2022. Também, os valores da execução orçamentária do Programa Manutenção da Educação Infantil (12ku), entre 2016 e 2019; das emendas individuais, entre 2015 e 2021; das emendas de bancada, entre 2017 e 2021; das transferências especiais das emendas individuais e diretas de bancada e relator, entre 2020 e 2021. Além disso, o cenário fiscal por meio dos resultados nominais e primários, de 2014 a 2019; da capacidade de contingenciamento das emendas individuais, entre 2019 e 2021; da inclusão das emendas de relator na LOA de 2020, e a crise de transparência e execução delas, entre 2020 e 2021.

A partir dos resultados obtidos, é possível entender que as emendas parlamentares são ferramentas democráticas, pois, através delas, é possível programar ações orçamentárias para as quais o Executivo não tenha interesse de alocação. Inclusive, a impositividade delas surge a partir da perda de credibilidade do governo em ofertar bens e serviços públicos, enaltecendo a importância e necessidade do Legislativo na execução do orçamento para além do planejamento e controle. Essa mudança possibilitou o monitoramento sobre os valores das emendas impositivas em sistemas orçamentários, por conta dos identificadores de resultado primário que rastreiam a execução delas, sendo implementado para as emendas individuais, em 2014; para as emendas de bancada, em 2016; e para as emendas de relator e comissão, em 2020, oferecendo maior controle social sobre suas quantias e dos seus beneficiários.

Contudo, este trabalho apresentou evidências que afirmam o empoderamento do Legislativo, entre 2015 e 2021, no controle de suas emendas e das reservas discricionárias do Executivo, juntamente com a falta de critérios efetivos para a transferência delas. É o caso da EC nº 86/2015 que possibilitou superioridade ao Executivo Federal, pois o Legislativo tornou de execução obrigatória parte das suas emendas individuais, priorizando gastos de saúde na LOA; utilizou de sua prerrogativa de omissão para não normatizar a equidade da

programação financeira; estabeleceu regras para dificultar o contingenciamento por erros e regras fiscais, fazendo com que aquele só possa fazê-lo se reduzir suas despesas primárias discricionárias e mediante a um projeto de lei que deve ser encaminhado ao Congresso; diminuiu sua responsabilidade quanto à perseguição da efetividade de suas emendas e da política fiscal, dado que a emenda não estabelece qualquer medida de avaliação da execução sobre essas verbas e permitiu a implementação delas por entes políticos subnacionais inadimplentes; e garantiu a inscrição de restos a pagar por meio delas.

Além disso, ela fortaleceu outros atores controladores sobre o Executivo, como é o caso dos tribunais de contas e do Judiciário que obrigam a alocação de recursos em áreas prioritárias, sem antes averiguar as fontes do tesouro. Mesmo com um aumento anual dos valores e dos restos a pagar das emendas, os impactos na saúde não foram efetivos como deveriam ser, pois não seguem o rito do planejamento orçamentário, das portarias do Ministério da Saúde, e muitos dos recursos vão para instituições financeiras e fundos adversos dessa temática.

Já a EC nº 100/2019 tratou de normatizar a natureza jurídica do orçamento, impondo um caráter de imperatividade total sobre as reservas discricionárias do Executivo e das emendas de bancada, aumentando as reservas do Legislativo em face do restante de investimento do governo. Também, os valores delas continuam em crescimento, assim como ocorre nas individuais. Ela não trouxe nenhuma regulamentação da EC nº 86/2015, permitindo que muitas das controvérsias continuassem, como é caso da omissão em legislar sobre a norma que estabelece critérios de equidade; retirou os prazos de avaliação da programação das emendas, pois agora esses cronogramas serão estabelecidos pela LDO; a destinação delas continuam para pagamento de seus restos a pagar, principalmente se forem para despesas de capitais.

A EC nº 102/2019 reforça a limitação das reservas discricionárias do Executivo, como também, da sua perda de autonomia tributária, afinal foi tirado parte de sua participação dos excessos de barris do pré-sal, diminuindo receitas originárias para investimento.

