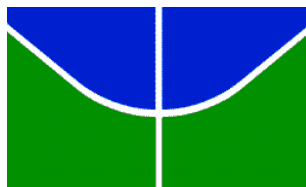


Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO PELAS LENTES DAS
EMENDAS PARLAMENTARES ENTRE 2015 E 2022**

João Victor Mota Silva

Brasília – DF
Setembro/2024



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**A RELAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO PELAS LENTES DAS
EMENDAS PARLAMENTARES ENTRE 2015 E 2022**

João Victor Mota Silva

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política,
do Instituto de Ciência Política, Universidade de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do
professor Arnaldo Mauerberg Junior.

Brasília – DF

Setembro/2024

RESUMO

A presente monografia investiga a evolução das emendas parlamentares no Brasil, com foco na transformação das emendas individuais em impositivas a partir de 2015 e na introdução das emendas de relator, conhecidas como "orçamento secreto". A pesquisa analisa a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo sob a ótica do orçamento parlamentar, examinando se as emendas impositivas alcançaram efetivamente o status de imposição plena e se o orçamento secreto representa a concretização dessa imposição. A metodologia combina análises quantitativas e qualitativas, utilizando dados do SIGA BRASIL e uma revisão documental das normas legislativas, das normas internas do Congresso Nacional e da decisão da Suprema Corte sobre o orçamento secreto, com o objetivo de entender o impacto dessas mudanças na dinâmica político-institucional brasileira. A partir das análises realizadas, identificou-se que, no período entre 2015 e 2019, as emendas parlamentares coincidiram com votações importantes para o governo, indicando a ausência do status de imposição plena dessas emendas. Além disso, concluiu-se que não há elementos factuais suficientes para afirmar categoricamente a favor da imposição plena do parlamento quanto às emendas do Relator-Geral, considerando a significativa participação do Executivo nas negociações envolvendo o orçamento secreto.

Palavra-chave: emendas parlamentares; orçamento impositivo; orçamento secreto; pork barrel; presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

This monograph investigates the evolution of parliamentary amendments in Brazil, focusing on the transformation of individual amendments into mandatory ones starting in 2015 and the introduction of rapporteur amendments, known as the "secret budget." The research analyzes the relationship between the Executive and Legislative branches from the perspective of the parliamentary budget, examining whether the mandatory amendments have effectively achieved the status of full imposition and whether the secret budget represents the realization of this imposition. The methodology combines quantitative and qualitative analyses, using data from SIGA BRASIL and a documentary review of legislative norms, internal rules of the National Congress, and the Supreme Court's decision on the secret budget, with the goal of understanding the impact of these changes on Brazil's political-institutional dynamics. Based on the analyses conducted, it was identified that, between 2015 and 2019, parliamentary amendments coincided with important government votes, indicating the absence of the status of full imposition of these amendments. Additionally, it was concluded that there is insufficient factual evidence to categorically support the full imposition of the parliament regarding the rapporteur amendments, considering the significant involvement of the Executive in the negotiations involving the secret budget.

Keywords: parliamentary amendments; mandatory budget; secret budget; pork barrel; coalition presidentialism.

Lista de Ilustrações

Tabela 1	Valores globais autorizados e empenhados entre 2015 e 2022	2 6
Gráfico 1	Valores autorizados, empenhados e executados ao longo dos anos de 2015 e 2022	2 7
Gráfico 2	Percentual de Valores Autorizados Convertidos em Empenho	2 8
Gráfico 3	Percentual de emendas autorizadas separadas por tipo	2 9
Gráfico 4	Percentual de emendas empenhadas separadas por tipo	2 9
Gráfico 5	Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas individuais entre os anos de 2015 e 2019	3 1
Gráfico 6	Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas individuais entre os anos de 2020 e 2022	3 2
Gráfico 7	Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas de relator entre os anos de 2020 e 2022	3 3
Gráfico 8	Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas individuais e de relator entre os anos de 2020 e 2022	3 3
Tabela 2	Períodos com valores de empenhos de destaque	3 5

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADPF	Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CGU	Controladoria Geral da União
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
EC	Emenda Constitucional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GND	Grupo de natureza da despesa
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PAC	Política de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria Geral da República
PL	Projeto de Lei
PLN	Projeto de Lei do Congresso
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLOA	Projetos de Lei Orçamentária Anuais
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRODASE N	Secretaria de Tecnologia da Informação
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade

PV	Partido Verde
RCL	Receita Corrente Líquida
RP	Resultado Primário
SEGOV	Secretaria de Governo da Presidência da República
SIAFI	Secretaria de Tecnologia da Informação
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. Introdução	8
2. Revisão De Literatura	10
2.1 Presidencialismo de Coalizão e Pork Barrel	10
2.2 Presidencialismo de Coalizão e Orçamento Impositivo	17
3. Metodologia	22
4. Análise	24
4.1 Apresentação dos dados obtidos	24
4.2 Análise dos valores autorizados, empenhados e executados por mês	30
4.3 Considerações sobre os dados apresentados	35
4.4 Análise normativa das emendas de Relator-Geral	39
4.4.1 As emendas parlamentares na Constituição Federal de 1988	39
4.4.2 Resoluções do Congresso Nacional sobre o trâmite orçamentário	41
4.4.3. O orçamento-secreto no Supremo Tribunal Federal	46
4.5. Considerações sobre a Análise Normativa	50
5. Considerações Finais	51
REFERÊNCIAS	54
APÊNDICE A - Valores globais em emendas individuais autorizados e empenhados entre 2015 e 2022	60
APÊNDICE B - Valores globais de emendas de Relator-Geral autorizados e empenhados entre 2020 e 2022	

1. Introdução

Em dezembro de 2013, o então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Alves, celebrou a sanção da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, que introduziu elementos que tornaram obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais ao Orçamento da União. Na ocasião, Alves declarou que a medida representava o fim da barganha e da discriminação partidária no país (Pereira, 2013). No ano seguinte, após a aprovação em primeiro turno da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 358/2014, que incluiu o dispositivo de execução obrigatória na Constituição, o presidente da Câmara afirmou que tal medida representava a libertação do parlamento da humilhação de negociar a liberação de recursos junto ao Poder Executivo. Henrique Alves ainda destacou que o texto, que se transformaria na Emenda Constitucional (EC) 86/2015, conhecida como "orçamento impositivo", garantiria a independência dos deputados ao se posicionarem contra ou a favor do governo, sem receios quanto ao impacto dessa postura na liberação de recursos para suas bases eleitorais (Batista, 2014).

Entretanto, anos depois, em junho de 2017, o Poder Executivo empenhou R\$ 1,8 bilhão em emendas parlamentares às vésperas da deliberação sobre a continuidade das investigações da denúncia por corrupção passiva contra o então presidente Michel Temer. Até aquele momento, pouco mais de R\$ 100 milhões haviam sido empenhados (Alencastro et al., 2017).

Na ocasião, o parecer do relator, deputado Sergio Zveiter, do PMDB, partido do presidente, que recomendava a admissibilidade da investigação, foi derrotado, sendo substituído por um novo parecer contrário à investigação, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). O deputado Chico Alencar, do PSOL, partido de oposição, denunciou a prática como um exemplo de fisiologismo no poder, afirmando que não é aceitável que parlamentares recebam recursos em troca de votos favoráveis ao governo (Alencastro et al., 2017).

Esses dois momentos parecem antagônicos. De um lado, a aprovação de uma emenda constitucional que busca tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares, com o intuito de evitar a troca de favores entre os Poderes Executivo e Legislativo. De outro, a acusação de que esse mesmo instrumento estaria sendo utilizado para angariar votos em favor do presidente. A presente pesquisa insere-se no contexto de discutir o cenário institucional em que essas duas afirmações se encontram.

Para uma compreensão contemporânea do arcabouço institucional que envolve as emendas parlamentares, é essencial discutir o chamado "orçamento secreto". Em maio de 2021, o jornalista Breno Pires (2021) publicou uma matéria no jornal *Estadão* expondo um esquema de compra de votos baseado em um novo tipo de emenda parlamentar, a emenda do Relator-Geral. Pires (2021) denominou o esquema como "orçamento secreto" devido à falta de transparência em torno da formulação e execução dessas emendas.

Assim, a monografia busca responder à seguinte questão central: as emendas parlamentares, após a promulgação da EC 86/2015, alcançaram o status de imposição plena? Tendo essa pergunta como fio condutor, o objetivo geral da pesquisa é analisar o funcionamento das emendas parlamentares no contexto da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Para atingir esse objetivo, o segundo capítulo apresenta uma revisão de literatura, observando como o tema é abordado pela Ciência Política. O terceiro capítulo propõe uma metodologia quantitativa e qualitativa, com o objetivo de testar duas hipóteses. A primeira hipótese sustenta que o sistema das emendas impositivas não atingiu o status de imposição plena comemorado por Henrique Alves em 2013 e 2014. A segunda hipótese busca averiguar se, por meio do chamado orçamento secreto, esse status de imposição plena, conforme previsto na EC 86/2015, foi efetivamente alcançado.

O quarto capítulo, central para a monografia, será dedicado a testar essas hipóteses. Nele, serão descritos os dados obtidos sobre as emendas parlamentares, e as conclusões serão apresentadas com base nesses dados. A análise também incluirá uma revisão documental das normas orçamentárias, dos regimentos internos do Congresso Nacional e das decisões judiciais relevantes, incluindo a decisão da Suprema Corte sobre o orçamento secreto, além de relatórios parlamentares e outros documentos normativos pertinentes.

Vale destacar que esta monografia busca dar continuidade à pesquisa realizada por Taíla Albuquerque Rodrigues em 2019, intitulada "Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015", publicada na revista *Orçamento em Discussão* da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Adicionalmente, a pesquisa pretende aprofundar-se nas questões abordadas por Bruno Faria (2022) em seu estudo "As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica".

2. Revisão De Literatura

A revisão de literatura foi estruturada em dois eixos principais, com o presidencialismo de coalizão como pilar central. O primeiro eixo aborda o *pork barrel* no Brasil, visando estabelecer a conjuntura do pensamento acadêmico brasileiro sobre as relações do Poder Executivo com o Poder Legislativo, além das ferramentas utilizadas para o gerenciamento da coalizão presidencial. O segundo eixo foca na literatura sobre o orçamento impositivo, com a intenção de analisar como a literatura avalia a mudança na natureza orçamentária da execução de emendas parlamentares, de autorizativas para impositivas, dentro do presidencialismo de coalizão.

2.1 Presidencialismo de Coalizão e *Pork Barrel*

O sistema institucional brasileiro estabeleceu uma estrutura fiscal que conferia ao Poder Executivo maior controle sobre o orçamento, enquanto o papel do Poder Legislativo se limitava principalmente à elaboração de emendas. Como resultado, o Executivo detinha um poder discricionário considerável, o que lhe permitia pressionar os parlamentares e coordenar sua coalizão. Sendo assim, o Executivo recompensava os parlamentares que apoiavam sua agenda, autorizando a execução de suas emendas individuais, enquanto punia aqueles que se opunham, negando a execução de suas emendas. Além disso, as emendas também eram usadas para resolver votações nominais controversas e bloquear iniciativas indesejadas da oposição. Embora os custos orçamentário de manter a disciplina na coalizão fosse presumivelmente alto, as evidências sugerem que esse custo representava apenas uma pequena fração do orçamento total, tornando-o uma estratégia de governabilidade de baixo custo (Pereira; Mueller, 2002; 2004).

Pereira e Rennó (2001), demonstram, analisando a eleição para a Câmara dos Deputados em 1998, que os parlamentares que atuam em prol da aprovação de emendas específicas e localizadas voltadas, seu reduto principal, tendem a concentrar seus votos neste município. Outro ponto demonstrado foi que a execução dessas emendas por parte do executivo aumenta a probabilidade de o deputado decidir concorrer à reeleição e também a probabilidade dele sair vitorioso do pleito. A literatura demonstra que a distribuição do *pork barrel* se mostra mais efetiva eleitoralmente do que a eficiência legislativa, a tomada de decisão por parte do parlamentar e o posicionamento ideológico na Câmara dos Deputados perante os problemas nacionais (Pereira; Rennó, 2003, p. 426, 428, 431). Logo, os

parlamentares participam dessa dinâmica ciente dos poderes do Executivo, pois vêm nela um meio para permitir a sua própria sobrevivência política por meio voto pessoal, isto é, da alocação de emendas em seu reduto eleitoral para conversão em votos e garantia de sua eleição (Pereira; Mueller, 2002).

Figueiredo e Limongi (2002), em contraposto a Pereira e Mueller (2002), argumentam que o voto pessoal, no modelo que se estabelece na literatura estadunidense e é transposta para o Brasil, apresenta problemas de aplicabilidade no nosso sistema político e institucional, em especial em seu caráter orçamentário. A contraposição se centra em dois pilares fundamentais. O primeiro é o de que os políticos têm a seu dispor várias estratégias para obter mandatos representativos e o Congresso é constituído por políticos que perseguem objetivos diversos, não apenas a estratégia do voto pessoal. Enquanto o segundo é o de que não se pode desconsiderar o peso das normas constitucionais, eleitorais e orçamentárias que regulam esse processo (Figueiredo; Limongi, 2002).

Ademais, a avaliação de que a liberação de recursos para emendas individuais está diretamente relacionada ao apoio ao Executivo em votações nominais também não encontrava respaldo em análises de regressão ou comparações de médias. Essas análises não demonstravam uma associação causal entre as duas variáveis. Existem casos em que a execução de emendas é alta, sem uma correspondência esperada nas votações nominais. Além disso, é possível verificar alguns poucos casos de execução de média a alta sem a esperada correspondência nas votações nominais, demonstrando assim que há um grupo de parlamentares para o qual a tese da “moeda de troca” é inaplicável. Outro grupo de parlamentares em que essa visão não se aplica são os deputados que emendam o orçamento em um ano e não exercem mandatos no ano de sua execução, assim como há deputados que votam, mas que não participaram da elaboração do orçamento e, portanto, não têm emendas para serem liberadas. Os dados demonstram que tais parlamentares votaram de acordo com suas filiações partidárias, independentemente de terem ou não emendas a serem liberadas. Dessa forma, conclui-se que é a lógica partidária que determina a execução de emendas e a negociação individual (Figueiredo; Limongi, 2005).

A ideia de que as emendas são “moedas de troca” pressupõe algumas premissas que não são realistas, segundo Figueiredo e Limongi, (2005). Em primeiro lugar, presume-se que os legisladores tenham um interesse comum na promoção de políticas distributivas. Em segundo lugar, parte do pressuposto de que as emendas individuais são contrárias aos interesses do Executivo, sugerindo que, se o Executivo tivesse total liberdade para alocar

recursos, o faria de maneira diferente das políticas defendidas pelos parlamentares. No entanto, a realidade mostra que o presidente aloca recursos de forma complementar, não oposta, às demandas dos parlamentares, reconhecendo a natureza partidária que divide os legisladores entre aqueles que apoiam e os que se opõem ao governo. Portanto, a premissa de que as emendas são usadas como moeda de troca é falsa, uma vez que a alocação de recursos pelos legisladores é realizada de forma complementar às prioridades do Executivo, e não em oposição a elas (Figueiredo; Limongi, 2002; Figueiredo; Limongi, 2005).

Posteriormente, Mueller e Pereira (2003) apresentam um argumento contra esta posição. De modo geral, os autores argumentam que o sistema político brasileiro possui simultaneamente duas arenas diferentes e antagônicas, as quais possuem suas próprias forças e incentivos institucionais. Por um lado, a arena eleitoral tende a descentralização do sistema político e favorece o personalismo. Por outro lado, a arena congressual proporciona grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema, favorecendo a atuação partidária. Dessa forma, os argumentos que fundamentam o modelo do “voto pessoal”, conforme foi demonstrado por Figueiredo e Limongi anteriormente, não podem ser transpostos, de mesmo modo que o modelo do “voto partidário” também não deve ser transposto para o sistema de arena dupla brasileiro. Portanto, os autores demonstram que é perfeitamente possível a coexistência do comportamento partidário dentro do Congresso e do comportamento pessoal na esfera eleitoral, principalmente por meio de políticas locais do tipo *pork barrel*.

Tendo essa conjuntura como pressuposto e dada as configurações institucionais brasileiras, é preciso ver que na ausência das emendas parlamentares, o Presidente conseguiria realizar menos de sua agenda política, e as políticas seriam ou altamente instáveis, ou ficariam paralisadas. Nesse aspecto, vale mencionar as diferenças nas visões da agenda política dos parlamentares e do Executivo. Enquanto o primeiro possui um caráter mais voltado aos interesses regionais, o segundo está em posição de internalizar os custos e benefícios das políticas que afetam os interesses nacionais. Se preocupando assim mais com o crescimento econômico e a desigualdade do que os membros do Congresso (Alston; Mueller, 2005).

Ao analisar a 51ª legislatura da Câmara dos Deputados (1999-2003), Hagopian, Gervasoni e Moraes (2008) observam a emergência de partidos mais fortes, a partir de políticos orientados pelo partido. Isso se daria não apenas para se manter na negociação com o Executivo, mas para desenvolver suas marcas partidárias e organizar sua competição eleitoral em um contexto de mudança estrutural. A visão se contrapõe com Pereira e Mueller (2003), que sugere partidos fortes na arena legislativa, mas fracos eleitoralmente, sugerindo o

fortalecimento dos partidos para os pleitos com vistas a desenvolver suas marcas partidárias e organizar sua competição eleitoral em um contexto de mudança estrutural. A mudança abordada por Hagopian, Gervasoni e Moraes (2008, p. 368-369) são as reformas econômicas realizadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, as quais levaram à diminuição de recursos para patronagem, o que diminuiu o valor para as campanhas baseadas nesses recursos. Os resultados da pesquisa realizada por eles demonstra que com a diminuição do *pork barrel*, as emendas individuais ao orçamento financiadas deixaram de ser um incentivo significativo para os membros da oposição desertarem de seus líderes partidários ou para os membros da coalizão governante observarem disciplina, ao passo que os incentivos para se alinhar mais ao líder e ao partido aumentaram (Hagopian, Gervasoni e Moraes 2008, p. 379).

Essa realidade pode apresentar uma tensão aparente entre o partido e o parlamentar, visto que o primeiro tem como foco a sua própria reeleição, ao passo que o segundo atua para melhorar as perspectivas eleitorais do coletivo. Todavia, a literatura observa que comportamentos individualistas excessivos por parte dos candidatos podem diminuir o potencial eleitoral do partido, além de fornecer munição poderosa para os oponentes do partido na próxima eleição. Dessa forma, o trabalho da liderança, a partir dos instrumentos oferecidos institucionalmente, como alocação de membros na Comissão Mista de Orçamento para apreciação das emendas parlamentares, é encontrar o equilíbrio eleitoralmente ótimo. Sendo assim, quando os eleitores optam por tanto pelos ganhos coletivos ao nível nacional defendido pelos mandatos, quanto pela distribuição localmente direcionada, *pork barrel*, os líderes partidários são as agentes para resolução dos conflitos internos entre individual-coletivo associado aos parlamentares (Lyne, 2008).

A partir deste ponto, é possível analisar a literatura que aborda o *pork barrel* a partir de dois prismas. O primeiro, o aborda ao lado dos demais instrumentos utilizados para o gerenciamento da coalizão e a sua relação com eles. Já o segundo, o vê enquanto alocação discricionária dos recursos federais nos municípios, as suas motivações e os seus possíveis impactos eleitorais.

No primeiro prisma, é preciso compreender o *pork barrel* como um substituto imperfeito das políticas distributivas, as quais são uma das condições possíveis pelas quais o presidente consegue apoio legislativo em condições de multipartidarismo ou formação de uma coalizão. Sendo ambos parte da organização institucional do país, se constata que para conseguir apoio do parlamento no Brasil é necessária a distribuição estratégica de cargos ministeriais e do *pork barrel* como um custo contínuo ao Executivo. Logo, no Brasil, o *pork*

se mostra como um complemento efetivo aos “bens de coalizão” e, em alguns casos, como servindo de substituto para a construção de um suporte legislativo em modelo multipartidário. Além disso, em razão da flexibilidade do *pork*, ele permite ajustes à medida que pode interagir reciprocamente com o apoio legislativo (Pereira; Power; Raile, 2011).

Nesse contexto, sendo um dos componentes para a gerência de uma coalizão, o Executivo possui um leque de possibilidades as quais abarcam o uso ou não do *pork barrel*, a quantidade e o valor das emendas executadas em local e outras estratégias escolhidas pelo presidente. A literatura, analisando as estratégias de coalizão dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, os dois primeiros governos de Lula e o primeiro governo de Dilma, observou que mesmo diante de praticamente o mesmo arcabouço institucional, os custos de governo foram marcadamente distintos para diferentes presidentes, demonstrando que há espaço para diferentes estratégias do uso das emendas, da quantidade de ministérios que um presidente decide ter em seu governo e do total de recursos que decide alocar entre os ministérios (Bertholini; Pereira, 2017).

Outro instrumento utilizado para o gerenciamento de uma coalizão é a concessão de cargos nos ministérios, agências e autarquias que compõem o Poder Executivo. Tendo em vista que esta esfera é a responsável pela alocação ou não dos recursos voltados a prática do *pork barrel*, se observou uma necessidade na literatura em observar a dinâmica entre a alocação de emendas e o perfil de cada ministério. Os estudos nesse sentido demonstram que as emendas cujo autor e o ministro responsável pela dotação orçamentária são do mesmo partido, apresentam grau de execução superior em comparação com aquelas em que não há o alinhamento partidário entre os dois atores. A mesma pesquisa que chegou a esse resultado, também corroborou com a literatura demonstrando que líderes partidários e, principalmente, membros e líderes da Comissão Mista de Orçamento têm maior grau de execução de suas emendas individuais (Baião; Couto; Jucá, 2018).

Para além da alocação dentro dos partidos, também foi observado estudo que testa a hipótese de que os ministros alocam mais recursos discricionários em seus respectivos estados. Entretanto, os dados analisados demonstraram que essa realidade não se concretiza na prática e por isso tal hipótese foi descartada. Ao passo que a análise desses mesmos dados ampliam o ponto da preferência partidária apresentado por Baião, Couto e Jucá (2018). Além disso, os ministros tendem tanto a executar as emendas dos deputados correligionários, quanto transferem e concedem mais subsídios aos estados governados pelo seu partido, tendo como

base os convênios de cada órgão, além de assinarem mais contratos com entidades localizadas nesses estados (Mauerberg, Oliveira e Guerreiro, 2023).

Sob o segundo prisma para a revisão da literatura sobre *pork barrel* é preciso compreender o percurso das emendas até a execução das emendas. Em regra, este vai desde sua proposição pelo parlamentar, passando por diferentes níveis burocráticos do Executivo federal até o envio para atores locais por meio de transferências intergovernamentais. Dessa forma, aqui será abordada a ponta deste percurso, a execução de fato desses e dos demais recursos discricionários do governo federal.

Inicialmente cabe destacar a existência de estudos buscando relacionar o *pork barrel* com a corrupção nos municípios brasileiros, tendo como base a insuficiência de controle sobre a aprovação e execução de emendas parlamentares do orçamento federal. Se constata então deficiências na *accountability* ou responsabilização horizontal, realizada por meio de controles recíprocos entre os poderes, assim como, de *accountability* vertical, relacionada ao controle dos cidadãos. Apesar de não ser apresentada uma relação causal entre emendas e corrupção, os resultados da análise estatística dos dados da Controladoria Geral da União (CGU) e das distribuições geográficas das emendas expõe que os entes municipais que receberam recursos de emendas parlamentares apresentaram, em média, 25% mais episódios de corrupção (Sodré; Alves, 2010).

Quanto ao resultado da alocação das emendas e dos recursos federais em geral, o primeiro indício a ser investigado, que já foi mencionado anteriormente, é a correspondência eleitoral a esta prática. O *pork barrel* é entendido, nesse contexto, como um imperativo da sobrevivência política no Brasil por meio da reeleição. Dessa forma, se identificam motivações táticas na alocação de transferências federais pelo governo central em um estado federal. Em outras palavras, prefeitos politicamente alinhados com o presidente brasileiro recebem maiores parcelas dos recursos discricionários realizados pelas transferências federais. Da mesma forma, são reduzidas as transferências para municípios governados por prefeitos de partidos de oposição, com vistas a favorecer o candidato do governo nos futuros pleitos (Brollo; Nannicini, 2012). Sob esta lógica, se ressalta também que a alocação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) funcionava de maneira igual, mesmo com suas bases constitucionais e no código tributário (Litschig, 2012).

Com foco exclusivo nas emendas e nos resultados eleitorais dos parlamentares, estudos econométricos demonstram uma correlação positiva, mas que pode variar a depender da modalidade de aplicação. A hipótese comprovada é a de que as emendas executadas por

prefeituras geram mais votos e que esse efeito é maior quando há alinhamento partidário entre o parlamentar proponente e o prefeito do município beneficiário. Dessa forma, também foi comprovado que o conjunto de deputados de um partido tende a enviar emendas para as prefeituras correligionárias (Baião; Couto, 2017).

Aprofundando-se na questão, constata-se a existência de estudos que testaram a influência dos alinhamentos políticos de deputados federais com o governo, os efeitos do calendário eleitoral e as mudanças nas alianças sobre os repasses discricionários brasileiros. Os resultados corroboram que o alinhamento com o governo federal resulta em mais repasses para municípios, enquanto prefeitos de oposição receberam menos fundos federais. Nesse contexto, destaca também o papel dos deputados a partir de projetos de distribuição de benefícios, destinação de recursos e repasses de apoio mútuo são relevantes para explicar como o governo federal compartilha os repasses discricionários, reforçando o dito anteriormente sobre o voto pessoal. Um resultado adicional está relacionado às alterações na situação das alianças no intervalo entre a votação e a implementação do orçamento. Se observou que os ex-aliados foram mais penalizados, enquanto aqueles que se aliaram durante a implementação do orçamento não eram mais favorecidos nesse aspecto. Por fim, o último fator observado é relativo ao calendário eleitoral. Se concluiu que durante os anos eleitorais, os municípios receberam repasses maiores nos investimentos, principalmente durante as eleições federais (Alves, Caldeira e Ferreira, 2021).

Mattos, Politti e Morata (2021) testaram a hipótese da alocação do favoritismo de cidade natal na distribuição de recursos, independentemente do apoio eleitoral. Tal hipótese possui sua relevância tendo como base a distinção entre o *pork barrel* e o favoritismo de cidade natal. Apesar da sua coexistência ser possível, no *pork barrel* os recursos são direcionados a grupos de interesse específicos em recompensa ao apoio político e não necessariamente este local corresponderá à cidade do parlamentar. O resultado da pesquisa sugere que a distribuição de recursos por meio do *pork barrel* é maior do que o favoritismo de cidade natal, entretanto este ainda é um fator importante no comportamento dos políticos locais no Brasil. Os dados analisados demonstraram que os municípios com deputados nascidos obtêm, em média, aproximadamente 0,2 mais em número de emendas e um real adicional por habitante proposto pelo deputado quando comparados a municípios sem deputados nascidos localmente em um ciclo político de quatro anos. Dessa forma, se confirmou que quando um município se torna o local de nascimento de um deputado em exercício, ele é recompensado com um número e valor maiores de emendas per capita, ao

passo que quando um município deixa de possuir um deputado que tenha nascido nele, tanto o número quanto o valor de emendas per capita são reduzidos.

Após a apresentação da divisão desses dois prismas — o *pork barrel* enquanto instrumento de gerenciamento de coalizão e ele enquanto alocação discricionária dos recursos federais nos municípios — cabe destacar os estudos demonstrando impactos positivos nos municípios provindos das alocações de recursos por parte dos deputados. Bertholini, Pereira e Rennó (2018), tratando o *pork barrel* assim como qualquer outra política, constataram o papel positivo na política brasileira da alocação desses recursos em razão da promoção de inclusão social e desenvolvimento econômico. Sendo assim, apesar dele possuir a sua função no sistema político, ao ajudar na relação entre os poderes executivo e legislativo, além de proporcionar estabilidade ao poder legislativo ao aumentar as chances de reeleição, o uso adequado dessas políticas pode reduzir a desigualdade e a pobreza, contribuindo assim para regimes democráticos mais igualitários e justos.

Ao analisar outras alocações de recursos discricionários, Burrier (2018) discutiu a questão de se o processo de formulação de políticas de infraestrutura no Brasil prioriza critérios políticos, como ocorre com o *pork barrel*, ou técnicos? De modo geral, o autor ressalta a mistura complexa de fatores e a demonstração que a alocação desses recursos ocorre de forma simultaneamente política, técnica e afetada pela capacidade burocrática. Tendo como foco a Política de Aceleração do Crescimento (PAC), foi constatado que este não reflete a prática do gasto de *pork barrel*, geralmente associado às relações entre o executivo e legislativo. O que Burrier é que a maioria das variáveis políticas se mostrou insignificante, embora em alguns modelos, governadores e vereadores aliados ao governo federal aumentem os gastos do PAC, nenhum dos seis estados com as maiores taxas de financiamento per capita era líder por um governador do partido do presidente.

Almeida (2021) conduziu estudo acerca da efetividade das emendas parlamentares. Segundo o autor, o caráter descentralizador desses recursos permite a exportação das receitas tributárias ao nível federal para os estados e municípios, o qual é capaz de promover substanciais ganhos de bem-estar social. Nesse contexto, seguindo a linha de Bertholini, Pereira e Rennó (2018), Almeida constatou que a destinação de recursos via emenda parlamentar é capaz de promover maior bem-estar, quando comparada com a decisão alocativa do governo central.

2.2 Presidencialismo de Coalizão e Orçamento Impositivo

O orçamento aprovado pelo Poder Legislativo possui despesas cuja efetivação pelo Poder Executivo não é obrigatória, isto é, essas despesas se caracterizam por serem apenas autorizadas pelo Legislativo a serem executadas. Sendo assim, apenas impondo um limite ao gasto público e estabelecendo um caráter discricionário ao Executivo no que trata do orçamento. Nesse cenário, a programação orçamentária é definida pelo Poder Executivo que a executa ou não, após a autorização parlamentar, constituindo assim a natureza autorizativa do orçamento. Por outro lado, o orçamento aprovado pelo Legislativo também é composto por dotações orçamentárias, com a irrestrita execução dos gastos estabelecidos. Estabelecendo assim a natureza impositiva. Logo, o orçamento público brasileiro possui uma natureza mista, isto é, tanto uma natureza autorizativa quanto impositiva. Tal natureza também é chamada na literatura de “terceira via” (Santos, 2014).

Apesar desta característica institucional, foram apresentadas diversas propostas no Congresso Nacional para retirar a discricionariedade na fase de execução orçamentária. A principal inspiração é o modelo americano, que possui o instrumento denominado *rescission*, o qual exige autorização legislativa explícita para a inexecução de crédito orçamentário. Sobre a discussão do chamado orçamento impositivo, Menezes e Pederiva (2015), observaram na literatura que a maioria do orçamento — cerca de 90% — já era execução obrigatória, fazendo com que pudesse ser discutida a impositividade apenas sobre 10% das descrições orçamentárias. Além disso, o esperado é que com a medida o Poder Legislativo se fortaleça em prol do enfraquecimento do Poder Executivo, visto que este último ficaria sem um dos instrumentos de “barganha” de apoio político nos momentos de votações importantes. Os autores concluem com a revisão de literatura que tornar o orçamento impositivo não resolverá os problemas orçamentários brasileiros, visto que as propostas de alteração não contemplam todos os pontos que necessitam de atenção. Para alteração do sistema orçamentário, é preciso que o sistema político no qual ele está inserido também deverá ser modificado (Menezes; Pederiva, 2015).

Neste jogo, as emendas parlamentares até o exercício financeiro de 2014 eram parte do orçamento de natureza autorizativa, portanto cabia ao Executivo determinar quais delas seriam executadas. Todavia, após a promulgação da EC 86/2015, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica, as emendas passaram a compor a parte impositiva do orçamento público. A emenda foi aprovada no parlamento com ampla margem

e motivada principalmente pelo descontentamento dos parlamentares com os baixos níveis de execução orçamentária e financeira individuais. O que se constatou durante as tratativas da proposta é que a obrigatoriedade apenas das emendas individuais é resultado também da resistência política do Poder Executivo contra um modelo que expandia a obrigatoriedade de execução para toda a peça orçamentária (Greggianin, 2015). As primeiras conclusões da comunidade acadêmica concluíram que a medida fortalece a hegemonia parlamentar nas questões orçamentárias. Contudo, em uma análise mais abrangente, percebe-se que a EC, por adicionar a impositividade apenas em uma parcela específica do orçamento, tem um alcance restrito. Dessa forma, a constitucionalização da impositividade das emendas individuais representa uma desvalorização da atuação do Poder Legislativo na definição do conteúdo orçamentário. Isso se dá em razão da discussão passar a se concentrar apenas nas emendas e não nos demais pontos (Lima; Viana, 2016).

O texto da EC 86/2015 altera os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, que trata do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dos créditos adicionais. A emenda estabelece que as emendas individuais devem ser aprovadas no orçamento da União no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo metade destinada à saúde. Adicionalmente, a emenda constitucional estabelece que a execução das programações de caráter obrigatório das emendas deve ocorrer de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria. Todavia, apesar de prever que a execução desses valores possui caráter obrigatório, a emenda prevê exceções nos casos de impedimentos de ordem técnica, os quais precisam ser justificados em até 120 dias a contar da data da publicação da lei orçamentária anual. Após apresentadas as justificativas, o Poder Legislativo dispõe de até 30 dias para indicar ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável. Em seguida, o Poder Executivo deve encaminhar um projeto de lei sobre a realocação dos recursos. Por fim, caso o Congresso não delibere sobre o projeto até o dia 20 de novembro ou até 30 dias após o término do prazo previsto para o envio do projeto de lei, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. O texto estabelecido pela emenda permite possibilidade de contingenciamento do valor total previsto, se for verificado que a reestimativa de receita e despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.

No ano de 2019, foi promulgada a extensão da impulsividade orçamentária por meio da EC 100/2019. O novo texto não alterou o modelo impositivo das emendas, na verdade, foi

um instrumento voltado a aumentar o valor inserido no favorecimento à execução de emendas. O novo texto inclui na obrigatoriedade de execução todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% da RCL realizada no exercício anterior. Além de estabelecer que a execução das programações de caráter obrigatório devam atender, além do caráter equitativo, igualitário e impessoal, também critérios objetivos e imparciais (Brasil, 2019).