A EC nº 105/2019 que, entre as principais mudanças, dá à possibilidade de destinação especial para as emendas individuais. Dessa maneira, os legisladores conseguiram criar uma dotação na LOA, independentemente do governo, para programarem conforme suas vontades, pois a transferência é direta e não passa

pela intermediação de uma instituição financeira ou de algum fundo. Além disso, não é exigido contratos de convênios para o controle dessa execução, ficando encargo do governo estadual e municipal e, em efeito, livrando a responsabilidade do Congresso sobre a efetividade da realização da política pública. A partir disso, o Legislativo aumentou bruscamente a execução de suas emendas por meio de transferências especiais.

As emendas de relator-geral ganharam bastante poder a partir da LOA 2020, pois, em apenas dois anos de execução e mesmo não sendo impositivas ainda, os seus valores estão quase superando daquelas outras que estão sendo impostas há mais de seis anos. Inclusive, mais de 90% das destinações delas foram diretas, dificultando o controle sobre sua implementação. Além disso, continuaram algumas das contradições em face do bem comum, visto que o Legislativo partiu de uma premissa para omitir as informações sobre o manejo delas, dos nomes dos parlamentares e partidos que indicaram verbas, e quais destas foram aceitas ou recusadas pelo relator-geral. Também, da capacidade de interferência do parecer preliminar, pois, no ano de 2021, ele permitiu o cancelamento de despesas obrigatórias do Executivo para aumentar os recursos do Congresso.

Atrelado a tudo isso, ainda tem a capacidade que o Legislativo possui sobre as LDOs, tendo em vista que ele é o último ator da governança orçamentária a derrubar qualquer veto presidencial. Através disso, eles conseguiram anualmente a garantia de execução de suas emendas sem a necessidade de constitucionalização. Como visto também, o cenário fiscal (teto de gastos) e social (pandemia) que agravam ainda mais o alcance de resultados primários e nominais pelo o Executivo, reduzindo suas reservas discricionárias.

Notou-se que o Legislativo focou em grande medida na destinação de seus recursos, por meio do orçamento impositivo, não criando critérios de alcance de planejamento e responsabilização. Com isso, a tendência mostra que haverá, em um futuro breve, a constitucionalização das emendas de comissão e relator-geral, da destinação especial delas e das emendas de bancada. Como também, um aumento de poder constante do relator e das inovações legislativas pelo parecer preliminar, que interferem na função de planejar o orçamento pelo o Governo Federal. Também, dos valores dessas emendas que – mesmo diante de um cenário econômico pessimista – continuam em crescimento.

Portanto, é preciso que, cada vez mais, os governos brasileiros possam ter independência na execução de suas receitas primárias discricionárias a fim de conseguirem implementar seus planos governamentais sem a necessidade de comprometimento da política fiscal e subordinação ao Congresso na tentativa de administrar a alocação de emendas, assim como na capacidade de responsabilização parlamentar de suas transferências, já que eles estão executando direta e indiretamente a política orçamentária e omitindo de seu papel de legislador ordinário para regulamentar a avaliação de suas transferências. Por isso, é preciso compromisso dos legisladores atuarem em sintonia com o Executivo, possibilitando a destinação de emendas conforme orientação dos órgãos ministeriais.

Como agenda de pesquisa, surge a necessidade de continuar acompanhando os níveis de execução orçamentária das emendas impositivas, a fim de entender como esses aumentos podem impactar a quantidade de receita discricionária primária do Governo Federal. Também é necessária atenção sobre a transparência das emendas de relator-geral, mas, principalmente, das transferências especiais, já que, neste caso, não há discriminação das despesas a serem executadas em razão da simples entrega de dinheiro para os estados e municípios. Por fim, é interessante observar a efetividade das destinações das emendas para a área da saúde e se elas continuarão privilegiando fundos adversos e instituições financeiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDRINO, M., & PAULO, V. (2018). **Direito Constitucional Descomplicado**. 17ª edição. São Paulo: *Editora Método*.

AQUINO, A. C. B. D., & AZEVEDO, R. R. D. (2017). **Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária**. *Revista de Administração Pública*, 51, 580-595. Disponível em: <<https://bit.ly/3M4RXyN>>. Acesso em: 26/05/2022.