Contrapondo a visão do enfraquecimento do Executivo e fortalecimento do Legislativo, é possível observar na literatura que as duas emendas do orçamento impositivo tiveram o efeito oposto. Por um lado, o Legislativo abdicou da prerrogativa constitucional de deliberar sobre o orçamento na totalidade, se privando apenas a aprovar as emendas apresentadas, ao passo que esta mudança não altera os demais fatores de negociação que conformam a posição do Legislativo no presidencialismo de coalizão, mantendo assim a posição já anterior do Executivo. Portanto, os instrumentos atuam para enfraquecer a posição institucional do Legislativo (Silva; Bittencourt, 2019).

Ao se atentar às mudanças provocadas pela aprovação das emendas impositivas, se observou que foram elevados os montantes de emendas pendentes de execução, com isso se observou um aumento grau de controle das emendas pelo Poder Executivo, que agora utiliza o controle para dificultar a execução enquanto seu instrumento político. Logo, pode até ser indicado a diminuição do orçamento enquanto moeda de troca, mas jamais o fim do seu uso. Com a mudança, os impedimentos técnicos à execução e à liberação financeira assumiram o espaço da redução da discricionariedade anterior promovida pelos contingenciamentos. O Executivo então, atua de modo a contingenciar “prudencialmente” as despesas discricionárias no curso do exercício e reduzir o montante obrigatório das emendas individuais, desse modo os critérios de impedimentos técnicos podem ser regidos para acelerar ou não liberação dos empenhos pelos ministérios, bem como os pagamentos de restos a pagar. Dessa forma, ao não estabelecer um regimento que determine em que momento e em quais quantidades e/ou porcentagens essa liberação e correspondente execução devam acontecer, exceto que devam acontecer de forma equitativa, se permite que o modelo que o orçamento impositivo pretendeu acabar, permanece-se: a ingerência e concentração política quanto à execução das programações decorrentes de emendas. Tais pontos permitem retomar ao modelo que o orçamento impositivo pretendeu acabar: a ingerência e concentração política quanto à execução das programações decorrentes de emendas. Logo, tal discricionariedade técnica atua de modo a promover voto favorável de parlamentar à pretensão do governo. Portanto, o

Executivo ainda tem para si o controle de dispositivos internos necessários à efetiva execução orçamentária e financeira, visto que cabe a ele definir o ritmo anual de liberação de limites para empenho e pagamento, bem como definir critérios operacionais que condicionam a execução orçamentária e financeira (Rodrigues, 2019; Volpe, 2019).

No mesmo sentido, apesar das mudanças constitucionais implementadas, encontra-se na literatura que o *modus operandi* orçamentário permaneceu o mesmo. Sendo assim, as emendas sugerem um possível desinteresse do Congresso Nacional em atuar de forma mais presente nas questões orçamentárias, ao buscar suprir interesses dos membros do Congresso, alimentando um sistema clientelista, e restringindo sua preocupação ao *pork barrel*. Logo, as emendas não instituiriam orçamento impositivo no país, visto que parte das programações aprovadas não será executada. Ademais, também não influenciaram nas relações entre os poderes, pois não alteraram as demais disposições constitucionais acerca das competências de cada um. O Executivo segue utilizando as emendas como um dos seus instrumentos de disciplinar a coalizão (Gasparini; Santos, 2020).

Nesse cenário, também se observa o surgimento de um novo ator no jogo orçamentário, o Poder Judiciário. Ele se dá como um agente nas escolhas públicas ao tutelar expectativa de uso de recursos públicos ou direitos subjetivos individuais. Em 2016, com a aprovação do Novo Regime Fiscal, o chamado teto de gastos, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi chamado a falar sobre a constitucionalidade da norma por meio de várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade e de mandados de segurança do Superior Tribunal de Justiça (STJ), como o Mandado de Segurança 21.879 – DF (2015/0153946-0), que trata da execução de emendas individuais de parlamentar não reeleito (Gasparini; Santos, 2020).

Destacamos que não foram encontradas contribuições acadêmicas dentro dos parâmetros estabelecidos sobre a configuração que as emendas parlamentares adquiriram no período de 2020 a 2022. Nesse período se deu a prevalência das alocações de emendas pelo subgrupo das emendas de relator — o Resultado Primário (RP)-9 —, procedimento este que ficou conhecido popularmente como orçamento secreto. Segundo Nota Técnica, elaborada por Bassi (2022), no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as emendas de relator foram estabelecidas legalmente pela Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, se destacam por não possuírem fixação de limites de aprovação – ou dotações orçamentárias – e não terem um texto positivado com um critério equitativo quanto a distribuição dos recursos. Com isso, a Nota Técnica observa que em 2020, o valor destinado à dotação orçamentária das emendas de relator é superior à soma das emendas individuais e de bancadas, as quais

possuem limitações constitucionais vinculadas à RCL. Enquanto em 2021, as dotações orçamentárias das emendas de relator são muito próximas das somas das emendas individuais e de bancada. Ademais, cabe destacar que nome popular de orçamento deve da não possibilidade de identificação dos governos estaduais e prefeituras que se beneficiaram das emendas, além da não identificação dos seus propositores, instituindo uma “nebulosidade nada favorável à transparência dos gastos públicos”.

Em 2022, o STF declarou as emendas de relator ao Orçamento Geral da União como inconstitucionais, visto que violam os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade. Na decisão, o Supremo decidiu que todas as áreas orçamentárias e os órgãos da administração pública que empenharam, pagaram e liquidaram despesas por meio dessas emendas, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, deviam publicar os dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas. Além disso, também deveriam ser identificados os respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno. O julgamento ocorreu na forma das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851, 854 e 1014 (Supremo Tribunal Federal, 2022).

Esta monografia, após revisão da literatura, visa analisar as mudanças nas relações institucionais e políticas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo sob uma perspectiva orçamentária, explorando as seguintes hipóteses:

- 1) As emendas parlamentares, ao se tornarem impositivas, não chegaram à condição de imposição plena; e
- 2) O RP-9, conhecido popularmente como orçamento secreto, se tornou a expressão real do orçamento impositivo.

3. Metodologia

Esta monografia pretende dar continuidade à pesquisa apresentada por Taíla Albuquerque Rodrigues em 2019 cujo título é “Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015”, publicada na revista “Orçamento em Discussão” da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nela, Rodrigues (2019) examinou a execução orçamentária das emendas parlamentares entre o período de 2014 a 2017 visando verificar se, apesar das emendas terem se tornado impositivas, a sua execução continua sob gerência do

Executivo, de modo a se configurar como um mecanismo de negociação entre os poderes. Conforme demonstrado na revisão de literatura, as conclusões de Rodrigues corroboram com a sua hipótese e demonstram que o Executivo seguiu dispondo do controle dos dispositivos internos necessários para a execução das emendas (Rodrigues, 2019, p. 34).

Dessa forma, a presente metodologia desta monografia busca analisar a influência das emendas parlamentares no relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, com foco no período após a implementação das emendas impositivas em 2015 e o impacto da implementação de emendas de relator a partir de 2019. Tendo como base a revisão de literatura, propomos uma abordagem que combina análise normativa e estatística para testar as hipóteses estabelecidas.

Para verificação de ambas hipóteses, foram coletados dados do SIGA BRASIL, plataforma desenvolvida pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle em conjunto com a Secretaria de Tecnologia da Informação (Prodasen), com vistas a proporcionar um acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) em relação às emendas parlamentares -individuais, bancada estadual, de comissão e de relator. Os dados referentes às emendas parlamentares extraídos do SIGA BRASIL serão organizados por ano, tipo de emenda e os valores autorizados, empenhados e executados.

A partir dos dados obtidos, foi realizada uma análise descritiva para identificar tendências ao longo do tempo, utilizando gráficos de com os valores globais, com vistas a observar diferenças e aproximações entre os valores autorizados e empenhados. Além disso, observa-se a séries temporais mensais para visualizar mudanças nos padrões e desvios nos valores empenhados em emendas. De maneira semelhante a Rodrigues (2019), os momentos com dados que apresentam destaque em relação aos demais serão cruzados com matérias jornalísticas indicando as possíveis motivações das liberações de emendas, como a aprovação de determinados projetos, estabelecer impeditivos para o avanços de processos de impeachment, e etc.. Compararemos os padrões de execução no período de 2015 a 2019, considerando a vigência apenas da promulgação da EC 86/2015, e o período de 2020 a 2022, quando a emenda de relator esteve em vigência.

A pesquisa é classificada como descritiva, pois busca elucidar a dinâmica da relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, focalizando as emendas parlamentares. Inicialmente, realizou-se um levantamento bibliográfico das pesquisas já conduzidas sobre o tema, tal elemento foi alvo de exposição na revisão de literatura.

Adicionalmente, especialmente para investigar a segunda hipótese, proceder-se-á a uma análise institucional das estruturas e normas do sistema parlamentar em relação ao orçamento impositivo. O objetivo consiste em descrever como se organizavam as práticas normativas dessa parcela do orçamento. Para isso, de maneira a dar continuidade e se aprofundar nos temas propostos por Faria (2022), realizar-se-á uma revisão documental dos regimentos internos, leis orçamentárias, normas jurídicas que estabelecem as diretrizes para a elaboração e execução destas, relatórios parlamentares e outros documentos relevantes que delineiam as normas e procedimentos associados ao orçamento.

Faria (2022) conduz uma reconstituição histórica das emendas de relator com base nas normas regimentais internas do Congresso Nacional, tais como as resoluções da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) e os pareceres preliminares dos Projetos de Lei Orçamentária Anuais (PLOAs). A partir da pesquisa, Faria conclui que as emendas de relator estavam presentes em período anterior à EC 100/2019, mas que houve uma ampliação nas atribuições e competências dessas emendas, o que refletiu de forma significativa nas relações entre os Poderes e na gestão orçamentária e fiscal do governo federal. A presente monografia se insere no contexto sugerido pelo autor, que defende o desenvolvimento de novas pesquisas e análises sobre o tema.

Um dos objetos fundamentais para complemento da análise normativa é a análise da decisão do STF sobre a constitucionalidade do orçamento secreto, com ênfase no voto da relatora do processo, a ministra Rosa Weber. Na ocasião, a Suprema Corte julgou, por 6 votos a 5, que tal prática era inconstitucional.

Em resumo, esta monografia visa contribuir para uma compreensão aprimorada das alterações no funcionamento das emendas parlamentares enquanto instrumentos de gestão de coalizões pelo Executivo, especialmente no contexto do denominado "orçamento secreto". De modo geral, a metodologia proposta integra análise estatística temporal e análise normativa para testar as hipóteses sobre a influência das emendas parlamentares e do orçamento secreto no presidencialismo de coalizão no Brasil. Para examinar ambas as hipóteses, será empregada uma abordagem qualitativa na análise dos dados provenientes das liberações de emendas parlamentares, bem como na revisão documental das normas jurídicas relacionadas ao tema.

4. Análise

4.1 Apresentação dos dados obtidos

A proposta do parlamento com a aprovação da PEC 358-B de 2013, que veio a se tornar a EC 86/2015, foi garantir que todas as programações orçamentárias incluídas por emendas individuais fossem executadas. Conforme demonstrado anteriormente, o texto constitucional promulgado estabelece os casos de impedimento e os procedimentos necessários caso o Executivo declare que não há viabilidade técnica para a execução das emendas impostas. Dessa forma, é possível afirmar que o texto constitucional oferece tanto as condições para a imposição plena das emendas individuais quanto apresenta os mecanismos de contrapeso do Executivo para impor limitações de empenho e movimentação financeira — o contingenciamento — das emendas parlamentares.

Desde o momento em que foram propostas na Lei Orçamentária Anual (LOA) até sua efetivação em um projeto, as emendas parlamentares passam por quatro fases. O momento inicial, regulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trata da programação financeira dos limites a serem empenhados, isto é, a autorização dos valores máximos que podem ser empenhados via emenda parlamentar (Brasil, 2000). O segundo momento é justamente o empenho, a etapa em que o governo reserva o recurso, que será pago quando o bem ou o serviço for entregue, ou concluído. Em seguida, tem-se a execução, também chamada de liquidação, que consiste na verificação se o bem ou serviço foi efetivamente executado. Por fim, dá-se a transferência dos recursos empenhados pela União ao vendedor ou prestador de serviço (Brasil, 1964).

Dessa forma, observa-se que há dois momentos possíveis em que o contingenciamento das emendas parlamentares pode ocorrer: no momento anterior à emissão da autorização, ou seja, quando o valor proposto pelos parlamentares não é integralmente inserido nas programações financeiras e orçamentárias; e o segundo momento, após a autorização e anterior ao empenho dos recursos. Neste último, apesar de a autorização permitir um valor limite para o empenho, o Executivo empenha menos do que o permitido. Nesta análise, vamos nos ater à comparação entre os valores autorizados e os valores empenhados

Para fins de descrição dos dados, segue a Tabela 1 com os valores globais de cada uma dessas etapas, separados por ano, seguindo a série histórica de 2015 a 2022:

Tabela 1 - Valores globais autorizados e empenhados entre 2015 e 2022

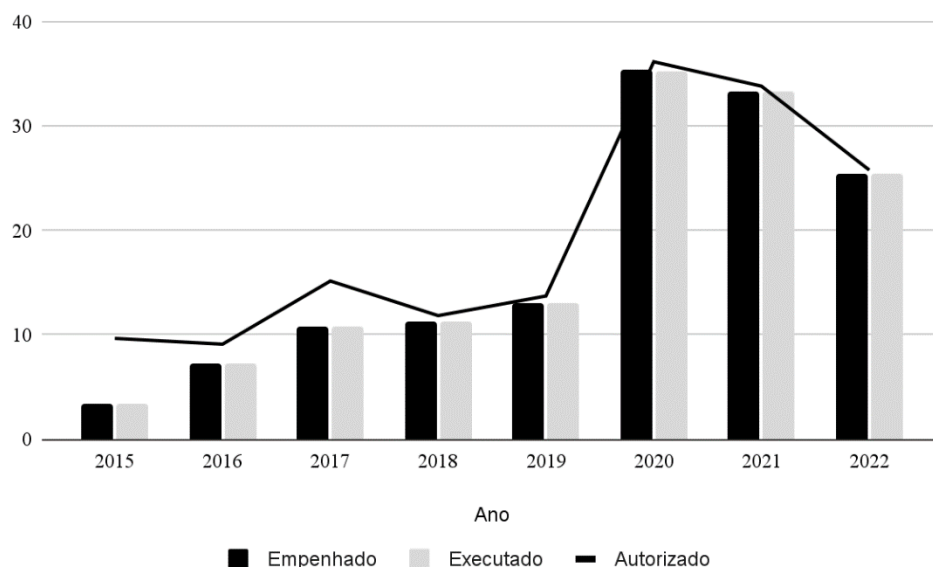
Ano	Autorizado	Empenhado
2015	R\$ 9.663.592.341,00	R\$ 3.428.734.585,20
2016	R\$ 9.109.293.854,99	R\$ 7.270.574.861,83
2017	R\$ 15.165.020.671,00	R\$ 10.738.013.519,28
2018	R\$ 11.845.084.613,00	R\$ 11.312.242.776,13
2019	R\$ 13.723.759.764,00	R\$ 12.973.869.396,98
2020	R\$ 36.177.357.006,99	R\$ 35.409.698.032,30
2021	R\$ 33.837.137.171,00	R\$ 33.398.964.787,65
2022	R\$ 25,799,146,216.00	R\$ 25,458,173,910.66

Fonte: SIGA BRASIL

Elaboração do autor

A partir dos dados apresentados na Tabela 1, a primeira característica que chama atenção é a evolução quantitativa dos valores autorizados, empenhados e executados. Ao comparar o ano de 2015 com 2020, por exemplo, se observa uma evolução de R\$ 30 bilhões. O valor que se inicia em R\$ 3,4 bilhões alcança o patamar de R\$ 35,4 bilhões. Segue o Gráfico 1, que demonstra a evolução desses valores ao longo dos anos.

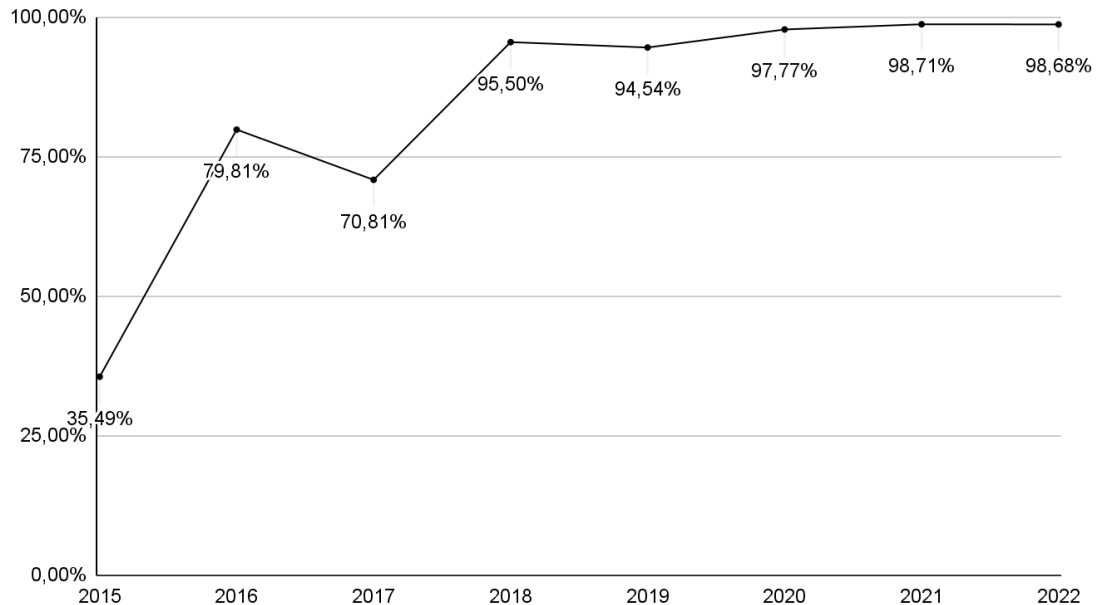
Gráfico 1 - Valores autorizados, empenhados e executados ao longo dos anos de 2015 e 2022



Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração do autor

Algo que não fica muito claro no Gráfico 1, mas que é possível ser constatado pelos valores da Tabela 1, é uma diferença entre os valores autorizados e aqueles que foram de fato empenhados e executados, a qual vai diminuindo ao decorrer dos anos. Em 2015, nota-se uma grande diferença entre os valores empenhados e os autorizados. No ano seguinte, observa-se uma redução dessa diferença, mas ainda há uma distância considerável entre o valor autorizado e o empenhado. Neste ano, constatou-se que aproximadamente $\frac{1}{5}$ do valor autorizado não chegou a ser empenhado. Em 2017, a diferença aumentou em relação ao ano anterior, e 30% dos recursos autorizados não avançaram para a etapa de empenho. Apenas a partir de 2018 essa diferença foi reduzida para algo próximo a cinco pontos percentuais. Em 2019, a diferença permaneceu próxima de cinco pontos percentuais. Com a vigência da EC 100/2019, em 2020, essa diferença chegou a 2,12%. Em 2021 e 2022, a diferença diminuiu ainda mais, ficando em 1,29% e 1,32%, respectivamente. Segue o Gráfico 2, que demonstra o que foi aqui descrito.

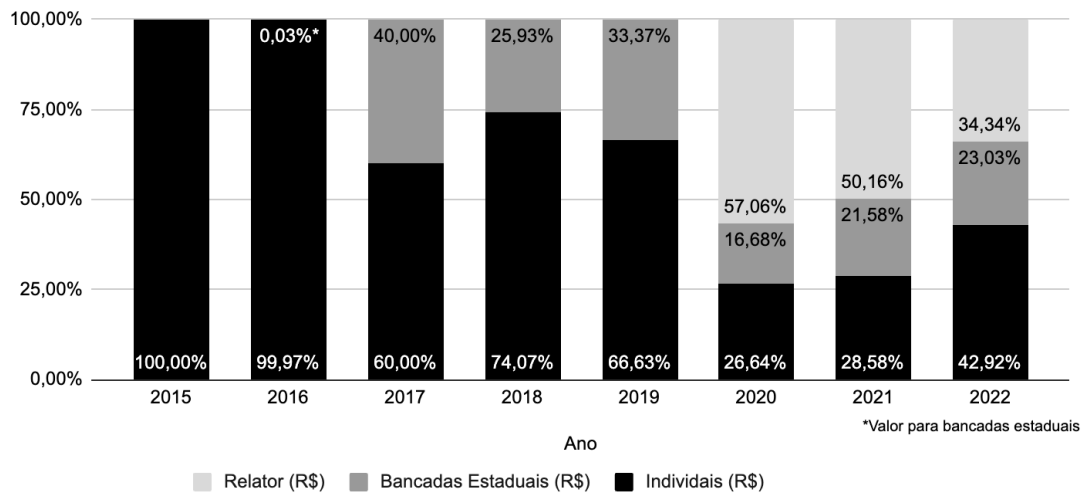
Gráfico 2 - Percentual de Valores Autorizados Convertidos em Empenho



Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração do autor

Além disso, para fins de descrição dos dados obtidos pelo SIGA Brasil, é importante ressaltar que os valores globais das emendas autorizadas, executadas e empenhadas na Tabela 1 abrangem todos os tipos de emendas. Durante o tratamento dos dados foi constatada uma predominância de três tipos de emendas. São elas: as individuais, proposta por um único parlamentar; as de bancada, proposta em conjunto pelos deputados em suas agremiações representativas dos 26 estados e o Distrito Federal; e as emendas de relator, propostas pelo relator geral do orçamento. Seguem os Gráficos 3 e 4 que apresentam respectivamente os percentuais de emendas autorizadas, e empenhadas separadas por tipo.

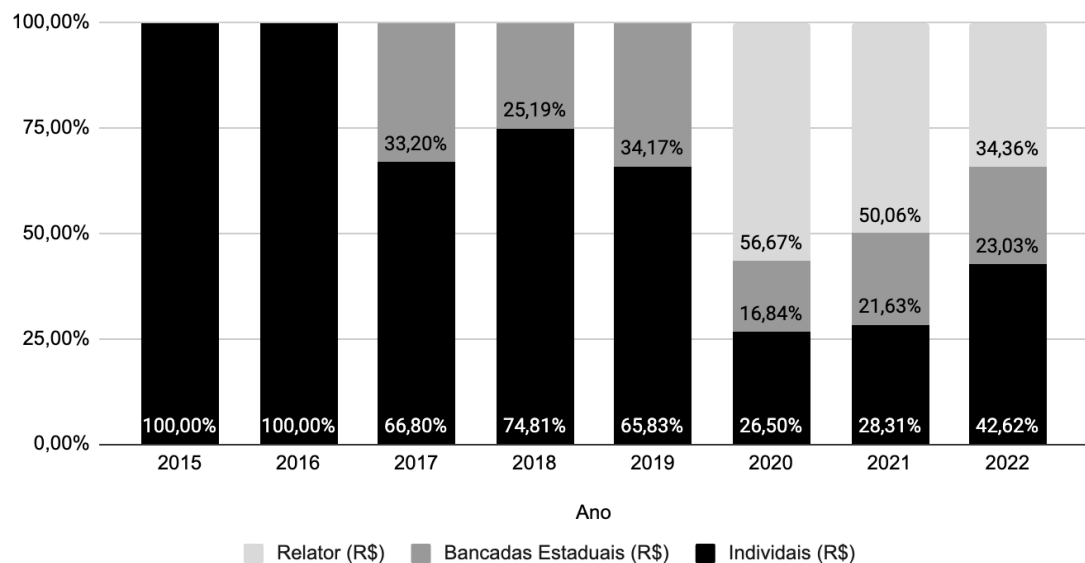
Gráfico 3 - Percentual de emendas autorizadas separadas por tipo



Fonte: SIGA BRASIL

Elaboração do autor

Gráfico 4 - Percentual de emendas empenhadas separadas por tipo



Fonte: SIGA BRASIL

Elaboração do autor

O que se observa nos gráficos é que, entre 2015 e 2019, as emendas individuais se destacam em relação às emendas de bancadas estaduais. Vale destacar que, diferentemente das

emendas de relator, instituídas em 2019 a partir do exercício financeiro de 2020, as emendas de bancada estão vigentes desde 2006, conforme o artigo 46 da Resolução 01, de 2006-CN. Nos dois primeiros anos do período analisado, as emendas de bancada alcançam 100% dos valores empenhados e executados. Em 2017, os valores das emendas de bancada chegam a 40% do autorizado e se aproximam de $\frac{1}{3}$ dos montantes executados e empenhados. Em 2018, ano em que os valores autorizados se aproximam daqueles empenhados e executados, conforme demonstrado pelo Gráfico 3, $\frac{1}{4}$ do orçamento impositivo é destinado às emendas de bancadas estaduais. No ano de 2019, a porcentagem aumenta para 33,37% do autorizado e 34,17% do empenhado e executado. Predominantemente, os valores destinados às emendas individuais superam consideravelmente os valores das emendas de bancada, o que demonstra a prevalência de um tipo sobre o outro.

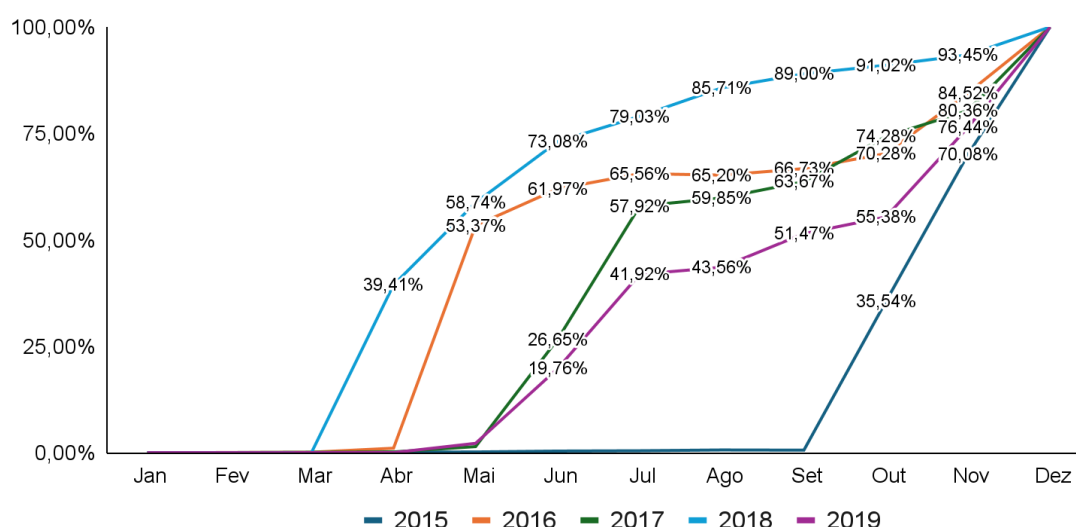
A partir de 2020, com o início da vigência do exercício financeiro proposto pela EC 100/2019, constata-se uma predominância das emendas de relator entre as autorizadas, executadas e empenhadas. Nos dois primeiros anos, que possuem os maiores montantes globais, conforme demonstrado no Gráfico 2, o percentual destinado às emendas de relator ultrapassa a metade de todos os recursos do orçamento impositivo autorizados, empenhados e executados, atingindo 57,34% do executado no ano de 2020. Em 2022, os valores se aproximam mais de um equilíbrio, e os recursos destinados às emendas individuais voltam a ser a maioria em comparação com os demais tipos, embora sem a ampla predominância observada nos anos de 2015 a 2019.

4.2 Análise dos valores autorizados, empenhados e executados por mês

Rodrigues (2019), ao analisar a execução orçamentária mensal dos valores empenhados e pagos entre 2014 e 2017, constatou duas tendências sazonais no comportamento desses valores. A primeira é a execução orçamentária sendo iniciada ao final dos 120 dias após a aprovação da LOA. A segunda é que os pagamentos ficam concentrados nos dois últimos meses do exercício financeiro. Apesar dessas tendências, dois meses se destacam. Em maio de 2016, foram empenhados mais de 50% dos recursos empenhados durante todo o ano, e, em agosto de 2017, foram pagos mais de 55% dos recursos realizados no ano inteiro. Durante os dois períodos, Rodrigues (2019) observou que diversas matérias da imprensa relacionaram a liberação das emendas parlamentares pelo Poder Executivo com a busca por apoio em votações importantes no Congresso. Nesta pesquisa, seguiremos os mesmos passos para analisar os valores empenhados entre os anos de 2015 e 2022, com o

objetivo de verificar se as tendências se mantêm, quais diferenças se apresentam e quais novos pontos fora da curva podem ser observados.

Gráfico 5 - Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas individuais entre os anos de 2015 e 2019



Fonte: SIGA BRASIL

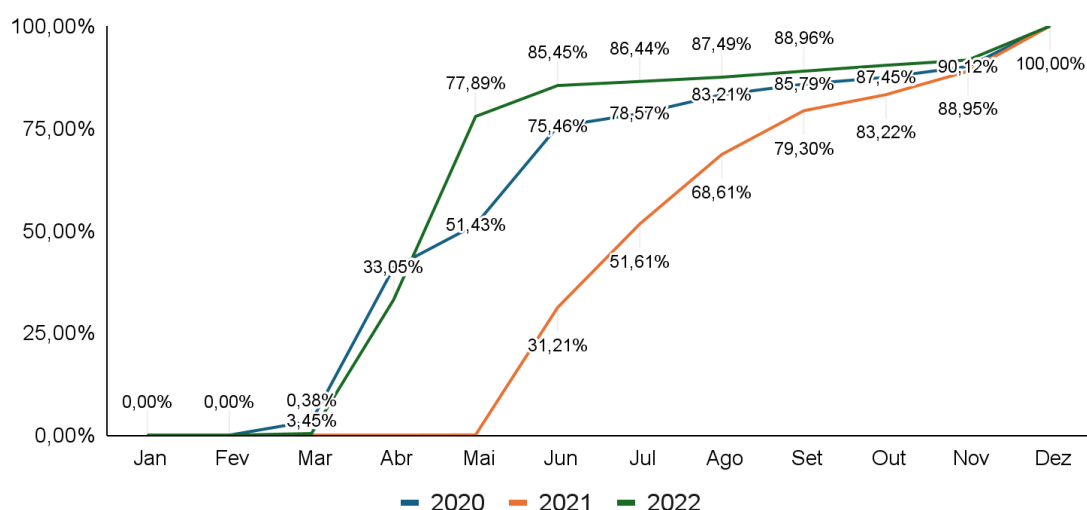
Elaboração do autor

No Gráfico 6, isolamos as emendas individuais para observar o comportamento percentual dos valores empenhados mensalmente nas séries históricas do período anterior à EC 100/2019. O primeiro ano da amostragem se destaca por ter uma área coberta menor no gráfico. Em 2015, os valores das emendas individuais foram todos empenhados nos meses de outubro, novembro e dezembro, o que ocorreu porque a execução orçamentária começou apenas no último quadrimestre do ano. Percentualmente, foram empenhados em outubro, novembro e dezembro, respectivamente, 34,94%, 34,54% e 29,92%. Assim, não é possível identificar nenhum período de empenho que se destaque. Entretanto, a partir de 2016, conforme demonstrado por Rodrigues (2019), é possível constatar um ponto fora da curva no mês de maio, quando 52,31% dos valores do ano inteiro foram empenhados em um único mês. Em maio, foram empenhados R\$ 3,8 bilhões dos R\$ 7,2 bilhões totais. Nos meses seguintes, observa-se uma estabilidade na curva, que volta a apresentar elevação nos meses de novembro e dezembro, quando cerca de 15% dos valores são empenhados em cada um desses meses. No ano de 2017, até o mês de maio, observa-se um baixo volume de empenho, o que se altera nos meses de junho e julho, quando 56,48% do total anual foi empenhado, cerca de

R\$ 4 bilhões em comparação com os R\$ 7,1 bilhões anuais. Nos meses restantes do ano, foram realizados pequenos aportes de menor expressão. Em 2018, o valor significativo de empenho ocorreu em abril, quando 39,41% dos valores foram empenhados. Cabe destacar que esse valor é percentualmente e monetariamente menor em comparação aos valores observados em 2015, 2016 e 2019. Nos dois meses subsequentes, maio e junho, foram empenhados outros 33,67%. Nos meses seguintes, os demais valores foram empenhados de maneira semelhante, variando em valores abaixo de R\$ 560 milhões. Em 2019, último ano do Gráfico 6, observam-se dois momentos com grandes valores empenhados: os meses de junho e julho, quando cerca de 39,72% dos valores anuais foram empenhados; e os meses de novembro e dezembro, quando 44,62% dos valores anuais foram liberados. Nos meses de agosto, setembro e outubro, os percentuais permanecem estáveis.

Para análise do período que compreende os anos de 2020 a 2022, se faz necessária a elaboração de três gráficos diferentes. O Gráfico 7, que segue o modelo do Gráfico 6 e isola as emendas individuais, com vistas a observar as continuidades e descontinuidades após a EC 100/2019, em comparação com o período de 2015 a 2019. O Gráfico 8, que isola as emendas de relator, com o objetivo de observar o seu comportamento percentual mensal durante os anos. Por fim, o Gráfico 9, que agrega ambos os valores.