BAIÃO, A. L., COUTO, C. G., & JUCÁ, I. C. (2018). **A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 47-86. Disponível em: <<https://bit.ly/3xZ1fGz>>. Acesso em: 19/08/2022.

BAIÃO, A. L., COUTO, C. G., & OLIVEIRA, V. E. D. (2020). **Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil**. *Revista de Sociologia e Política*, 27. Disponível em: <<https://bit.ly/3UKstdE>>. Acesso em: 21/01/2022.

BARBIÉRI, L. F., CLAVERY, E. (2021). **Entenda por que as emendas de relator são chamadas de 'orçamento secreto'**. *TV Globo: Política*. Disponível em: <<http://glo.bo/3E78QGO>>. Acesso em: 01/10/2022.

BASSI, C. D. M. (2022). **As Emendas parlamentares e a apropriação sobre o orçamento público: uma discussão sobre o falso ou o verdadeiro**. Repositório do Conhecimento do IPEA. Disponível em: <<https://bit.ly/3Rtn3kr>>. Acesso em: 28/09/2022.

BONFIM, R., FREITAS, V. E. V. D. S., & RUBIATTI, B. D. C. (2021). **Emendas parlamentares no contexto da pandemia de covid-19 no Brasil**. *E-Legis*. Disponível em: <<https://bit.ly/3SFkrky>>. Acesso em: 03/07/2022.

BORGES, A. C. C. S. (2015). **Governança orçamentária e gasto público no Brasil: uma abordagem institucional do processo de definição da despesa em âmbito federal**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) — Universidade de Brasília. Disponível em: <<https://bit.ly/3JqKASK>>. Acesso em: 12/01/2022.

BRASIL. (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <<https://bit.ly/3UJqdu7>>. Acesso em: 25/01/2022.

BRASIL. (2000). **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá

outras providências. Disponível em: <<https://bit.ly/3UKY27h>>. Acesso em: 25/01/2022.

BRASIL. (2006). **RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <<https://bit.ly/3uOr6yU>>. Acesso em 15/05/2022.

BRASIL. (2015). **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de Março de 2015**. Altera os Arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <<https://bit.ly/2N9u8px>>. Acesso em: 25/01/2022.

BRASIL. (2019a). **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de Junho de 2019**. Altera os Arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/3SnupqW>>. Acesso em: 25/01/2022.

BRASIL. (2019b). **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de Setembro de 2019**. Dá nova redação ao Art. 20 da Constituição Federal e altera o Art. 165 da Constituição Federal e o Art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<https://bit.ly/3rfIDiN>>. Acesso em: 25/01/2022.

BRASIL. (2019c). **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de Dezembro de 2019**. Acrescenta o Art. 166–A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: <<https://bit.ly/3RkO2i0>>. Acesso em: 25/01/2022.

BRASIL. (2021). **RESOLUÇÃO Nº 2, DE 2021-CN**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Disponível em: <<https://bit.ly/3BWDFvn>>. Acesso em 29/09/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. (2019). **Câmara aprova PEC do Orçamento Impositivo para emendas de bancada**. *Agência Câmara de Notícias*. Disponível em: <<https://bit.ly/3Bxvqpg>>. Acesso em 22/09/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. (2020). **Orçamento da União: LOA 2020**. Disponível em: <<https://bit.ly/3UTwTzh>>. Acesso em: 25/09/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. (2021a). **Nota Técnica nº 63/2021: Emendas de Relator – Subsídios Quanto aos Aspectos Orçamentários**. *Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira*. Disponível em: <<https://bit.ly/3E3qw67>>. Acesso em: 15/12/2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. (2021b). **Estudo Técnico nº 18/2021: Matéria Orçamentária em tramitação na Comissão Temática – Inadmissibilidade.** *Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira.* Disponível em: <<https://bit.ly/3fx6FSZ>>. Acesso em: 25/11/2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. (2022a). **Orçamento Anual.** *Assessoria de imprensa: um guia para jornalistas.* Disponível em: <<https://bit.ly/3E7hlfF>>. Acesso em: 24/09/2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. (2022b). **Execução Orçamentária Das Emendas De Relator-Geral.** *Portal da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.* Disponível em: <<https://bit.ly/3dUEDQT>>. Acesso em: 30/09/2022.

CAVALCANTE, P. O. & LOTTA, G. O. (2015). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação.** *ENAP.* Disponível em: <<https://bit.ly/3rcf9l1>>. Acesso em: 05/02/2022.

CGU. (2018). **Portal PPA Cidadão.** *Controladoria Geral da União.* Disponível em: <<https://bit.ly/3X0T6fh>>. Acesso em: 12/05/2022.

CGU. (2019). **Relatório de Avaliação: Ministério da Educação – Exercício 2019.** *Controladoria Geral da União.* Disponível em: <<https://bit.ly/3M4UI8J>>. Acesso em: 12/05/2022.

CHAVES, F. E. C. (2020). **A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e suas controvérsias em relação à separação de poderes e ao princípio federativo.** *Textos para Discussão.* Disponível em: <<https://bit.ly/3rcCy5G>>. Acesso em: 21/01/2022.

CONJUR (2021). **Rosa Weber autoriza a execução de emendas do relator no Congresso Nacional.** *Portal Consultor Jurídico.* Disponível em: <<https://bit.ly/3E5idHa>>. Acesso em: 01/10/2022.

COUTO, L. F. (2020). **A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas.** Rio de Janeiro: Ipea, 203-220. Disponível em: <<https://bit.ly/3HEhBtx>>. Acesso em: 12/01/2022

COUTO, L. F., & CARDOSO JR, J. (2018). **Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil.** *Boletim de Análise Político-Institucional*, 19, 75-82. Disponível em: <<https://bit.ly/3SmGPzq>>. Acesso em: 16/01/2022.

DA SILVA CRISTÓVAM, J. S., & DA SILVA, C. B. (2018). **Sobre a noção de orçamento público impositivo no Brasil: uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 86/2015 e do modelo estadual em Santa Catarina.** *A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 18(73), 247-269. Disponível em: <<https://bit.ly/3fqPFOb>>. Acesso em: 06/06/2022.

DA ROCHA, D. G., MARCELINO, G. F., & SANTANA, C. M. (2013). **Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira.** *Revista de Administração*, 48(4), 813-827. Disponível em: <<https://bit.ly/3HEOAxI>>. Acesso em: 12/01/2022

DE OLIVEIRA MENEZES, E. C., SACRAMENTO, A. R. S., RAUPP, F., & SANTOS, R. C. N. (2021). **As Emendas Parlamentares no Contexto do Orçamento Público: Alocação de Recursos no Governo Federal 2019-2020.** *Encontro Brasileiro de Administração Pública*. Disponível em: <<https://bit.ly/3Rk21or>>. Acesso em: 05/06/2022.

DE TOLEDO JÚNIOR, F. C. (2001). **A apuração de indexador básico da Lei de Responsabilidade Fiscal - A receita corrente líquida do Município.** *Revista do TCU*, (89), 50-55. Disponível em: <<https://bit.ly/3SBqE0U>>. Acesso em: 01/03/2022.

ENAP. (2021). **Processo Legislativo Orçamentário: Módulo 3 – As emendas apresentadas pelo Poder Legislativo.** *Escola Virtual da ENAP*. Disponível em: <<https://bit.ly/3fq3vAa>>. Acesso em: 15/02/2022.

FARIA, R. O. D. (2022). **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica.** *Biblioteca Digital do STF*. Disponível em: <<https://bit.ly/3CINODc>>. Acesso em 28/09/2022.

GIACOMONI, J. (2011). **Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária.** *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.*

GIACOMONI, J. (2019). **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo.** Título I. *São Paulo: Atlas.*

GIACOMONI, J. (2021). **Orçamento Público.** 18ª edição. *São Paulo: Atlas.*

GOMES, J. R., FILHO, J. E. B., DE NASCIMENTO, J. C. H. B. (2020). **Finanças Públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil.** *Revista Brasileira de Contabilidade*. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ci3ffA>>. Acesso em: 06/09/2022.