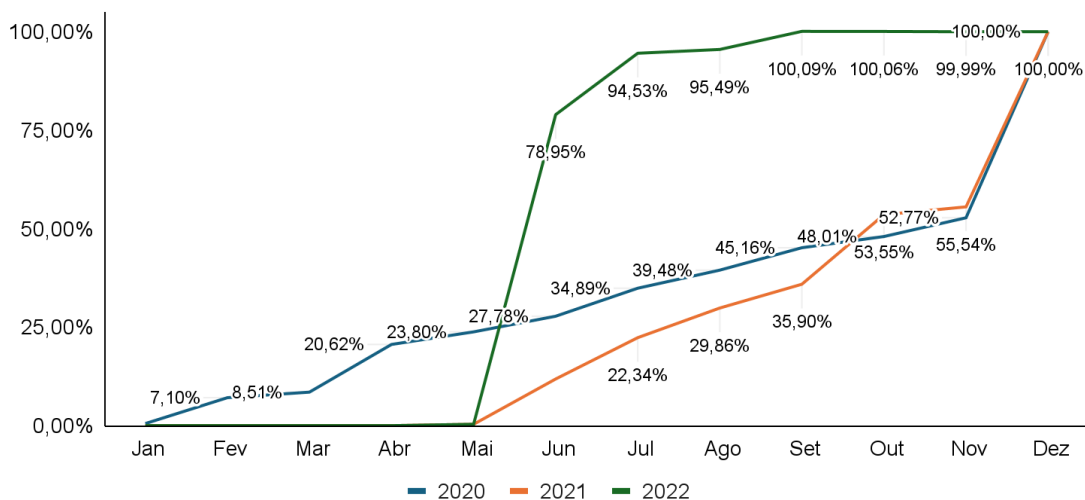
Gráfico 6 - Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas individuais entre os anos de 2020 e 2022



Fonte: SIGA BRASIL

Elaboração do autor

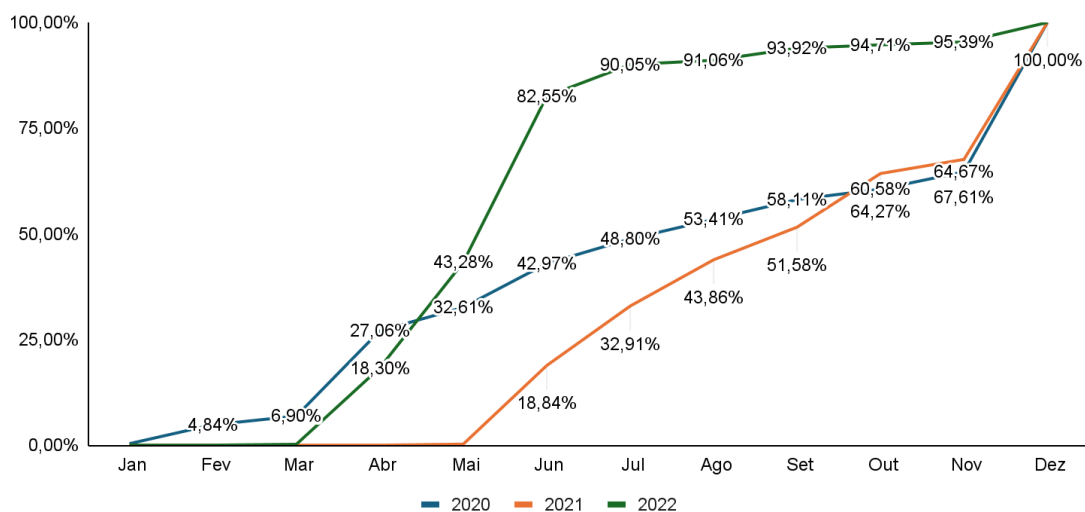
Gráfico 7 - Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas de relator entre os anos de 2020 e 2022



Fonte: SIGA BRASIL

Elaboração do autor

Gráfico 8 - Percentual dos valores empenhados mensalmente em emendas individuais e de relator entre os anos de 2020 e 2022



Fonte: SIGA BRASIL

Elaboração do autor

No primeiro ano da amostragem (2020-2022), o mês que se destaca no empenho de emendas individuais é abril. Na ocasião, foram empenhados R\$ 3,4 bilhões, o que representa 37,41% do total das emendas desse tipo no ano. Somando com os valores empenhados nos

meses de maio e junho, que foram respectivamente R\$ 900 milhões e R\$ 2,2 bilhões, a porcentagem chega a 72,02%. No restante do ano, observa-se uma estagnação. Ainda analisando o mesmo ano, mas com foco nas emendas de relator, o maior aporte ocorreu em dezembro, quando 47,3% dos empenhos foram realizados. Nessa ocasião, foram empenhados R\$ 9,3 bilhões em emendas de relator. Unificando ambos os dados no Gráfico 9, observa-se que o aporte inicial do ano, entre os meses de abril e junho, soma 36,07 pontos percentuais, enquanto em dezembro o percentual dispara de 64,67% para 100%, representando uma diferença de 35,33 pontos percentuais. A grande questão nesses dados é que, apesar de parecidos, o período inicial é três vezes maior que o período final, o que resulta em uma média mensal baixa no início do ano em relação ao final.

Em 2021, dezembro também se destaca nos valores empenhados mensalmente na soma das emendas individuais e de relator—assim como nas emendas de relator de forma isolada—enquanto que, nas emendas individuais isoladamente, não se observa um valor tão expressivo como nos anos anteriores. Um ponto de atenção em 2021 é que a execução orçamentária se inicia apenas em junho. A razão para o atraso no início dos empenhos foi a aprovação tardia da LOA, que ocorreu em março, ao invés de dezembro do ano anterior, como prevê o texto constitucional. Isso se deu devido à situação da COVID-19 no país.

Por fim, em 2022, constata-se que a maioria dos empenhos em emendas individuais ocorreu nos meses de abril e maio. Somados, eles representam 77,51% dos empenhos, totalizando R\$ 8,3 bilhões. No mês seguinte, junho, o destaque vai para as emendas de relator, com R\$ 6,7 bilhões empenhados, representando 78,60% dos empenhos anuais. Após isso, observa-se uma estagnação desses valores. As emendas individuais avançam de 85% para 91% entre junho e novembro, enquanto as emendas de relator progridem de 94% para 100% entre julho e dezembro, com dois contingenciamentos menores que 1% nos meses de setembro e outubro.

Segue tabela que reúne os períodos mensais com altos valores e percentuais empenhados em emendas.

Tabela 2 - Períodos com valores de empenhos de destaque

Ano	Período	Tipo de emenda	Percentual Empenhado	Valor
2016	Maio	Individual	52,31%	R\$ 3.802.969.526,90
2017	Junho e Julho	Individual	56,48%	R\$ 4.041.539.803,35
2018	Abril	Individual	39,41%	R\$ 3.333.329.773,19
2019	Junho e Julho	Individual	39,72%	R\$ 3.392.278.000,00
2019	Novembro e Dezembro	Individual	44,62%	R\$ 3.810.492.200,00
2020	Abril e Maio	Individual	51,09%	R\$ 4.714.641.133,97
2020	Dezembro	Relator	47,23%	R\$ 9.321.984.241,48
2021	Dezembro	Relator	44,46%	R\$ 7.434.364.236,33
2022	Abril e Maio	Individual	77,51%	R\$ 8.307.512.574,21
2022	Junho	Relator	78,60%	R\$ 6.791.468.663,11

Fonte: SIGA BRASIL

Elaboração do autor

4.3 Considerações sobre os dados apresentados

Rodrigues (2019, p. 40-41) se aprofunda nos pontos de destaque dos anos de 2016 e 2017. Em 2016, o contexto das liberações se deu em um momento em que a então presidente Dilma Rousseff utilizou as emendas parlamentares individuais como instrumento para obter votos suficientes para impedir a autorização de processamento do impeachment no Congresso Nacional. Na época, a oposição contestou a prática junto à Procuradoria Geral da República (PGR) e entrou com um Mandado de Segurança no STF, alegando compra de votos. De todo modo, as emendas foram empenhadas, e a presidente sofreu impeachment no ano seguinte. Em 2017, a conjuntura do empenho está relacionada à denúncia encaminhada pelo STF ao Congresso Nacional contra o então presidente Michel Temer, consequência da delação premiada realizada pela empresa JBS com o Ministério Público. A conclusão de

Rodrigues (2019) é que, em ambas as ocasiões, apesar de a norma constitucional do orçamento impositivo ter sido cumprida, o controle das emendas continuou a representar um dos instrumentos utilizados pelo Executivo em sua relação com o Legislativo. Seguiremos uma análise similar dos anos seguintes, com o objetivo de verificar se há similaridades com os casos e conclusões de Rodrigues (2019).

O ponto com considerável aumento do montante empenhado em emendas individuais em relação aos anos comparados é o mês de abril. O contexto em que esse aumento se insere é o dos trâmites finais do Projeto de Lei (PL) 6787/2016, de autoria do Poder Executivo, que tratava da Reforma Trabalhista. O texto foi aprovado pela Câmara dos Deputados no dia 25 de abril de 2018 (Caram, Calgaro; 2018). Destaca-se que o texto seguiu para o Senado Federal e foi aprovado em junho daquele ano (Senado, 2018). Quanto ao empenho, é possível observar no Gráfico 6 que os meses de abril, maio e junho concentram os maiores empenhos do ano. Nesses meses, foram empenhados R\$ 6,1 bilhões, o que representou 73,06% do total empenhado.

Em 2019, observam-se dois períodos distintos com montantes de destaque empenhados. O primeiro corresponde ao período em que a PEC 6/2019, referente à Reforma da Previdência, foi aprovada pela Câmara dos Deputados (Notícias, 2019). Quanto ao segundo período, de acordo com Faria e Frazão (2020), em matéria para o *Estadão*, líderes partidários do Congresso Nacional pressionaram o Executivo a realizar o pagamento das emendas prometidas durante as negociações ao longo do ano. Caso o pagamento não fosse realizado, os parlamentares ameaçaram promover um “apagão” no parlamento, isto é, não aprovariam mais nenhuma matéria vinda do Executivo, incluindo o orçamento. Conforme demonstrado pelos dados, R\$ 3,8 bilhões foram empenhados em emendas individuais. Na mesma época, a relação entre os dois poderes estava abalada devido ao veto parcial à Lei 13.898/2019, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2020, no que diz respeito às emendas do relator. Esse momento na relação entre o Executivo e o Legislativo será abordado mais profundamente quando forem discutidos os aspectos normativos que tratam das emendas de relator.

No ano de 2020, assim como em 2019, também se constata dois momentos com alto volume de empenho. O primeiro ocorreu nos meses de abril e maio, quando foram empenhados R\$ 4,7 bilhões em emendas individuais. Segundo Valfré (2020), em matéria para o *Estadão*, esse montante foi liberado com o intuito de barrar um eventual processo de impeachment. Para o segundo momento, que envolve um amplo montante empenhado em

emendas de relator, não foi identificada nenhuma matéria jornalística específica sobre o contexto da liberação dos R\$ 9,3 bilhões em emendas de relator. No período, a imprensa mencionou a liberação de R\$ 1,9 bilhões em emendas individuais e de bancada. Segundo Shalders (2020a), em matéria para a BBC, essa liberação está relacionada à aprovação do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) 29/2020, que abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Regional e do Turismo, um crédito suplementar no valor de R\$ 48.338.517,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Além disso, Shalders (2020b) menciona a eleição para a presidência da Câmara dos Deputados. De acordo com a matéria, tanto deputados de direita quanto de esquerda alegam que a liberação visa buscar apoio para a candidatura do então deputado Arthur Lira, apoiada pelo Executivo. Apesar do contexto, conforme foi exposto anteriormente, não há menção específica aos R\$ 9,3 bilhões. Nesse caso, cabe destacar uma das tendências observadas por Rodrigues (2019), os pagamentos das emendas parlamentares tendem a ficar concentrados nos dois últimos meses do exercício financeiro.

Em 2021, assim como em 2020, o principal momento de empenho foi o mês de dezembro. Entretanto, aqui foi possível identificar de forma mais direta o avanço de pautas do governo no parlamento. Segundo Weterman (2022), em matéria para o *Estadão*, o empenho de emendas está inserido na conjuntura de aprovação da PEC 23/2021 (Precatórios) e das leis orçamentárias para o ano de 2022. Destaca-se também a aprovação da indicação de André Mendonça ao STF pelo Senado Federal. O autor inclui a aprovação do Auxílio Brasil dentro dessa conjuntura; todavia, o parlamento só veio a tornar o auxílio lei em maio de 2022, com a sanção da Lei 14.342/2022. Em dezembro, o Executivo publicou a Medida Provisória (MP) 1076/2021, que posteriormente se tornou a lei do auxílio.

Weterman (2022) também ressalta os empenhos e pagamentos realizados no mês de agosto, quando o governo buscava articular a aprovação da PEC 135/2019 (Voto Impresso) e quando a Câmara dos Deputados aprovou o PL 2633/2020 (Regularização Fundiária), de autoria do deputado Zé Silva. Entretanto, duas ressalvas são necessárias. A primeira, em termos quantitativos: em agosto foram empenhados 17% (R\$ 1,6 bilhão) das emendas individuais do ano, 18,43% (R\$ 1,3 bilhão) das emendas destinadas às bancadas estaduais e 7,52% (R\$ 1,2 bilhão) das emendas de relator. Esses montantes não são considerados de destaque quando comparados aos demais meses do ano. Nos Gráficos 8 e 9, constata-se que a curva observada neste mês não apresenta elevações significativas como as apresentadas na

Tabela 2. Para fins de comparação, os valores apresentados em agosto são inferiores aos empenhados no mês anterior, quando o parlamento estava de recesso. A segunda ressalva é de ordem qualitativa: ambos os projetos mencionados não corresponderam a vitórias para o governo no parlamento. O projeto do voto impresso foi rejeitado e a regularização fundiária, de autoria de um parlamentar, não avançou em sua tramitação no Senado Federal em 2021.

No ano de 2022, o primeiro momento de grande liberação de emendas aconteceu nos meses de abril e maio. Nesse período, iniciou-se e concluiu-se a tramitação do Projeto de Lei Complementar (PLP) 18/2022, que considerava bens e serviços essenciais os relacionados aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo. Com o projeto, os serviços e bens citados passaram a ter um regime tributário diferenciado nos estados, visando especialmente à redução da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Ainda que a matéria tenha sido apresentada por um parlamentar, o deputado Danilo Forte, o Poder Executivo apoiou o texto com vistas a reduzir o preço dos combustíveis para o consumidor final (Prazeres, 2022). Apresentada em março de 2022, a proposição teve sua urgência aprovada no dia 18, e sua redação final, antes de ser encaminhada ao Senado Federal, foi aprovada no dia 25 do mesmo mês. O segundo momento de grande liberação de emendas ocorreu no mês de junho. Nesse período, o PLP 18/2022 foi aprovado pelo Senado Federal e sancionado, com vetos parciais, na forma da Lei Complementar 194/2022. Entre os trechos vetados, alguns, como a compensação aos estados por parte da União devido à perda de arrecadação, foram derrubados pelo Congresso Nacional em julho.

Apesar da simultaneidade entre os dois períodos de maiores liberações de emendas e a votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal do PLP 18/2022, destacamos que não foi identificada nenhuma menção nas mídias jornalísticas a uma relação direta entre um e outro. O que se observou foi que, durante o mês de junho, o empenho das emendas estava relacionado ao calendário eleitoral, que permitia a realização das transferências até 2 de julho. Além disso, segundo Carneiro, Côrtes e Lindner (2022), o empenho das emendas coincidiu com a prisão do ex-ministro da Educação, Milton Ribeiro, o que representava uma crise no Executivo. Quanto ao primeiro período, ele pode ser explicado a partir da tendência observada por Rodrigues (2019) de grandes aportes realizados no início do ano, cerca de 120 dias após a sanção da LOA.

Com base nas bases de dados apresentadas e nas considerações derivadas delas, é possível avaliar as hipóteses desta monografia. A primeira hipótese afirma que as emendas parlamentares, ao se tornarem impositivas com a EC 86/2015, não alcançaram a condição de

imposição plena. Por imposição plena, entende-se a aplicação completa e integral das emendas parlamentares, sem que estas sejam utilizadas como instrumentos de barganha pelo Executivo para obter apoio político em momentos cruciais. Em outras palavras, diminuir a discricionariedade do Executivo em relação às emendas parlamentares.

Observando os dados, identificou-se que, no período entre 2015 e 2019, as emendas parlamentares coincidiram com quatro votações importantes para o governo: a tentativa de impedir a continuidade do processo de impeachment em 2016; a descontinuidade da investigação pelo STF ao ex-presidente Michel Temer em 2017; a votação da reforma trabalhista em 2018; e a votação da reforma da previdência em 2019. Rodrigues (2019) aponta que o Executivo, ao ser questionado sobre as liberações de emendas, argumenta que está cumprindo o texto constitucional referente à execução obrigatória das emendas. Entretanto, tanto nos períodos analisados por Rodrigues (2019) quanto nos abrangidos por esta monografia, no que concerne ao momento em que a Constituição foi seguida, parece ocorrer algo além do simples cumprimento estrito da norma. Portanto, conclui-se que as emendas seguiram sendo utilizadas como instrumento de barganha pelo Executivo para conseguir apoio no parlamento, configurando assim, a ausência do status de imposição plena das emendas parlamentares.

Quanto à análise da segunda hipótese, é fundamental realizar uma análise normativa para compreender o RP-9. Tal necessidade se apoia na inconclusividade que os dados e os contextos para análise apresentam nos anos de 2020, 2021 e 2022. Nos dois primeiros anos, o empenho das emendas segue inicialmente a tendência de pagamentos no final do ano. Já em 2022, o mesmo acontece, mas de forma reduzida, uma vez que, ao final do ano, as emendas de relator foram declaradas inconstitucionais pelo STF. Em outras palavras, nos anos de 2020, 2021 e 2022, os amplos montantes de empenho coincidem com o último momento do ano em que se realizou empenho desse tipo de emenda.

4.4 Análise normativa das emendas de Relator-Geral

4.4.1 As emendas parlamentares na Constituição Federal de 1988

Na Carta Magna, a Seção II - Orçamentos Públicos - do Capítulo II - Das Finanças Públicas - é destinada a tratar sobre o assunto das emendas parlamentares. Mais especificamente, nos §§ 10 e 11 do artigo 165; nos §§ 9, 9-A do artigo 166; e no artigo 166-A como um todo. Esses dispositivos sofreram alterações por meio de diferentes emendas

constitucionais, que serão apresentadas a seguir:

A primeira alteração ocorreu via EC 86/2015, que já foi amplamente discutida na parte final do capítulo destinado à Revisão de Literatura. Resumidamente, essa emenda estabelece que as emendas individuais devem ser aprovadas no orçamento da União dentro do limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo que a execução das programações de caráter obrigatório dessas emendas deve ocorrer de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria. Essa emenda é o marco inaugural do Orçamento Impositivo no país (Brasil, 2015).

A segunda alteração, datada de junho de 2019, foi a EC 100/2019. Ela incluiu as emendas de iniciativa de bancadas de parlamentares de estados ou do Distrito Federal na obrigatoriedade de execução, com o limite de até 1% da RCL realizada no exercício anterior. O novo texto também torna impositiva, pela inclusão do § 10 no artigo 165, as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (Brasil, 2019a).

Em setembro do mesmo ano, foi promulgada a terceira alteração, na forma da EC 102/2019. Essa emenda, no que tange ao tema aqui analisado, acrescenta o § 11, que reforça o disposto pela EC 100/2019, estabelecendo que a execução das programações orçamentárias deve se subordinar ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas; permite o cancelamento de dotações necessário para abertura de créditos adicionais; e aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias (Brasil, 2019b). Em dezembro do mesmo ano, foi promulgada a EC 105/2019, que adiciona o artigo 166-A ao texto constitucional. Esse novo artigo autoriza a destinação de emendas individuais impositivas de recursos federais aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios via transferência especial ou transferência com finalidade definida.

A última alteração ocorreu pela EC 126/2022, resultante da PEC 32/2022, conhecida como PEC da Transição. O novo texto visa, entre outros objetivos, adequar-se à decisão do STF em relação ao orçamento secreto, conforme explicou o relator no plenário do Senado Federal, senador Alexandre Silveira. No que diz respeito às emendas parlamentares, a matéria altera o § 9º para aumentar o limite de aprovação das emendas individuais ao PLOA para 2% da RCL. No mesmo artigo da Constituição, é inserido o § 9º-A, que trata da repartição desse limite, sendo 1,55% para as emendas de deputados e 0,45% para as emendas de senadores. Além disso, o § 17 é alterado para ampliar para 1% da RCL o limite dos restos a pagar de programações provenientes de emendas individuais e de bancada estadual, que poderão ser consideradas para fins de cumprimento da execução financeira. Quanto às emendas de relator,

a PEC estabelece, em seu artigo 5º, que o relator-geral do PLOA de 2023 poderá apresentar emendas para ações voltadas à execução de políticas públicas, devendo elas ser classificadas de acordo com a alínea “b” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei 14.436/2022 (LDO 2023). Este trecho compreende a identificação das emendas de relator como vinculadas ao RP-2, em valor de até R\$ 9,85 bilhões, destinando recursos para ações voltadas à execução de políticas públicas (Brasil, 2022b).

Como pode-se observar, as emendas de Relator-Geral não são mencionadas diretamente no texto constitucional, ao contrário das emendas individuais e das emendas de bancada. Sua única menção ocorre na forma de um texto complementar às alterações constitucionais introduzidas pela EC 126/2022, como mencionado no parágrafo anterior. Portanto, para realizar uma análise normativa das emendas de relator, é fundamental considerar as normas regimentais internas do Congresso Nacional, que são concentradas principalmente nas Resoluções da CMO.

4.4.2 Resoluções do Congresso Nacional sobre o trâmite orçamentário

A primeira resolução do Congresso Nacional a tratar dos trâmites internos para apreciação do orçamento foi a Resolução 01/1991-CN. Segundo o texto, cabe ao Relator-Geral do PLOA apresentar o parecer preliminar destinado a estabelecer os parâmetros que deverão ser obedecidos pelos relatores parciais ou setoriais na elaboração de seus relatórios, inclusive quanto à apreciação das emendas, além de ser responsável pela adequação destes. Com essas competências, o Relator-Geral do orçamento se posiciona como a figura centralizadora do texto orçamentário final, visto que ele define as regras pelas quais os demais responsáveis pelos pareceres parciais ou setoriais devem elaborar seus relatórios.

Outro ponto relevante dessa resolução é que o parecer preliminar do Relator-Geral deve ser apresentado ao final do prazo para apresentação das emendas, e, após esse período, a CMO terá cinco dias úteis para deliberar sobre o projeto (Brasil, 1991). Em 1993, por meio da Resolução 1/1993, o prazo para apresentação foi alterado para cinco dias úteis após o término do prazo para apresentação das emendas (Brasil, 1993).

Segundo Faria (2022), as duas resoluções apresentam apenas diretrizes gerais, vagas e genéricas sobre as atribuições do Relator-Geral do orçamento. Para delimitar melhor o papel do relator durante esse período, seria necessária a análise dos pareceres preliminares. No entanto, esses pareceres não estão disponíveis para acesso no portal do Congresso Nacional.

De todo modo, em 1994, todos os contornos para a elaboração do orçamento no país

mudaram em razão da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento de 1994, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União. No relatório final da CPMI, foi demonstrado como a emenda de relator era um “componente vital do esquema”. Como recomendação, a CPMI elaborou sugestões com vistas a melhorar o processo de aprovação orçamentária no país. Dentre as recomendações, está a limitação do poder de emendar a lei orçamentária, de forma a permitir apenas as emendas de comissão, bancada regional e partido político (Brasil, 1994).

A partir das recomendações da CPMI e do ambiente político criado pelo escândalo, foram publicadas as primeiras resoluções do Congresso Nacional sobre a tramitação da peça orçamentária. Nesse contexto, foi publicada uma nova normativa quanto aos trâmites internos para apreciação do orçamento, a Resolução 2/1995-CN, que reduziu a autonomia do Relator-Geral do orçamento. Destacam-se as medidas que tornaram conjunta a elaboração do parecer com até sete relatores adjuntos, os quais possuíam restrição de pertencimento ao mesmo partido ou bloco parlamentar. Além disso, foi estabelecido no artigo 15 da referida resolução que o Relator-Geral deve apresentar um parecer preliminar que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser seguidos pelos Relatores Setoriais, pelo Relator-Geral e pelos Relatores Adjuntos na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas. Dentre os parâmetros estabelecidos para o parecer preliminar, encontram-se o estabelecimento das condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifiquem estado, Distrito Federal ou município.

A resolução estabelece normativamente que as emendas propostas pelo relator serão apenas de cunho corretivo e para adequar a matéria orçamentária, ficando vedada a apresentação de emendas que impliquem inclusão de subprojetos ou subatividades novas. Apesar das limitações estabelecidas pela resolução, de acordo com Sanches (*apud* Faria, 2022), o texto teve dificuldade de implementação, e o relator seguiu tendo, na prática, grande poder. No ano de 1997, por exemplo, foram apresentadas diversas emendas de relator que tratavam da criação de novos subprojetos e subatividades, contrariando diretamente o estabelecido pela Resolução nº 2/95-CN.

Em 2001, uma nova resolução foi publicada com o objetivo de substituir a anterior e

adequar o regimento interno à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu novas atribuições para as leis de diretrizes orçamentárias, além das diretrizes gerais para as finanças públicas. A Resolução 1/2001-CN trouxe ajustes pontuais à competência do Relator-Geral quanto aos pareceres preliminares, entre os quais se destaca a possibilidade de alteração do parecer, mesmo após sua aprovação pela comissão, caso seja identificado erro ou omissão nas estimativas de receita, ou em caso de alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias. Além disso, a nova normativa instituiu um Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária, cujas atribuições são coordenadas e vinculadas à figura centralizadora do Relator-Geral (Brasil, 2001). Segundo Greggianin (*apud* Faria, 2022), com a Resolução 1/2001-CN, as amplas atribuições do Relator-Geral continuaram a persistir.

Por fim, a última resolução — até o momento — que trata dos trâmites internos do orçamento é a Resolução 01/2006-CN. Com o novo texto, foram separadas as atribuições da Relatoria da Receita e da Relatoria Geral. Tal medida teve como principal fundamento a necessidade de distribuir as competências que estavam centralizadas no Relator-Geral. Com a alteração, foram estabelecidas duas etapas independentes dentro do trâmite da proposta orçamentária: a avaliação da receita e a avaliação da despesa. A separação visava acabar com as reavaliações de receita elaboradas pelo Relator-Geral, as quais eram permitidas sucessivas vezes pela normativa anterior (Greggianin *apud* Faria, 2022). Ademais, de acordo com o artigo 16 da resolução, diferentemente do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária, a escolha do novo relator não é competência do Relator-Geral, mas sim resultado da indicação das lideranças partidárias, com a condição de que o relator seja da mesma Casa, partido ou bloco que o Relator-Geral (Brasil, 2006).

Apesar do dispositivo que transferiu uma das competências do Relator-Geral para outra figura e da evolução da sistematização normativa com a Resolução 1/2006-CN, as demais competências do Relator-Geral permaneceram praticamente inalteradas. O principal exemplo é o escopo de emendamento por parte do relator, que sofreu apenas duas alterações: a retirada da possibilidade de agregação de proposições com o mesmo objetivo e a possibilidade de recomposição de dotações canceladas. Dessa forma, o relator continuou a ter poderes de emendamento que vão além das correções de erros ou omissões de ordem técnica ou legal, podendo essas emendas ocorrer se previstas no Parecer Preliminar.

Em 2021, a Resolução 01/2006 foi alterada, em resposta a medida cautelar do STF, a qual será analisada com a profundidade devida posteriormente, com o objetivo ampliar a

transparência na sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária das emendas de Relator-Geral. O novo texto, publicado como Resolução 02/2021, ampliou as competências do Relator-Geral como nenhuma resolução anterior, permitindo-lhe apresentar emendas para inclusão de programações ou acréscimo de valores em programações já existentes, devendo especificar o limite financeiro total e o rol de políticas públicas passíveis de emendas (Brasil, 2021a).

Esta resolução foi declarada inconstitucional pelo STF em 2022, conforme será discutido mais adiante. Em razão da decisão da Suprema Corte, foi necessária a publicação da Resolução 01/2022, cujo objetivo é adequar os trâmites internos para a deliberação da proposta orçamentária. A nova resolução, que visa ampliar a transparência na sistemática de apresentação das emendas de Relator-Geral, estabelece critérios de proporcionalidade e impessoalidade na aprovação e execução dessas emendas. O texto determina que as emendas de relator, com exceção das destinadas a ajustes e correções, não podem superar o valor total das emendas individuais, que possuem um teto constitucional de 2% da RCL. Além disso, estabelece que pelo menos 50% das indicações do relator devem ser destinadas a ações e serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social (Brasil, 2022a).

Quanto à autorização para inclusão de programações ou acréscimo de valores em programações já existentes, esse ato permanece vigente, mas agora deve ser baseado em indicações cadastradas por parlamentares. O novo texto define a proporção dessas indicações: até 5% provenientes de indicações conjuntas do Relator-Geral e do Presidente da CMO; até 7,5% de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral; até 7,5% de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral; até 23,33% de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo à proporcionalidade partidária e formalizadas pelo líder do partido ao Relator-Geral; e até 56,66% de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo à proporcionalidade partidária e formalizadas pelo líder do partido ao Relator-Geral (Brasil, 2022a).

Quanto aos pareceres preliminares da LDO, que de fato delineiam os contornos das emendas de Relator-Geral, observa-se que, geralmente, elas se encontram no Capítulo II da parte especial. Segundo Faria (2022), esta parte é composta por quatro itens básicos: 1) a regra geral que estabelece a vedação à apresentação de emendas de relator e suas exceções; 2) as hipóteses de emendas de relator para corrigir erros ou omissões de ordem técnica e legal, além da recomposição de dotações canceladas; 3) as demais hipóteses de emendamento; e 4) a

classificação das modalidades de emendas de relator.

Para a análise aqui proposta, o terceiro item possui uma importância particular. Faria (2022), ao analisar os pareceres preliminares dos anos de 2016 a 2021, identifica quatro hipóteses comuns de emendamento: os cancelamentos de dotações anteriores à atuação dos relatores setoriais; adequações justificadas pelas avaliações relativas ao texto do PLOA; ajustes relacionados às programações que visam o cumprimento da Regra de Ouro; e as alocações em programações de caráter nacional. Nesta última hipótese, as alíneas que indicam as possibilidades de alocação são tão diversas que chegam a utilizar praticamente todo o alfabeto.

Além dessas hipóteses mais comuns, Faria (2022) demonstra a existência de autorizações específicas nos Pareceres Preliminares, que fornecem indícios para concluir sobre o alargamento das competências e atribuições do Relator-Geral do Orçamento. Em 2020, por exemplo, o Relator-Geral foi autorizado a reforçar dotações de investimentos constantes do projeto ou incluir obras. Já em 2021, o Relator-Geral foi autorizado a promover o acréscimo de recursos nas programações constantes do PLOA.

No parecer preliminar, também são descritos os recursos passíveis de utilização para as emendas de Relator-Geral, geralmente no Capítulo VII. Faria (2022) demonstra que, pelos textos dos Pareceres Preliminares, observa-se a ampliação das autorizações do Relator-Geral em dois sentidos. O primeiro se refere à modificação do percentual global das dotações relativas ao custeio, isto é, do Grupo de Natureza da Despesa (GND) 3. Em 2020, por exemplo, não houve fixação de percentual, permitindo-se o cancelamento integral dessas dotações. O segundo sentido refere-se às autorizações para o cancelamento de dotações destinadas a investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), podendo ser estabelecidos ou não limites percentuais para esses cancelamentos.

Analisando os pareceres preliminares anteriores ao período analisado, Faria (2022) observa que, no período prévio a 2016, as atribuições para o cancelamento das dotações dos GND 4 e GND 5 ficavam restritas aos relatores setoriais. Assim, com o alargamento das competências do Relator-Geral, que agora tem ingerência sobre esses grupos de despesa, conclui-se que houve uma ampliação dos poderes da relatoria da CMO. Observa-se, portanto, desde 2018, uma mudança qualitativa nas normas relativas aos trâmites da proposta orçamentária, que aumentam a atuação do Relator-Geral. Além dessa conclusão, Faria (2022) também aponta alterações de cunho quantitativo, ao ampliar (ou não restringir) o percentual de cancelamento, observadas no ano de 2020.

Apesar das importantes observações de Faria (2022), o principal apontamento de sua pesquisa foi mostrar que os relatores já dispunham das emendas parlamentares dentro das leis orçamentárias, sendo a principal inovação, a partir de 2020, a sua identificação via código classificador do RP-9. O trâmite para a identificação dessas emendas revela o cenário de disputa entre o Executivo e o Legislativo nos anos recentes. Inicialmente, o RP-9 foi proposto na Lei 13.898/2019 (LDO 2020), mas teve o seu trecho vetado pelo então presidente, Jair Bolsonaro. Posteriormente, a LDO de 2020 foi alterada pelo próprio Poder Executivo, por meio da Lei 13.957/2019, que reintroduziu os identificadores anteriormente vetados na lei orçamentária.

Para a LDO do ano seguinte, a discussão sobre os identificadores continuou. Na ocasião, o Executivo vetou novamente os trechos que tratavam sobre o assunto, mas, desta vez, os vetos foram derrubados pelo Parlamento, que manteve a identificação. Em 2022, a proposta de LDO foi encaminhada ao Parlamento sem os identificadores, mas, por meio de emenda, o relator incluiu os dispositivos no texto final. Desta vez, o texto foi sancionado pelo presidente sem qualquer veto, enquanto as ADPFs já haviam sido encaminhadas ao STF e estavam sendo analisadas, conforme será demonstrado a seguir.

4.4.3. O orçamento-secreto no Supremo Tribunal Federal

Em junho de 2021, o partido Cidadania apresentou a ADPF 850 ao STF, com pedido de medida cautelar em face da execução do indicador RP-9 da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2021. Em seguida, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o PSOL e o Partido Verde (PV) apresentaram a mesma questão, respectivamente, a ADPF 851, a ADPF 854 e a ADPF 1014. Embora as arguições apresentem diferenças sutis nos pedidos de mérito, de modo geral, todas têm o mesmo intuito: o reconhecimento da inconstitucionalidade da inclusão, no Orçamento de 2021, de despesas discricionárias decorrentes de emendas do relator-geral, tipicamente consignadas ao identificador RP-9 (Brasil, 2022c).

Vale destacar que, antes da decisão final do STF, foi deferido, em novembro de 2021, o pedido de medida cautelar. Nele, foi determinada a ampla publicização dos documentos que embasaram a distribuição de recursos das emendas de relator-geral para os orçamentos de 2020 e 2021; a implementação de medidas para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência; e a suspensão integral e imediata da execução dos

recursos orçamentários oriundos do RP-9 até o julgamento final de mérito desta arguição de descumprimento (Brasil, 2022c).

Como resposta à medida cautelar, o Congresso Nacional publicou a Resolução 02/2021-CN, apresentada na revisão documental, e o Ato Conjunto 01/2021, ambos com o objetivo de estabelecer procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária. O Executivo publicou o Decreto 10.888/2021, que visava ao mesmo objetivo, criando instrumentos para assegurar a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o Relator-Geral do orçamento sobre a execução de recursos decorrentes de emendas parlamentares (Brasil, 2022c).

Em dezembro de 2022, o plenário da Suprema Corte decidiu reconhecer integralmente as arguições do Cidadania e do PSB e, parcialmente, as apresentadas pelos demais partidos. Com essa decisão, foram declaradas incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias que viabilizavam o chamado “esquema do orçamento secreto”. Segundo o acórdão, o esquema consistia no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para incluir novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União. Assim, foram declarados inconstitucionais o artigo 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal 1/2021, que tratava dos procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com o indicador RP-9, e o inteiro teor da Resolução 2/2021-CN, já abordada nesta monografia durante a análise normativa (Brasil, 2022c).

Além disso, foi proibida a utilização dos recursos das LDO de 2021 e 2022 que estavam identificados pelo RP-9, cabendo aos Ministros de Estado das pastas beneficiadas com esses recursos orientar a execução dos montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastando o caráter vinculante das indicações formuladas pelo Relator-Geral do orçamento. Por fim, foi determinado que todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública que realizaram empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o RP-9 publicassem os dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com essas verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitantes e beneficiários (Brasil, 2022c).

Em seu voto, a relatora das arguições, a ministra Rosa Weber, abordou as funções do orçamento público, o atual ciclo orçamentário, e sua história no Brasil desde a primeira Constituição até o presente momento, destacando alguns momentos importantes, como o

“Esquema PC”, a CPMI dos Anões do Orçamento e o escândalo das ambulâncias. Quanto ao escopo desta monografia, alguns pontos colocados pela relatora merecem atenção (Brasil, 2022c).

Em determinado ponto, a ministra estabelece que o Congresso Nacional editou normas destinadas a limitar os poderes do Relator-Geral do orçamento, reduzindo suas atribuições à tarefa de sistematizar o conjunto de emendas orçamentárias ao projeto de LOA e à função de corrigir falhas de ordem técnica e omissões decorrentes da anulação de despesas e demais alterações realizadas na proposta inicial do Executivo. Entretanto, conforme demonstrado por Faria (2022), apesar das tentativas normativas de reduzir as competências e o escopo de atuação do Relator-Geral, os pareceres preliminares, que são responsáveis por estabelecer os contornos em que se darão os trâmites internos e os limites para apreciação das propostas, ainda centralizam as emendas e a proposta como um todo na figura do Relator-Geral (Brasil, 2022c).

Nesse contexto, o voto estabelece como marco inicial de sua análise a legislação orçamentária de 2019, identificada como o ponto em que se restabeleceu a hegemonia do Relator-Geral no processo orçamentário, ampliando substancialmente os valores destinados às emendas desse relator. Em seguida, é conduzida uma análise dos montantes globais destinados às emendas de relator, conforme pode ser visto no Apêndice B. A controvérsia quanto ao “orçamento secreto”, segundo a relatora, decorre também da amplitude do orçamento sob o domínio de um parlamentar que detém o “mistério das negociações” sobre o destino desses recursos. O voto descreve essas emendas como elevadas quantias vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas (Brasil, 2022c).

A partir dos documentos produzidos nos autos do processo, verificou-se que as emendas de relator eram, em sua maioria, fruto de indicações de senadores, deputados ou líderes partidários à Secretaria de Governo da Presidência da República. Por não se saber ao certo quem são os ordenadores das despesas registradas sob o RP-9, o orçamento leva o nome de "secreto". Além disso, o voto relata que o orçamento secreto beneficia apenas os congressistas que compõem a base do governo no Congresso Nacional, servindo às prioridades eleitorais e aos interesses paroquiais desses parlamentares (Brasil, 2022c).

Cabe destacar que, no que se relaciona ao tema desta monografia, o orçamento impositivo, o voto da relatora apresenta conclusões importantes para as hipóteses aqui discutidas. Weber argumenta que a EC 86/2015 não pôs fim ao sistema de barganhas políticas em torno de recursos orçamentários, mas apenas instituiu um piso financeiro titularizado por

parlamentar — uma cota congressual mínima — cujo valor poderia aumentar exponencialmente conforme a participação do congressista nas emendas do relator ou em eventuais "rachadinhas" das emendas de bancada e de comissão, reforçando a hipótese 1 (Brasil, 2022c).

Quanto às emendas constitucionais de 2019, a ministra apresenta um cenário em que, com a compulsoriedade das demais modalidades de emendas parlamentares, se estabeleceu um novo espaço institucional que permitiu a continuidade do irrefreável sistema de barganha político-orçamentária. Com isso, sem o espaço das emendas individuais ou das bancadas estaduais para negociar com o Executivo, as emendas do relator tornaram-se o instrumento central do orçamento para a construção da base de apoio do governo no Congresso (Brasil, 2022c).

Após essa apresentação, a relatora foca na análise de alguns dos destinos das emendas do relator, como os casos do “tratoração”, das escolas “fake”, da “cidade dos bangueiras” e dos “kits de robótica”. Em seguida, destaca-se a avaliação das contas públicas realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que ressaltou:

“(a) o aumento expressivo na quantidade de emendas apresentadas pelo relator do orçamento e no valor das dotações consignadas; (b) a inobservância de quaisquer parâmetros de equidade ou eficiência na eleição dos órgãos e entidades beneficiários dos recursos alocados; (c) a inexistência de critérios objetivos, orientados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, art. 37, *caput*), aptos a orientar a destinação dos recursos identificados pelo classificador RP-9; (d) o comprometimento do regime de transparência ante a ausência de instrumentos de *accountability* sobre as emendas do relator; e (e) a ausência de sistema centralizado e metodologia uniforme para a disponibilização das informações e dados contábeis e orçamentários, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados pertinentes à execução das emendas do relator, nos termos exigidos pela Constituição (art. 163-A, na redação dada pela EC no 108/2020).” (BRASIL, 2021b).

Antes de concluir o voto, a relatora apresenta os preceitos que fundamentam a administração pública em relação aos critérios de transparência e publicidade, que não são respeitados pelo “orçamento secreto”. Por fim, nas conclusões, a relatora expõe os parâmetros que não são seguidos pelas emendas de relator, tornando-as incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana (Brasil, 2020c).

Apesar da ampla fundamentação da relatora, seu voto apresentou cinco divergências e foi seguido por seis ministros. Acompanharam o voto os ministros Lewandowski, Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Cármen Lúcia. Os ministros Gilmar Mendes, André Mendonça, Nunes Marques, Alexandre de Moraes e Dias Toffoli se posicionaram de forma contrária (Supremo Tribunal Federal, 2022).

4.5. Considerações sobre a Análise Normativa

Com base na análise normativa conduzida até aqui e nas considerações apresentadas, é possível avaliar a segunda hipótese desta monografia, que afirma que as emendas de relator, na forma de RP-9, se tornaram a expressão plena do orçamento impositivo. Considerando a imposição plena conforme estabelecida para a avaliação da primeira hipótese, isto é, como a aplicação completa e integral das emendas parlamentares, sem que estas sejam utilizadas como instrumentos de barganha pelo Executivo para obter apoio político em momentos cruciais, não há elementos factuais suficientes para afirmar categoricamente a favor dessa hipótese.

Ao analisar o aparato documental e normativo que circunda as emendas de relator, observa-se que elas são uma realidade desde o momento em que o orçamento passou a ser avaliado pelo parlamento. Os contornos generalistas da Resolução 01/1991-CN foram parte constituinte daquilo que possibilitou o escândalo investigado pela CPMI dos anos do orçamento. Apesar das alterações nas resoluções posteriores, as competências do Relator-Geral na apreciação da proposta orçamentária continuaram a ser centralizadas e concentradas em um único parlamentar. Faria (2022) demonstra com exatidão que as emendas de relator fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro e têm sua ampla abrangência estabelecida nos pareceres preliminares, os quais são elaborados conforme as Resoluções que regem a CMO, baseadas no Regimento Interno de ambas as Casas, e, em última análise, fundamentadas no texto constitucional. No entanto, constatou-se que tais competências foram ampliadas nos anos de 2018 e 2020, passando a abranger um escopo de atuação muito maior, chegando a não ter limites para o cancelamento das dotações GND 4 e GND 5.

Para avaliar o caráter de imposição das emendas de relator, é fundamental analisar sua relação com o Poder Executivo. Como demonstrado, com a ampliação das competências das emendas de relator em 2020, o parlamento propôs estabelecer um identificador para essas emendas. O tema gerou conflitos na relação entre os dois poderes, resultando em vetos, derrubadas de vetos e edições posteriores nos projetos aprovados pelo parlamento para inclusão do identificador. Em 2021, por exemplo, o Executivo não incluiu o RP-9 inicialmente, mas não se posicionou contra após a inclusão feita pelo parlamento. A questão central sobre a relação entre os dois poderes e as emendas de relator é que estas não eram fruto da imposição de um único parlamentar ao Executivo. Na verdade, como demonstrado no voto que embasou a decisão do STF sobre a inconstitucionalidade deste instrumento, as emendas foram discutidas em conjunto pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo.

“[...] as despesas classificadas sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) não eram ordenadas apenas pelo Relator-Geral do orçamento. Na realidade, as indicações de beneficiários e destinatários de tais recursos, na sua grande maioria, “foram encaminhados diretamente por Senadores e Deputados, ou Líderes, à Secretaria de Governo da Presidência da República – SEGOV.

Por isso trata-se de um “orçamento secreto”. Não se sabe quem são os parlamentares integrantes do grupo privilegiado, não se conhecem as quantias administradas individualmente, não existem critérios objetivos e claros para a realização das despesas, tampouco observam-se regras de transparência na sua execução.” (Brasil, 2022c).

5. Considerações Finais

Esta monografia teve como objetivo avaliar se, conforme previsto pela Emenda Constitucional (EC) 86/2015, as emendas parlamentares atingiram a condição de imposição plena entre 2015 e 2022. Para investigar essa questão, foram analisadas as dinâmicas do orçamento parlamentar no contexto das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Inicialmente, constatou-se que o período analisado pode ser dividido em dois momentos distintos. O primeiro, entre 2015 e 2019, é caracterizado pela predominância das

emendas individuais. O segundo, de 2020 a 2022, é marcado pela ascensão das emendas do Relator-Geral, identificadas pelo código RP-9. Durante o primeiro período, a análise quantitativa e estatística, apoiada por matérias jornalísticas, indicou que os maiores valores empenhados em cada ano coincidiram com votações cruciais para o Executivo: o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff (2016), a apreciação da continuidade do processo do ex-presidente Michel Temer no STF (2017), a Reforma Trabalhista (2018) e a Reforma da Previdência (2019). Esses dados sugerem que as emendas parlamentares continuaram a ser utilizadas como moeda de troca para garantir resultados legislativos favoráveis, o que indica que as emendas não alcançaram o objetivo de independência pretendido com sua formulação.

No segundo período, a análise quantitativa das emendas de Relator-Geral (RP-9) não produziu resultados conclusivos. Em 2020 e 2021, o empenho dessas emendas seguiu a tendência observada por Rodrigues (2019), com os pagamentos concentrados no final do ano. Contudo, em 2022, embora o maior valor tenha sido empenhado no último trimestre, constatou-se que, após junho, não houve novos empenhos. Esse cenário foi afetado pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que, ao final de 2022, declarou inconstitucionais as emendas do Relator-Geral. Isso indicou a necessidade de uma análise normativa para obter conclusões mais objetivas.

A revisão documental considerou a literatura relevante sobre o tema, destacando-se os trabalhos de Faria (2022), além de resoluções sobre normas orçamentárias, regimentos internos do Congresso Nacional e decisões judiciais, incluindo a decisão da Suprema Corte sobre o orçamento secreto. Constatou-se que a prática das emendas do Relator-Geral é anterior à criação do identificador RP-9. Nos anos 1990, o relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Anões do Orçamento já destacava essas emendas como centrais em esquemas de corrupção, sugerindo a descentralização das competências do Relator-Geral. No entanto, mesmo com a criação de novas figuras, como os relatores da Receita e das sub-relatorias, o Relator-Geral manteve as principais competências na apreciação do orçamento. Após 2019, com a promulgação de três emendas constitucionais que ampliaram o papel das emendas parlamentares, essas competências foram ainda mais reforçadas, e, em 2020, surgiu o identificador RP-9, popularmente conhecido como "orçamento secreto".

Para aprofundar a análise do período, foi examinado o voto da ministra Rosa Weber, relatora das Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) sobre o orçamento

secreto no STF. Esse voto revelou que o RP-9 foi objeto de conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo, resultando em vetos, derrubadas de vetos e revisões em projetos aprovados pelo Parlamento. No entanto, concluiu-se que, apesar desses conflitos, o Executivo desempenhou um papel fundamental no estabelecimento do orçamento secreto. Em todas as disputas, o RP-9 foi mantido no orçamento, e verificou-se que as emendas não eram exclusivamente ordenadas pelo Relator-Geral, mas também resultavam de solicitações diretas de parlamentares ao Executivo, especialmente à SEGOV.

Dessa forma, conclui-se que, em ambos os períodos analisados, não houve a imposição plena das emendas parlamentares em relação ao Executivo. O Executivo permaneceu como um ator central no esquema do orçamento secreto, o que evidencia que o objetivo de independência, pretendido pela EC 86/2015, não foi plenamente alcançado. Portanto, embora o orçamento impositivo seja um instrumento fundamental para a compreensão contemporânea das relações entre o Legislativo e o Executivo, torna-se necessário redefinir a posição das emendas parlamentares. Se as emendas não alcançaram a imposição plena, qual é então o seu real papel nessa dinâmica?

Entre 2015 e 2019, observou-se o uso das emendas como moeda de troca, apesar de seu fracasso em casos como o de 2016. Já entre 2020 e 2022, a situação mudou: as emendas aumentaram em valor e passaram a ser implementadas em cooperação com o Executivo.

A pesquisa aqui realizada encerrou seu período de análise ao final do governo Bolsonaro. Assim, ela deixa em aberto a questão de saber se, com o início do governo Lula em 2023, as emendas parlamentares alcançaram finalmente a imposição plena. Além disso, fica também a indagação sobre o comportamento das emendas parlamentares, tanto qualitativa quanto quantitativamente, sob o novo governo. Durante a elaboração desta monografia, um evento significativo para os estudos recentes sobre as emendas parlamentares ocorreu. Representantes dos três Poderes se reuniram para discutir as emendas impositivas, após o Supremo Tribunal Federal (STF) referendar a decisão do ministro Flávio Dino, que suspendeu a execução de emendas impositivas e impôs restrições à liberação de emendas para estados, o Distrito Federal e municípios por meio de transferências especiais sem finalidade definida, conhecidas como "emendas pix" (Borges e Falcão, 2024).

Portanto, esta monografia se insere em um contexto de pesquisa acadêmica em Ciência Política que ainda possui muito a ser explorado e investigado. Os contornos das relações entre o Executivo e o Legislativo estão em constante transformação, e as emendas parlamentares são uma lente importante para se rastrear e compreender esses novos termos de

interação política.

REFERÊNCIAS

- ALENCASTRO, C.; BARRETO, E.; FERNANDES, L.; JUNGBLUT, C. Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas. O Globo, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676>> Acesso em: 28 ago. 2024
- ALMEIDA, D. P. B. de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. Revista Brasileira de Ciência Política, 2021.
- ALSTON, L. J.; MUELLER, B.. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. Journal of Law, Economics, and Organization, 2006, 22.1: 87-114.
- ALVES, A. F.; CALDEIRA, E.; FERREIRA, J. L. D. Grants for whom and why? The politics of allocation of transfers in Brazil. The Developing Economies, 2021, 59.1: 39-63.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. Opinião Pública, 2017, 23: 714-753.
- BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G.; JUCÁ, I. C.. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. Revista Brasileira de Ciência Política, 2018, 47-86.
- BARRETTO, E.; FERNANDES, L. Antes de votação, Temer distribuiu R\$ 15 bilhões em programas e emendas. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/antes-de-votacao-temer-distribuiu-15-bilhoes-em-programas-emendas-21596676>>. Acesso em: 18 ago. 2024.
- BASSI, C. de M. Por dentro da caixa preta: explorando as peculiaridades das emendas parlamentares do relator-geral. Brasília: Ipea, maio 2022b. (Nota Técnica Dides, n. 3). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11203/1/NT_03_Dides_Por_dentro_da_caixa_preta.pdf. Acesso em: 30 abr. 2024.
- BATISTA, J. Câmara aprova, em primeiro turno, orçamento impositivo para emendas de parlamentares. Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/henrique-eduardo-alves-2013-2014/noticias/camara-aprova-em-primeiro-turno-orcamento-impositivo-para-emendas-de-parlamentares>> Acesso em: 28 ago. 2024
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gestão de coalizão no presidencialismo brasileiro. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 51, p. 528-550, 2017.
- BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C.; RENNO, L. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. Governance, 2018, 31.4: 701-720.
- BRASIL. (1991). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 1, de 1991-CN. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-publicacaooriginal-27673-pl.html>> . Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. (1993). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução nº 1, de 1993-CN. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1993/resolucao-1-3-junho-1993-536681-publicacaooriginal-27675-pl.html>> . Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. (1994). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada através do requerimento n. 151/93 - CN, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades parlamentares, membros do governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 21 de janeiro de 1994. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/84896>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. (2001). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução no 1, de 2001-CN. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. (2006). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução no 6, de 2006-CN. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-1-pl.html>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. (2021a). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução no 2, de 2021-CN. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2021/resolucao-2-1-dezembro-2021-792036-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. (2022a). Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Resolução no 1, de 2022-CN. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2022/resolucao-1-16-dezembro-2022-793489-norma-pl.html>>. Acesso em: 24 ago. 2024.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 18 mar. 2015. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 30 abr. 2024.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 30 abr. 2024

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jun. 2019. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc102.htm>.

Acesso em: 23 ago. 2024

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 14 dez. 2019. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm>. Acesso em:

23 ago. 2024

BRASIL. (2022b). Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 22 dez. 2022. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm>. Acesso em:

23 ago. 2024

BRASIL. (2000). Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 4 de maio de 2000. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 18 ago, 2024

BRASIL. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Presidência da República – Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 17 mar. 1964. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL (2022c). Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 851, Tribunal Pleno. Relator: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2022. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357616861&ext=.pdf>>. Acesso em: 26 ago 2024.

BRASIL. (2021b). Tribunal de Contas da União. Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2020. TC 014.922/2021-5. Sessão de 30/06/2021. Disponível em: <<https://sites.tcu.gov.br/contas-do-governo-2020/>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

BORGES, B.; FALCÃO, M. Representantes dos Três Poderes se reúnem no Supremo para discutir emendas impositivas. G1, 2024. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/08/20/representantes-dos-tres-poderes-se-reunem-no-supremo-para-discutir-emendas-impositivas.ghtml>> Acesso em: 27 ago. 2024

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, 2012, 106.4: 742-761.

BURRIER, G.. Politics or technical criteria? The determinants of infrastructure investments in Brazil. *The Journal of Development Studies*, 2019, 55.7: 1436-1454.

CARNEIRO, M. CÔRTEZ, G. LINDNER, J. No dia da prisão de Milton Ribeiro, governo pagou R\$ 1,8 bilhão em emendas. *Estadão*, 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/no-dia-da-prisao-de-milton-ribeiro-governo-pagou-r-18-bilhao-em-emendas/>> Acesso 23 ago. 2024

FARIA, Rodrigo Oliveira de. As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica. Brasília: ENAP, 2022. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928>> Acesso em 22 ago. 2024.

FARIA, T; FRAZÃO, F. Apesar das críticas ao 'toma lá, dá cá', Bolsonaro bate recorde na liberação de emendas. *Estadão*, 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-bate-recorde-na-liberacao-de-emendas/>> Acesso em: 19 ago. 2024

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, 2002, 45: 303-344.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados*, 2005, 48: 737-776.

GASPARINI, C. E.; SANTOS, N. C. B.. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2020, 339-396.

GREGGIANIN, E.; SILVA, J. R. P. da. O orçamento impositivo das emendas individuais disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015: o regime de execução do orçamento impositivo. *Revista Orçamento em Discussão*, Brasília, 2015, 016.

CARAM, B. CALGARO, F. Câmara aprova proposta de reforma trabalhista; texto segue para o Senado. *G1*, 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/camara-aprova-texto-base-da-reforma-trabalhista.ghtml>> . Acesso em 19 ago. 2024

HAGOPIAN, F., GERVASONI, C., & MORAES, J. A. From Patronage to Program: The Emergence of Party-Oriented Legislators in Brazil. *Comparative Political Studies*, 42(3), 2009. 360-391.

LIMA, E. M.; VIANA, P. R. N. As relações entre o executivo e o legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, v. 2, n. 2, p. 199-220, jul./ dez., 2016.

LITSCHIG, S.. Are rules-based government programs shielded from special-interest politics? Evidence from revenue-sharing transfers in Brazil. *Journal of public Economics*, 2012, 96.11-12: 1047-1060.

LYNE, M. M. Proffering pork: How party leaders build party reputations in Brazil. *American Journal of Political Science*, 2008, 52.2: 290-303.

MENEZES, D. C.; PEDERIVA, J. H.. Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Administração Pública e Gestão Social*, 2015, 178-186.

MAUERBERG JR, A.; OLIVEIRA, R. L. de; GUERREIRO, J.. Political Support for Sale: Cabinet Appointments and Public Expenditures in Brazil. *Brazilian Political Science Review*, 2023, 18: e001.

MATTOS, E.; MORATA, R. POLITI, R. Birthplace favoritism and the distribution of budget amendments in Brazil: Evidence from nondistrict elections. *European Journal of Political Economy*, 2021, 68: 101989.

NOTÍCIAS, Agência Câmara de. Com 379 votos favoráveis, Câmara aprova texto-base da reforma da Previdência. Disponível em:
<<https://www.camara.leg.br/noticias/562111-com-379-votos-favoraveis-camara-aprova-texto-base-da-reforma-da-previdencia/>> Acesso em 19 ago. 2024

PEREIRA, Carlos. Orçamento impositivo: fim da barganha? *Valor Econômico*, 2014. Disponível em:
<<https://valor.globo.com/politica/coluna/orcamento-impositivo-fim-da-barganha.ghm>> Acesso em: 28 ago. 2024.

PEREIRA, C; MUELLER, B. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, 2002, 45: 265-301.

PEREIRA, C; MUELLER, B.. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, C; MUELLER, B. The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, vol. 37, no 7, p. 781-815, 2004.

PEREIRA, C; POWER, T. J; RAILE, E. D. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, 2011, 64.2: 323-334.

PEREIRA, C; RENNÓ, L; "O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a câmara dos deputados". *Dados*, vol. 44, no 2, p. 323-362, 2001.

PEREIRA, C; RENNÓ, L; Successful re-election strategies in Brazil: the electoral impact of distinct institutional incentives. *Elect. Stud.* 22 (3), 2003, p. 425-448.

PRAZERES, Leandro. Câmara aprova redução no preço de combustíveis; analistas avaliam que medida pode não ter efeito desejado. BBC News Brasil, 2022. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61804749>> Acesso em: 23 ago. 2024

RODRIGUES, T. A. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os poderes executivo e legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. Revista Orçamento em Discussão, Brasília, 2019, 045.

SANTOS, A. L. dos. Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de forças entre os poderes executivo e legislativo. Revista Orçamento em Discussão, Brasília, 2016.

SENADO, Agência.. Aprovada a reforma trabalhista. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/11/aprovada-a-reforma-trabalhista>>. Acesso em: 19 ago. 2024.

SHALDERS, André. Emendas, cargos e ministérios: as promessas dos candidatos à presidência da Câmara. BBC News Brasil, 2020a. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55494720>> Acesso: 19 ago. 2024

SHALDERS, André. Governo libera R\$ 1,9 bilhão para deputados em meio a disputa pela Presidência da Câmara. BBC News Brasil, 2020b. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55371372>> Acesso: 19 ago. 2024

SILVA, F. V. B.; BITTENCOURT, F. M. R.. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Orçamento em Discussão, 2019, 44.

SODRÉ, A. C. de A.; ALVES, M. F. C. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. Revista de Administração Contemporânea, 2010, 14: 414-433.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF julga orçamento secreto inconstitucional. dez. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499330&ori=1>>. Acesso em 30 abr. 2024

VALFRÉ, Vinícius. Bolsonaro paga R\$ 6,2 bi de emendas e atinge recorde de repasses a parlamentares. Estadão, 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-paga-r-6-2-bi-de-emendas-e-atinge-recorde-de-repasses-a-parlamentares/>> Acesso em 19 ago. 2024.

VOLPE, Ricardo Alberto. O Papel das Emendas Parlamentares no Presidencialismo de Coalizão: Análise da execução antes e após o Orçamento Impositivo (EC 86/2015). Cadernos ASLEGIS, Brasília: ASLEGIS, 2019, 56.

WETERMAN, Daniel. Bolsonaro bate recorde de emendas pagas com governo ‘entregue’ ao Centrão Estadão, 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/com-governo-entregue-ao-centrao-bolsonaro-bate-recorde-de-pagamento-de-emendas/>> Acesso em 19 ago. 2022.

APÊNDICE A - Valores globais em emendas individuais autorizados e empenhados entre 2015 e 2022

2015

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ -	R\$ -
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ -
Abril	R\$ 9.681.842.341,00	R\$ 4.755.000,00
Maio	R\$ -	R\$ 1.332.407,61
Junho	R\$ -	R\$ 7.057.693,00
Julho	R\$ -	R\$ 2.504.398,09
Agosto	R\$ -	R\$ 6.288.653,29
Setembro	-R\$ 18.750.000,00	-R\$ 1.600.012,72
Outubro	R\$ -	R\$ 1.197.218.853,09
Novembro	R\$ -	R\$ 1.183.482.789,16
Dezembro	R\$ -	R\$ 1.025.070.794,54
TOTAL	R\$ 9.098.657.352,00	R\$ 8.462.354.312,95

2016

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ 9.099.010.733,00	R\$ -
Fevereiro	R\$ 5.212.122,00	R\$ 3.303.906,24
Março	R\$ -	R\$ 4.368.630,91
Abril	R\$ -	R\$ 69.012.871,84
Maio	R\$ 3.277.220,00	R\$ 3.802.969.526,90

Junho	-R\$ 3.277.220,00	R\$ 625.497.366,48
Julho	R\$ -	R\$ 260.595.549,72
Agosto	R\$ 300.000,00	-R\$ 25.984.391,05
Setembro	-R\$ 3.050.000,00	R\$ 111.061.936,72
Outubro	R\$ 861.207,00	R\$ 257.994.844,93
Novembro	-R\$ 861.207,00	R\$ 1.035.457.915,34
Dezembro	R\$ -	R\$ 1.025.070.794,54
TOTAL	R\$ 9.103.193.854,99	R\$ 7.269.409.903,47

2017

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ 9.098.657.352,00	R\$ 1.001.038,78
Fevereiro	R\$ -	R\$ 1.360.038,50
Março	R\$ -	R\$ 5.191.938,59
Abril	R\$ -	R\$ 5.544.693,00
Maio	R\$ -	R\$ 89.486.236,66
Junho	R\$ -	R\$ 1.804.084.170,93
Julho	R\$ -	R\$ 2.237.455.632,42
Agosto	R\$ -	R\$ 138.726.506,00
Setembro	R\$ -	R\$ 273.394.568,83
Outubro	R\$ -	R\$ 759.115.745,04
Novembro	R\$ -	R\$ 434.951.258,73
Dezembro	R\$ -	R\$ 1.405.204.005,40
TOTAL	R\$ 9.098.657.352,00	R\$ 7.155.515.832,87

2018

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ 9.098.657.352,00	R\$ 1.100.000,00
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ 700.000,00
Abril	R\$ -	R\$ 3.333.329.773,19
Maio	R\$ -	R\$ 1.635.765.325,65
Junho	R\$ -	R\$ 1.213.279.529,32
Julho	R\$ -	R\$ 503.898.882,89
Agosto	R\$ -	R\$ 564.981.344,27
Setembro	R\$ -	R\$ 278.656.909,97
Outubro	R\$ -	R\$ 170.925.139,02
Novembro	R\$ -	R\$ 205.151.296,38
Dezembro	R\$ -	R\$ 554.566.112,26
TOTAL	R\$ 9.098.657.352,00	R\$ 8.462.354.312,95

2019

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ 9.143.790.120,00	R\$ -
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ 1.740.762,00
Abril	R\$ -	-R\$ 440.875,02
Maio	R\$ -	R\$ 186.512.800,00
Junho	R\$ -	R\$ 1.499.928.000,00
Julho	R\$ -	R\$ 1.892.350.000,00

Agosto	R\$ -	R\$ 139.786.100,00
Setembro	R\$ -	R\$ 675.778.700,00
Outubro	R\$ -	R\$ 334.131.900,00
Novembro	R\$ -	R\$ 1.798.809.000,00
Dezembro	R\$ -	R\$ 2.011.683.200,00
TOTAL	R\$ 9.143.790.120,00	R\$ 8.540.279.586,98

2020

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ 9.468.453.810,00	R\$ -
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ 317.987.144,45
Abril	R\$ -	R\$ 3.451.981.239,06
Maio	R\$ -	R\$ 975.961.256,13
Junho	R\$ -	R\$ 2.217.906.473,24
Julho	R\$ -	R\$ 286.698.638,78
Agosto	R\$ -	R\$ 428.458.623,02
Setembro	R\$ -	R\$ 237.837.297,64
Outubro	R\$ -	R\$ 153.027.375,61
Novembro	R\$ -	R\$ 246.739.209,26
Dezembro	R\$ -	R\$ 911.361.987,94
TOTAL	R\$ 9.468.453.810,00	R\$ 9.227.959.245,13

2021

Mês	Autorizado	Empenhado
-----	------------	-----------

Janeiro	R\$ -	R\$ -
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ -
Abril	R\$ 9.670.235.419,00	R\$ -
Maio	R\$ -	R\$ 5.980.987,66
Junho	R\$ -	R\$ 2.945.783.611,10
Julho	R\$ -	R\$ 1.928.728.194,75
Agosto	R\$ -	R\$ 1.607.284.108,49
Setembro	R\$ -	R\$ 1.011.088.945,34
Outubro	R\$ 0,01	R\$ 370.198.336,77
Novembro	R\$ -	R\$ 542.301.358,98
Dezembro	-R\$ 0,01	R\$ 1.044.879.718,70
TOTAL	R\$ 9.670.235.419,00	R\$ 9.456.245.261,79

2022

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ -	R\$ -
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ -
Abril	R\$ 9.670.235.419,00	R\$ -
Maio	R\$ -	R\$ 5.980.987,66
Junho	R\$ -	R\$ 2.945.783.611,10
Julho	R\$ -	R\$ 1.928.728.194,75
Agosto	R\$ -	R\$ 1.607.284.108,49
Setembro	R\$ -	R\$ 1.011.088.945,34
Outubro	R\$ 0,01	R\$ 370.198.336,77

Novembro	R\$ -	R\$ 542.301.358,98
Dezembro	-R\$ 0,01	R\$ 1.044.879.718,70
TOTAL	R\$ 10.930.461.537,00	R\$ 10.717.849.397,80

Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração do autor

APÊNDICE B - Valores globais de emendas de Relator-Geral autorizados e empenhados entre 2020 e 2022

2020

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ 30.123.941.213,00	R\$ 104.359.068,86
Fevereiro	R\$ -	R\$ 1.296.587.485,16
Março	-R\$ 5.099.795.979,00	R\$ 278.428.861,24
Abril	-R\$ 414.549.191,00	R\$ 2.389.268.227,92
Maio	R\$ -	R\$ 629.451.264,06
Junho	R\$ -	R\$ 783.966.618,99
Julho	R\$ -	R\$ 1.403.046.526,26
Agosto	-R\$ 772.574.989,00	R\$ 906.271.118,53
Setembro	-R\$ 0,01	R\$ 1.122.104.049,03
Outubro	R\$ -	R\$ 561.515.202,40
Novembro	-R\$ 6.887.857.571,00	R\$ 938.884.292,23
Dezembro	R\$ 3.192.771.553,00	R\$ 9.321.984.241,48
TOTAL	R\$ 20.141.935.035,99	R\$ 19.735.866.956,15

2021

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ -	R\$ -
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ -
Abril	R\$ 18.529.840.412,00	R\$ -
Maio	R\$ -	R\$ 58.187.191,41

Junho	-R\$ 1.679.840.412,00	R\$ 1.921.947.262,79
Julho	R\$ -	R\$ 1.754.221.789,67
Agosto	R\$ -	R\$ 1.257.931.602,63
Setembro	R\$ -	R\$ 1.009.919.797,25
Outubro	R\$ 15.000.000,00	R\$ 2.950.986.202,05
Novembro	R\$ -	R\$ 332.051.128,87
Dezembro	R\$ -	R\$ 7.434.364.236,33
TOTAL	R\$ 16.865.000.000,00	R\$ 16.719.609.211,00

2022

Mês	Autorizado	Empenhado
Janeiro	R\$ -	R\$ -
Fevereiro	R\$ -	R\$ -
Março	R\$ -	R\$ -
Abril	R\$ 9.670.235.419,00	R\$ -
Maio	R\$ -	R\$ 5.980.987,66
Junho	R\$ -	R\$ 2.945.783.611,10
Julho	R\$ -	R\$ 1.928.728.194,75
Agosto	R\$ -	R\$ 1.607.284.108,49
Setembro	R\$ -	R\$ 1.011.088.945,34
Outubro	R\$ 0,01	R\$ 370.198.336,77
Novembro	R\$ -	R\$ 542.301.358,98
Dezembro	-R\$ 0,01	R\$ 1.044.879.718,70
TOTAL	R\$ 8.672.372.094,00	R\$ 8.640.941.812,17

Fonte: SIGA BRASIL
Elaboração do autor