- GONTIJO, V., & NOGUEIRA, L. (2014). **Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa**. *Revista ALESGIS*, 50. Disponível em: <<https://bit.ly/3LMWMwp>>. Acesso em 10/01/2022.
- GOVERNO FEDERAL (2022). **SIOP**. Disponível em: <<https://bit.ly/3BS33Cj>>. Acesso em: 10/12/2021.
- GRATON, L. H. T., BONACIM, C. A. G., & SAKURAI, S. N. (2020). **Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal**. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 54(5). Disponível em: <<https://bit.ly/3E12f0w>>. Acesso em: 02/02/2022.
- HARADA, K. (2021). **“Direito financeiro e tributário”**, 30ª edição, São Paulo: Atlas.
- HARTUNG, P., MENDES, M., & GIAMBIAGI, F. (2021). **As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do Orçamento**. *Revista Conjuntura Econômica*, 75(09), 20-22. Disponível em: <<https://bit.ly/3Rn8SqU>>. Acesso em: 05/08/2022.
- HOLTZ, C. P. (2020). **Evolução do orçamento impositivo: impactos da modalidade de transferências especiais em emendas parlamentares individuais Introduzidas pela Emenda Constitucional nº 105 no orçamento da União em 2020**. *ENAP*. Disponível em: <<https://bit.ly/3CeQy58>>. Acesso no dia 09/02/2022.
- IFI. (2020). **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 38**. *Instituição Fiscal Independente do Senado Federal*. Disponível em: <<https://bit.ly/2DyZVAB>>. Acesso em: 02/05/2022.
- INESC. (2020). **Orçamento impositivo: briga entre Congresso e Planalto não enfrenta crise econômica**. *Instituto de Estudos Socioeconômicos*. Disponível em: <<https://bit.ly/3ffu9vL>>. Acesso em: 22/08/2022.
- LEITE, H. (2021). **Manual de Direito Financeiro**. 10ª edição. *Editora Juspodivm*.
- LIMA, R. (2015). **Qual é a diferença entre o princípio da publicidade, publicação e transparência**. *Revista Jus Brasil*. Disponível em: <<https://bit.ly/3ftbwUZ>>. Acesso em: 29/09/2022.
- LIMONGI, F., & FIGUEIREDO, A. (1998). **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 81-106. Disponível em: <<https://bit.ly/3frU6bc>>. Acesso em: 09/06/2022.
- LOCHAGIN, G. L. (2016). **A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. *Editora Blucher*.

MACHADO, R. Z. (2020). **Novas estratégias para velhas práticas na distribuição de verbas federais.** *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, 19(1), e37595–e37595. Disponível em: <<https://bit.ly/3rhb2Uw>>. Acesso em: 13/02/2022.

MÁXIMO, W. (2020). **Governo propõe meta de déficit primário de R\$ 247 bi para 2021.** *Agência Brasil*. Disponível em: <<https://bit.ly/3Ryq3w1>>. Acesso em: 03/10/2022.

MÉLO, E. A. (2011). **Governança orçamentária: uma análise sobre a atuação da Secretaria de Orçamento Federal.** Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <<https://bit.ly/3j9M09F>>. Acesso em: 12/01/2022

MENDES, S. (2015). **Administração financeira e orçamentária.** *Rio de Janeiro: 4ª.*

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (2022). **PPA CIDADÃO.** Governo Federal. Disponível em: <<https://bit.ly/2w2gGxB>>. Acesso em 10/12/2021.

MOTORYN, P. (2022). **Gasto quase triplica, e Bolsonaro terminará mandato com R\$ 93 bilhões em emendas parlamentares.** *Brasil de Fato – Política*. Disponível em: <<https://bit.ly/3XLLRID>>. Acesso em: 07/10/2022.

NETO, O. (2021). **Emendas de relator-geral: somos todos responsáveis. Entenda o que são as emendas de relator e o “Orçamento Secreto” 2021.** *Poder 360*. Disponível em: <<https://bit.ly/3CdZZ4W>>. Acesso em 07/03/2022.

NOGUEIRA, T. G. S. (2016). **O impeachment de Dilma Vana Rousseff: qualquer semelhança com a história é mera coincidência.** *Virtuajus*, 1(1), 244-253. Disponível em: <<https://bit.ly/3H3GsX6>>. Acesso em 07/03/2022.

NOVELINO, M. (2014). **Manual de Direito Constitucional.** *São Paulo: Método*.

OLIVEIRA, F. D. (2017). **O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania.** *III Simpósio de Orçamento Público e Políticas Sociais: o Controle Social como Instrumento Político na Gestão do Orçamento Público*. Disponível em: <<https://bit.ly/3BKJT12>>. Acesso em: 20/01/2022.

PACELLI, G. (2021). **Administração financeira e orçamentária.** 4ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm.

PACELLI, G. (2022). **Administração financeira e orçamentária.** 5ª edição. São Paulo: Editora Juspodivm.

PALUDO, A. (2017). **Orçamento Público, AFO e LRF: Teoria e questões**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Forense.

PEREIRA, J. M. (2018). **Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. rev. e atual. São Paulo: Atlas.

QUEIROZ, A. A. D. (2016). **Cartilha sobre políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília: Diap.

RODRIGUES, T. A. (2019). **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os poderes executivo e legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015**. *Biblioteca Digital do Senado Federal*. Disponível em: <<https://bit.ly/3E4MhTc>>. Acesso em: 22/02/2022.

SANTOS, N. C. B. & GASPARINI, C. E. (2020). **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 339–396. Disponível em: <<https://bit.ly/3Rg31K5>>. Acesso em: 21/01/2022.

SENADO FEDERAL. (2020). **Nota Informativa nº 03/2020**. *Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF)*. Disponível em: <<https://bit.ly/3y8i6qC>>. Acesso em: 24/09/2022.

SENADO FEDERAL. (2021). **O Orçamento de 2022 chega com déficit de R\$ 49,6 bi**. *Agência Senado*. Disponível em: <<https://bit.ly/3C3lrIv>>. Acesso em 03/10/2022.

SENADO FEDERAL. (2022a). **Presidente do Congresso complementa informações ao STF sobre emendas de relator**. *Agência de Notícias*. Disponível em: <<https://bit.ly/3URKXsN>>. Acesso em: 10/01/2022.

SENADO FEDERAL. (2022b). **Comissão de Orçamento debate transferências especiais por emendas de bancada**. *Agência Senado*. Disponível em: <<https://bit.ly/3T5MYjF>>. Acesso em 25/09/2022.

SENADO FEDERAL. (2022c). **SIGA BRASIL**. Disponível em: <<https://bit.ly/3foQnv9>>. Acesso em: 10/12/2021.

SILVA, C. J., AVELINO, E. M. C., RODRIGUES, J. M. (2022). **Orçamento impositivo das emendas coletivas de bancada: Indo além do poder de emenda versus poder de agenda**. *IPEA*. Disponível em: <<https://bit.ly/3BUdFkn>>. Acesso em: 15/07/2022.

SILVA, J. A.B. (2022). **Uma análise das implicações das emendas constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019 para o federalismo**. Orientadora: Suely Mara Vaz de Guimarães de Araújo. Dissertação (Monografia). Monografia

apresentada ao Instituto de Ciência Política como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política. Disponível em: <<https://bit.ly/3SmJoBo>>. Acesso em: 20/09/2022.

SILVA, L. A. G. P. D., & MERCÊS, N. N. A. D. (2018). **Estudo de casos múltiplos aplicado na pesquisa de enfermagem: relato de experiência.** *Revista Brasileira de Enfermagem*, 71, 1194-1197.

TAKAHASHI, V. P. (2005). **Transferência de conhecimento tecnológico: estudo de múltiplos casos na indústria farmacêutica.** *Gestão & Produção*, 12, 255-269.

TCU. (2018). **Relatório de Auditoria: TC-018.272/2018-5.** *Tribunal De Contas Da União*. Disponível em: <<https://bit.ly/3ChwIq0>>. Acesso em: 15/09/2022

TCU. (2019). **Parecer Prévio e Síntese do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.** *Tribunal De Contas Da União*. Disponível em: <<https://bit.ly/3UGDsVL>>. Acesso em: 05/01/2022.

YIN, R. K. (2005). **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman.