

(COORD.)

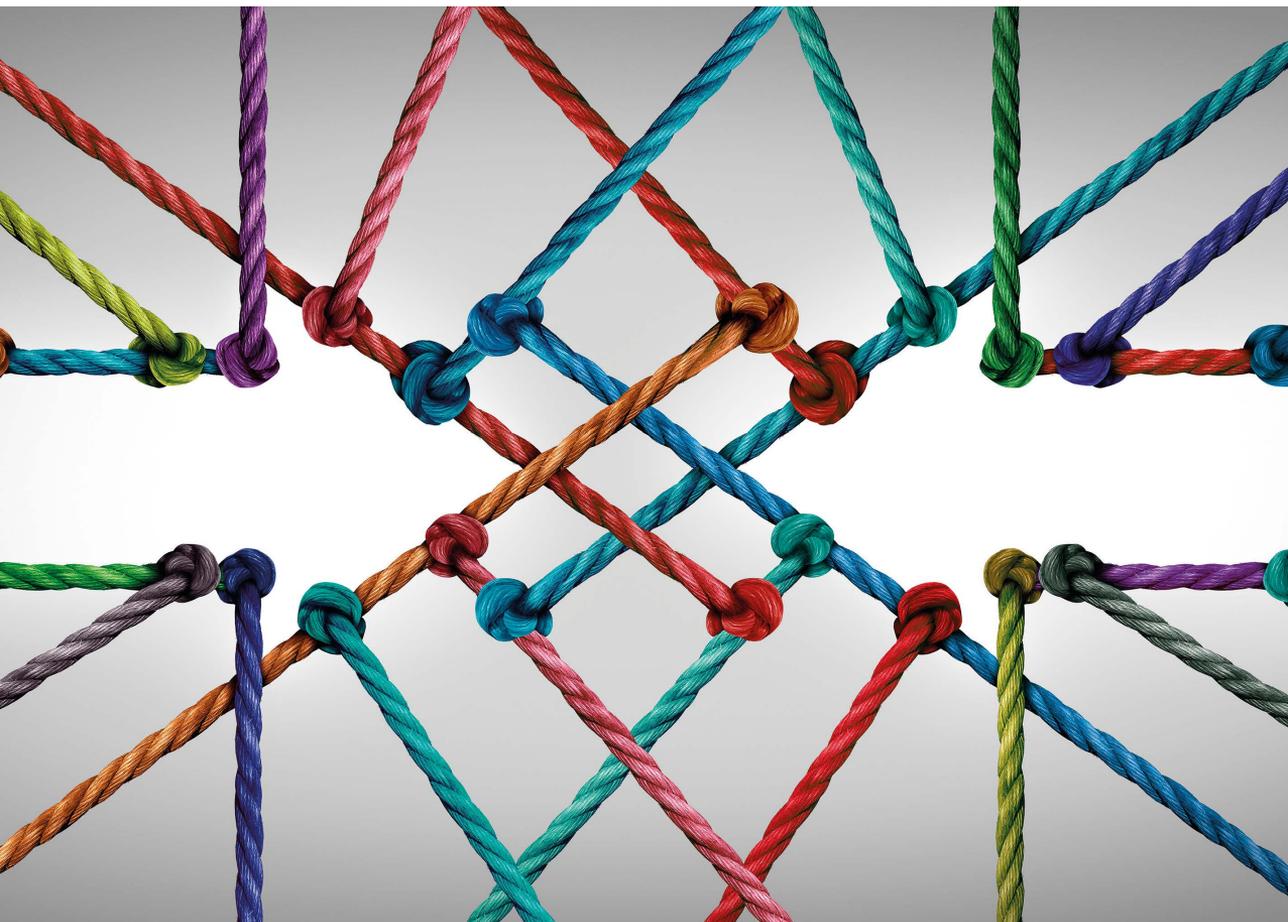
José Mauricio Conti

SÉRIE

Direito Financeiro

Rodrigo Oliveira de Faria

EMENDAS PARLAMENTARES E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO



SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI

(Coordenador)

**EMENDAS PARLAMENTARES
E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Blucher

RODRIGO OLIVEIRA DE FARIA

**EMENDAS PARLAMENTARES
E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

São Paulo
2023

Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão

© 2023 Rodrigo Oliveira de Faria

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.

do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,

Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Faria, Rodrigo Oliveira de

Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão / Rodrigo Oliveira de Faria. - São Paulo : Blucher, 2023.

414 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por José Mauricio Conti)

Originalmente apresentado como tese do autor (doutorado - Universidade de São Paulo, 2023)

Bibliografia

ISBN 978-65-5550-184-1

1. Processo orçamentário – Brasil 2. Emendas parlamentares 3. Governos de coalizão – Brasil 4. Poder executivo 5. Poder legislativo I. Título II. Conti, José Mauricio

23-4239

CDD 352.480981

Índices para catálogo sistemático:

1. Processo orçamentário – Brasil

Agradeço a minha mãe, Isaura,
pelo amor e incentivo permanentes.
A toda a minha família, que me permitiu
realizar este sonho. À minha esposa, Mari,
pelo amor, alegria e paciência.
Às pequenas Aurora e Beatriz, fontes eternas
de inspiração. A Deus, por mais esta jornada.
A meu pai, Celso Faria, *in memoriam*.

PREFÁCIO

Há praticamente 30 anos tenho me dedicado a aprofundar os estudos na área do Direito Financeiro, ramo da ciência jurídica que, não obstante sua enorme importância na vida de cada um de nós e do nosso País, somente nas últimas duas décadas começou a se tornar efetivamente objeto da atenção dos acadêmicos, estudiosos e operadores do Direito.

Tenho o privilégio de poder aprofundar esses estudos contando com a participação, o interesse, o auxílio e a colaboração dos professores e alunos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na qual ministro os cursos na área de Direito Financeiro na graduação e na pós-graduação, e de outras universidades que têm se unido para explorar o tema. Esse intercâmbio de informações que a convivência acadêmica proporciona é extremamente enriquecedor, pois permite desenvolver e aperfeiçoar o conhecimento nessa área do Direito tão fascinante e instigante, até mesmo em função de ser ainda pouco explorada.

Mais do que o crescimento intelectual, a docência nos traz a especial satisfação de conhecer e identificar jovens promissores dotados de um potencial enorme, cabendo-nos dar oportunidade e ver que, de fato, está-se diante de um talento acadêmico que trará grandes contribuições.

É o caso de Rodrigo Oliveira de Faria, que conheci ao integrá-lo no grupo de orientandos do curso de Pós-graduação na Faculdade de Direito da USP. É um vocacionado para o Direito Financeiro, área onde tem ainda o privilégio de aliar os

seus sólidos conhecimentos teóricos com a atividade profissional, tanto como analista do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, onde iniciou sua carreira, como nos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Justiça e, atualmente, na Presidência da República.

Interessado e estudioso, tem a habilidade que se espera de todo cientista social, que procura conhecer a realidade e contribuir para sua compreensão, organizando e sistematizando o conhecimento e colaborando para seu aprimoramento.

Sua dissertação de mestrado, defendida em 2009, é até hoje uma obra de referência sobre a natureza jurídica da lei orçamentária, tema instigante e que abordou com profundidade teórica que poucos podem atingir (*Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, Faculdade de Direito da USP, 2009).

É o que se pode ver na obra que ora se apresenta, em que relevantes questões teóricas são esmiuçadas à luz da realidade subjacente.

Resultado de sua tese de doutorado em Direito Financeiro na Faculdade de Direito da USP, aprovada com louvor, seu talento acadêmico se confirma e se solidifica ao nos apresentar este trabalho, versando sobre as emendas parlamentares e o processo orçamentário no presidencialismo de coalizão. Nele, traz valiosa contribuição para a ampliação do entendimento do processo orçamentário brasileiro, a partir da análise do impacto do amplo redesenho de regras orçamentárias para a dinâmica do nosso presidencialismo multipartidário. Minuciosamente descrito, identifica com precisão a origem das alterações normativas e suas correlações, sem perder de vista o panorama mais amplo e a moldura que caracterizam o funcionamento do regime político brasileiro. Permite que se conheça em detalhes o arcabouço jurídico e político que transformou as relações entre os poderes Executivo e Legislativo em matéria orçamentária nos últimos anos.

O autor também avança nas fronteiras do conhecimento interdisciplinar, para além dos contornos estritos do Direito Financeiro e Constitucional, apresentando investigações profundamente instigantes pertinentes à administração pública e à ciência política. Outro fator de originalidade é a integração, exitosa, diga-se de passagem, da perspectiva axiológica normativa com a verificação fática e empírica, utilizada para a caracterização dos regimes de dominância orçamentária.

Embora não esgote o tema, pavimenta uma rota de futuras pesquisas no âmbito do Direito Financeiro e da ciência política, que se mostra, de antemão, necessária e bastante frutífera. Sua caracterização do regime de dominância orçamentária

do Legislativo, a partir de 2013, apresenta fundamentação sólida, com riqueza de detalhes, despontando como obra de referência, a exigir a leitura de quantos pretendam examinar o tema. Trata-se de obra de fôlego, que demanda análise meticulosa para a compreensão do conjunto enorme de modificações examinadas.

Escrever sobre esse assunto foi, portanto, uma proposta ousada, especialmente quando se pretende – e se consegue – não apenas compilar e sistematizar o que já se disse a respeito, mas também analisar com conhecimento e profundidade a evolução dos fatos e do ordenamento jurídico ao longo do tempo, além de dar uma contribuição pessoal e de grande relevância para o aprimoramento das discussões, que certamente se prolongarão para aperfeiçoar o processo orçamentário brasileiro e as relações entre os poderes

Rodrigo Oliveira de Faria é um verdadeiro acadêmico, pesquisador atento e interessado, o que se pode constatar ao ler seu trabalho, cuja elaboração acompanhei desde o início. Mostra uma desenvoltura que permite vislumbrar ser este mais um de outros que já produziu, está produzindo e seguramente continuará a fazê-lo. Não tenho dúvidas em assegurar que já é – e continuará sendo – um dos grandes colaboradores para a doutrina do Direito Financeiro.

Este livro, que enriquece em muito a já numerosa Série Direito Financeiro, é uma grande recompensa ao trabalho que se vem desenvolvendo no sentido de aprimorar e intensificar os estudos em Direito Financeiro, e que passa a contar com valiosa contribuição. Um texto claro, didático, esclarecedor e inovador, cuja leitura torna-se obrigatória para todos aqueles que pretendam conhecer o assunto.

José Mauricio Conti

Professor da Universidade de São Paulo

Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro

NOTA DO AUTOR

Agradecendo, de antemão, à Editora Blucher e ao coordenador desta coleção, Professor José Maurício Conti, pela recepção e acolhida desta ideia, apresento a seguir, previamente aos capítulos deste livro, um resumo executivo, em inglês, com a síntese dos argumentos centrais desenvolvidos ao longo de nossas investigações a respeito das modificações normativas do arcabouço orçamentário brasileiro e do surgimento do regime de dominância orçamentária do Legislativo, a partir de 2013. Tal seção tem como objetivo principal permitir o estabelecimento de um diálogo com estudiosos e pesquisadores estrangeiros, bem como ampliar a divulgação de nossos argumentos a respeito do amplo redesenho de regras orçamentárias brasileiras e suas consequências.

EXECUTIVE SUMMARY

In this paper we argue that the initial contours of the Brazilian budget process, according to the 1988 constitutional framework, reinforced by the Fiscal Responsibility Law (LRF), have changed, so that the budget model of Executive dominance has been progressively remodeled for the establishment of Legislative preeminence, from 2013 onwards. The empirical contours of the allocation process in relation to parliamentary amendments were also altered, in the sense of giving predominance to individual amendments, which have traits of particularism and

individualism, primarily aimed at the electoral bases of parliamentarians and without greater adherence to structuring policies of the federal government. The primacy of the amounts of individual amendments over collective amendments reinforces the diffuse nature of the application of resources, as opposed to a broader partisan or collective logic.

In a similar vein, the reconfiguration of the general rapporteur amendments and the transposition of the discretionary nature of their management to the Legislative sphere, in addition to causing an exponential growth in the amounts of such amendments, implied their use according to an individualistic and atomizing logic of resource distribution, allowing the composition of a support base from the Legislative sphere. Therefore, the reduction in the Executive's previous levels of discretion and the progressive control of budget execution by the Legislative branch also changed the amount, profile and composition of the general rapporteur's amendments, in order to reinforce the diffuse and distributive logic of resources, without adherence to broader planning criteria.

The budget execution phase has become the preferred target of legislative intervention, as it is exactly the moment when there is a greater concentration of power by the Executive and in which priorities are concretely defined. Therefore, there is a permanent search for the expansion of control over this phase, seeking to extend the tax regime of individual amendments to other types of parliamentary amendments, in order to guarantee progressive interference in the execution of expenditure – including and mainly – through the indication of beneficiaries. Moreover, the budgetary dominance of the Legislative Branch would imply undue advance in prerogatives of execution of public expenditure conferred to the Executive Branch. Alternatively, and concomitantly, an effort was also made to create mechanisms for direct transfer of funds from amendments to federated entities, of which special transfers are a notorious example, dispensing with the traditional execution of expenses by the Executive.

The existence of a dispute over the primacy of the allocative definition, as well as the actual prevalence, legitimately attributed by the budgetary order, does not necessarily taint the due budgetary process. The existence of a certain predominance is possible, i.e. the primacy of allocative definitions – under the aegis of the fundamental principle of separation of powers. However, the sanctity of the due budgetary process is disturbed when one of the central Powers of the allocative

regime (Executive and Legislative) usurps functions legitimately attributed by the order to another Power.

There are relevant consequences of the predominance attributed to the Executive or the Legislative in the allocative contours. The prevalence of the Executive Branch provides – but does not guarantee – a properly structured allocation with a national and sectoral bias, while the allocative dominance of the Legislative Branch tends towards a dispersed, fragmented, and regional allocation. Both, therefore, are determined – to a large extent – by the very different incentives to which the President of the Republic and the Brazilian Congressmen are subject.

The undue invasion of the Legislature in the prerogatives of budget execution constitutionally assigned to the Executive tarnishes the health of the allocative process and the balance provided by the alternation of the four phases of the budget process (*quatre temps alternés*), deforming it by introducing a deviation of budgetary prerogatives. This deviation operates simultaneously by weakening the role of Congress in its primary activity of overseeing the implementation of the budget and shifting its role to the establishment of a progressive control over the implementation of expenditure.

The budget is the complex amalgam of the possible political agreement, embodied in a fiscal policy instrument and in the government administration plan, consolidated in the most important law below the Constitution of the Republic. Being a special law of instrumental character and determined content, with normative density, it has been characterized, since the inauguration of the new democratic period, unduly, as a piece of fiction.

Although its various aspects are commonly highlighted, the extent and implications that derive from this recognition are not analyzed with due care. The budget law, a normative amalgam, could not be evaluated comparatively to other laws that do not have the complexity that is inherent to it. Added to this is the little importance that, since the constituent clashes, has been given to the budget and, more specifically, to the engine room of Brazilian budget management. Therefore, we embark on institutional reengineering trials without any factual or empirical basis, without mature reflections, and then wake up with uncomfortable unanticipated results (or deliberately intended by some) whose consequences we want to get rid of quickly.

To take an initial example, it is worth recalling the purposes of the constituent debates of 1987/1988, when we erected a hailed constitutional budget framework, with three normatively linked budget laws, which proved to be as imposing as it was difficult to implement. The constituent debates were concerned with avoiding the impasses that led to the constitutional rupture of 1964, preserving conditions of governability for political institutions, and ensuring a responsible participation of the National Congress in the budgetary process.

As a central instrument for the purposes of greater participation of the Brazilian parliament in the budget area, it was intended to use the legislative innovation of the budget guidelines for Congress to carry out “macro-allocations” and use the prerogatives recovered through a global allocation by areas, by sectors, ensuring the desired responsible participation in the allocative activity. Such an ideal would never be realized in the 35 (thirty-five) years that the Citizen Constitution has been in force, as the Legislature works regionally and not sectorally, like the executive branch. Moreover, parliamentarians are subject to incentives quite different from those to which the President of the Republic is in national plebiscitary elections. Congressmen are exposed to pressures and obligations arising from their insertion in political networks and interdependent relationships (BEZERRA, 1999), with particularistic and individualistic incentives derived from the electoral arena, although blocked by the action of other institutions (rules of the game).

In Brazil, the Executive Branch is the center of gravity of the political system (AMORIM NETO, 2007) due to the broad legitimacy and visibility granted by the national election, as well as the extensive constitutional prerogatives assured by the new democratic regime. It is in a position to internalize the costs and benefits of national policies and macroeconomic issues and is considered the best interpreter of the national interest. These budgetary prerogatives were expanded in 1988 compared to the democratic regime of 1946. The concentration of budgetary prerogatives would make it possible to block the atomizing incentives derived from the electoral arena in favor of nationally established priorities of the Executive.

Thus, with a highly centralized budget process and due to a necessary discretion to achieve macroeconomic purposes, the Executive Branch would be strengthened by the Brazilian Constituent Assembly. In turn, the Legislative

Branch would have its budgetary prerogatives restored through parliamentary amendments and its powers to oversee the budget pieces expanded. By this we mean that the 1988 constitutional budget framework, later reinforced by the Fiscal Responsibility Law, would ensure that the Executive Branch would dominate budget matters or, in other words, that the Executive Branch would prevail in its allocative decisions.

That does not mean, in any way, that the Executive could apply resources for purposes other than those provided for in the budget, or that it would be allowed, in a valid way, to unnecessarily restrict the limits of budgetary or financial execution. It only implies the recognition that the ordinance would provide a space for subjective assessment as to the need to establish a certain budget restriction, given the existing macroeconomic scenario; and that, consequently, another subjective assessment would also be necessary for selection, in the specific case, the execution priorities, in the absence of its establishment in the budget guidelines law.

In such a scenario, not a few legal studies and analyses would place negative emphasis in particular on the budget execution phase, which would guarantee, for absolutely necessary reasons, a space for subjective evaluation about the definition of execution priorities in a given scenario of budget constraint. Logically, the concentration of power arising from such faculties needs to be monitored on a daily basis and, to this end, the Federal Constitution would strengthen both the Judiciary and the Public Prosecutor's Office and guarantee broad budget oversight prerogatives to the Federal Court of Auditors.

But Brazil's democratic construction would also have to face another set of challenges. The choice of the presidential system in a multiparty environment, with open-list proportional elections, would initially lead to a negative view of the Brazilian regime, highlighting its propensity for instability and high risk. The Brazilian case would present a "difficult combination" of institutional variables. The rigidity of the fixed presidential mandate and the separate origin and survival (SHUGART; MAINWARING, 1997) would accentuate the independence of parliamentarians and a lower concern with the survival of the government. The initial pessimism would give way to ample evidence of a revisionist line that would indicate the possibility of party coalitions under presidentialism, with the President of the Republic acting in the manner of a

European Prime Minister (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). There would be elements capable of blocking the atomizing incentives derived from the electoral arena, such as control of the agenda, access to patronage, the centralization of the CMO (Mixed Commission for Plans, Public Budgets and Inspection), and the importance of political parties, allowing the president to govern in concert with them.

The budget process would be an essential element to guarantee the governability of Brazilian coalition presidentialism. The Executive's discretion in budgetary matters would allow it to seal party agreements and cement a condominium of legislative support in the National Congress for the approval of the government's agenda. The concern of parliamentarians with their political survival and with seeking re-election (MAYHEW, 1974) would transform amendments into a low-cost political currency (PEREIRA; MUELLER, 2002) that could be exchanged for legislative support. The governance cost of Brazilian presidentialism would be relatively low given the initial contours of the budget process.

Such initial outlines allow us to identify, in the new Brazilian democratic period, a centralizing and concentrating logic, structured sectorally, ensuring the prevalence of allocative definitions to the Executive. The risks of this centralized process, as highlighted, would be mitigated through institutions that could counterbalance (checks and balances) the attribution of broad prerogatives to the Executive Branch. To this end, the 1988 Constituent Assembly granted broad powers to the Judiciary, the Public Prosecutor's Office, and the Federal Court of Auditors.

Nonetheless, the dispute between the Executive and Legislative branches over control of the budget process is an undeniable reality and far from being exclusive to Brazil. There is, at the heart of the budget process, a power struggle between the two central actors for allocative prevalence, so much so that their respective powers and attributions differ significantly from country to country, and are influenced by various factors, notably historical, constitutional, and legal contexts (POSNER; PARK, 2007).

Indeed, the budget is inextricably intertwined with the political system. Therefore, no significant change can be made to the budget process without affecting the political system (WILDAVSKY, 2001). And this has been widely done in the Brazilian case, particularly in the last decade, establishing a counterpoint

to the regime of Executive dominance that had prevailed until then. We have witnessed a progressive infiltration of atomizing elements that have led to the emergence of budgetary dominance of the Legislature, based on a dispersive, diffuse, and individualistic logic, structured regionally.

These particularistic and individualistic elements were blocked by the great concentration of power in the Executive Branch. These were existing incentives derived from the electoral arena that did not find favorable soil for flourishing. However, a broad and thorough reconfiguration of the budgetary order made it possible to restrict the discretion of the Executive Branch as much as possible and to progressively invest in the control of budget execution, a crucial phase for the purposes of defining allocative priorities.

The dispersive and individualistic logic does not imply a change in the centralized contours of the appreciation of the budget within the Legislative Branch; in fact, such concentration is used for a diffuse distribution carried out within the scope of the National Congress by actors of this Branch. It takes advantage of the progressive weakening of the “housekeeping brakes” previously available to the Executive, intending, as much as possible, to take over the mechanisms previously used by the Executive and transplant them to the Legislative Branch.

The budgetary dominance of the Legislative Branch represents an insurgency against the primacy of the Executive and has the permanent intention of establishing rules that give priority to congressional allocative definitions. To this end, the instruments related to the control of budget execution are particularly important, notably the creation of expenditure markers (primary result identifiers), the prohibition of changes to budget credits derived from amendments without the consent of parliamentarians and the indication of beneficiaries of the discretionary programs. Legislative budgetary ascendancy represents, in short, primacy over allocations made through parliamentary amendments and the possible narrowing of the Executive’s discretion over other discretionary expenditure.

The period of legislative budget dominance can be summarized in a powerful image used by Brazilian congressmen themselves in celebrating the approval of the mandatory budget in 2015: the “liberation of the Legislature”. If there was a central element in the entire period of budgetary dominance of the Executive branch, it would undoubtedly be discretion. Now, if such discretion was the

cornerstone of the previous regime, and if such an element was responsible for the numerous ills of the Brazilian budget process, so cursed in legal circles, nothing more correct than simply eliminating it – or reducing it, if the first option did not become viable – so that, once such dysfunctionality was removed, the budget system regained the necessary balance between Executive and Legislative and finally produced better results.

The dissatisfaction of Brazilian congressmen with the predominance of the Executive in budgetary matters was not without real and concrete reasons and was not based on illusory elements. The political use of amendments, the Executive's choice of priorities, the concentration of commitments at the end of the financial year, the constant pilgrimage to ministries to release parliamentary amendments are some of the elements that fueled the interest in strengthening the Legislative Branch in the relationship of forces with the Executive Branch. The aim was to introduce rules that would establish equal treatment among members of Congress in relation to their parliamentary amendments and to ensure that such amendments were not limited by the government's discretion, to the detriment of the electoral and budgetary responsiveness of parliamentarians to their electoral bases and political constituencies.

The combination of three major streams of normative changes (regimental, infra-constitutional and constitutional) would produce a broad redesign of the budgetary institutions of the 1988 constitutional order and would have clear implications for the Brazilian political order. The legal contours of the budget allocation process would be intensively modified, with non-trivial consequences for the relationship between the Executive and Legislative Branches in the context of Brazilian coalition presidentialism.

The first flow of redesign of budgetary rules would come from the internal regulations of the National Congress that govern the amendment and the allocation process during the discussion of the annual budget. The second normative flow would stem from the combination of rules inserted in the budget guidelines laws and the annual budget laws. The last, but not least, flow would be represented by the transplantation of such norms into the constitutional framework, enshrining them with greater stability.

This would be the context that would see the explosion of the RP-9 general rapporteur amendments, also referred to as the “secret budget”, which was made

feasible through a particular combination of some budgetary rules and the practical annulment of the fundamental rule about the hypotheses of the appropriateness of such amendments. In addition, they made use of technical solutions available and previously used for budget earmarking of priority programming within the Executive Branch for intensive monitoring of such programming.

When we talk about *the control of budget execution by the National Congress*, we mean the continuous and progressive action of the Brazilian Parliament to extend the tax regime of individual amendments to other types of parliamentary amendments, to ensure its interference in the execution of expenditure – including and especially – through the indication of beneficiaries. Therefore, the budgetary dominance of the Legislative Branch implied the undue advance in prerogatives of execution of public expenditure conferred to the Executive Branch.

The broad redesign of the Brazilian budgetary framework in 1988 would have very relevant impacts on the functioning of Brazilian multiparty presidentialism. Three of them seem to be the most significant: i. the increase in the difficulties of forming governing majorities; ii. the increase in the costs of governability of coalition presidentialism; iii. the potential expansion of the allotment of positions within the Executive, agencies and state-owned companies. All of these stem from the dismantling of the Executive Branch's budgetary toolbox and the reduction of its central element: discretion.

Initially, the rules of imposition of individual and bench amendments were established, and, in a second moment, the rule of the duty to execute discretionary programs was constitutionalized. The mandatory execution of individual and bench amendments would significantly reduce the discretionary nature of budget management since it would imply the execution of mandatory constitutional amounts. Therefore, the famous budget bargaining chips would be devalued with the equal execution of their spending programs.

In turn, the constitutionalization of the duty to execute discretionary programming would not imply the elimination of government discretion, since fiscal rules would remain in force, conditioning the execution of budget programming. Nor would it prevent additional credits, explicitly recognizing the granting of a certain degree of subjective assessment for the discretionary selection of the programming to be cancelled for the corresponding supplementation. However, it would require the necessary justifications for the non-execution of the

programs, subjecting the exercise of the discretion of public managers to broader public scrutiny. Finally, the duty of execution would not mean the obligation to execute expenditure in the event of technical impediment.

Thus, the normative parameters were changed for the mandatory execution of discretionary programs, individual and bench amendments, and for the rule of proportional limitation of discretionary expenses and parliamentary amendments. In addition, parliamentarians began to monitor the reallocations of their amendments and the mandatory execution through the primary result identifiers created (RP-6, RP-7, RP-8 and RP-9) and the execution of expenditure in favor of the indicated beneficiaries. The control of the budget by the National Congress was significantly expanded.

Once the new legal parameters of the Brazilian budgetary order were established, with the reduction of the discretion of the Executive Branch and the imposition of individual and caucus amendments, there was a reinforcement of the incentives for independence and individualism of congressmen. Now, because individual and bench amendments no longer depend on party leadership negotiations and party participation in government, there has been a relative loss of power of party leadership. This does not, of course, imply a deconcentration of party functioning. However, the changes have increased the difficulties of forming governing majorities to the exact extent that additional instruments are needed to seal government agreements. Once a kind of parliamentary quota is created, it becomes an equal treatment floor for parliamentarians and, therefore, for party agreements to allow the constitution of a government support base in Congress, additional resources (exchange currencies) become necessary for parties to participate in the coalition.

With the change in budget rules, we understand that there is a potential increase in the governance costs of Brazilian multiparty presidentialism. Additional resources become necessary for the formation of the base and the support of the government. As parties continue to solve problems of coordination of parliamentarians (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), around parties and in search of additional resources to remain in government, other clientelistic resources will be needed to cement the composition of the government's parliamentary base.

In short, the attribution of egalitarian criteria to amendments has brought incentives to increase the cost of governability of Brazilian coalition presidentialism,

as well as the allotment of positions, which produce – by inverse route and in place of amendments – significant allocative distortions. Contradictorily, they were – and still are – considered as republican, isonomic and impersonal rules of the game. We understand that the rules do not exist only on the evaluative level: they have concrete repercussions on the functioning of the political system by creating incentives for the behavior of agents. And, therefore, in our understanding, the egalitarian and equitable criteria attributed to parliamentary amendments, contradictorily, would generate the resurgence of the “secret budget”.

In fact, through the RP-9 general rapporteur amendments, exactly what, in theory, was intended to be eliminated from the Brazilian financial legal system would be resumed: the differentiated treatment of parliamentarians. The redesign of budget institutions, which began with the equal execution rule, was ultimately reversed with the broad discretion granted to the Annual Budget Bill’s general rapporteur, which would consolidate the apex of budget control by the National Congress, with the removal of the powers of the President of the Republic and the transfer of that discretion to the General Rapporteur of the budget. The egalitarian and equitable criteria of the amendments produced the uprising of the Legislature. The central purpose was, in effect, to transfer the existing discretion from the Executive to the Legislative branch and to expand the budgetary prerogatives of the National Congress. In short: a dispute over political power.

Nor would it change, as alleged, the contours of what is conventionally called a “piece of fiction”. There has been no improvement in terms of credibility of the budget piece in relation to the estimates of revenue and expenditure; the alleged mischaracterization of the budget through additional credits has not changed; and the presumed “low normative density” of the budget would also not undergo any change, since the duty of execution would only make explicit the possible normativity contained in the budget piece. On the other hand, corruption scandals would also not differentiate the two regimes of budgetary domination, since they occurred indistinctly in both periods and, finally, clientelistic relations would not cease to exist in the recent period, as they did not during the dictatorial regimes.

The reconfiguration of the Brazilian budgetary order had massive adherence from the political class, associating indistinctly parties of the left, center and right,

as evidenced by the votes on constitutional amendments No. 86 of 2015 and No. 100 and 102 of 2019. It is difficult to argue that the effects of the set of changes could not be anticipated by experienced politicians who voted in favor of such changes. The budgetary institutions of the 1988 Charter were extensively redesigned, with significant impacts on the relational dynamics between the Executive and the Legislative.

The scenario of reducing the discretion of the Executive and dismantling the budgetary toolbox brings additional difficulties to the functioning of Brazilian political institutions. The only power with sufficient democratic legitimacy to counter the Legislative Branch would be the Executive Branch, backed by a national election with plebiscitary contours and with incentives to propose and implement a national project, unlike the incentives to which Brazilian parliamentarians are subjected. Nowadays, however, the Executive Branch cannot exercise the function of counterbalancing the budgetary balance.

We know that the Executive Branch is not immune to criticism and that the exercise of the necessary discretion entails, consequently, the challenges inherent to its exercise and control, which need, on a daily basis, to be submitted to broad public scrutiny. But the set of normative changes widely supported by the Brazilian political class favors a dispersive and particularistic logic, preventing counterpoint through the only Power that would legitimately be qualified to do so. We do not believe that our allocative dysfunctions can be solved through a more ostensive action of control bodies, which would replace the allocative decisions of elected representatives by a technobureaucratic allocation without popular legitimacy.

In our view, the Federal Supreme Court's decision does not represent the end of the Legislative budget dominance regime, since the central axes on which this regime is structured remain in force: imposition of parliamentary amendments, control of budget execution and reallocation through primary result classifiers and indication of beneficiaries. Moreover, the parliamentary quota scenario tends to expand in a regime of reduced discretion of the Executive, allowing the dispersive and individualistic logic of resources, inherent to the incentives to which legislators are subjected, to prevail over the previous logic of the period of Executive dominance.

Thus, the decision did not imply a return to the *status quo ante* in terms of the Executive's budgetary prerogatives, and there was no recovery of its prerogatives in budgetary matters. On the contrary, the scenario of dismantling the budget prerogatives of the Executive remains entirely valid. What was done was to prevent the continuation of the new tool for composing the governing coalition (RP-9), developed and instrumentalized from the Legislative Branch. Thus, the governance scenario is quite adverse and there are additional difficulties for the functioning of Brazilian political institutions in the context of coalition presidentialism. The story does not end here, though.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	29
1 INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO	35
1.1 Concentração do poder político e limitações do poder real pelo Parlamento.....	36
1.2 Constitucionalismo moderno, representação política e separação de poderes	47
1.3 Delineamentos iniciais das instituições orçamentárias	52
1.4 Intervencionismo estatal, <i>Welfare State</i> e desenvolvimentos ulteriores.....	61
2 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS: DA INDEPENDÊNCIA À REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988	73
2.1 Da Regência Joanina ao fim do Primeiro Reinado (1808–1831).....	73
2.2 Da Regência ao fim do Segundo Reinado	82
2.3 As instituições orçamentárias do Império	88
2.4 A Primeira República (1889–1930).....	97
2.5 Do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930–1945)	103
2.6 O breve período democrático de 1945 a 1964.....	108
2.7 As instituições orçamentárias da República	112
2.8 Da ditadura (1964–1979) à transição democrática (1979–1988).....	128

3 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE 1988 E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO	137
3.1 Embates constituintes e as instituições orçamentárias de 1988.....	137
3.2 O desenho institucional do sistema de governo: o presidencialismo de coalizão.....	153
3.3 As engrenagens orçamentárias e a gestão da coalizão.....	161
3.4 O arcabouço normativo constitucional e orçamentário.....	172
4 A EVOLUÇÃO REGIMENTAL DA CMO E OS ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO	191
4.1 As primeiras resoluções, a CPMI PC Farias e o período lacunoso da CMO.....	193
4.2 A Resolução nº 2, de 1995-CN e o regramento depois dos “Anões do Orçamento”.....	197
4.3 A Resolução nº 1, de 2001-CN, e a adaptação à LRF.....	207
4.4 A Resolução nº 1, de 2006-CN, e a CPMI “Das Ambulâncias”.....	216
4.5 A Resolução nº 3, de 2015-CN, e a impositividade das emendas individuais.....	234
5 A DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO (1989-2012)	241
5.1 Da estabilização econômica aos governos de Fernando Henrique Cardoso.....	243
5.2 Do primeiro governo Lula à eleição de Dilma Roussef (2003-2010).....	248
5.3 Dominância orçamentária: padrões, contornos e fundamentos.....	253
5.4 Execução orçamentária, mecanismos de flexibilização e discricionariedade.....	258
5.5 A caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo.....	273
5.6 A centralização do processo orçamentário.....	291
6 A DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER LEGISLATIVO (2013-?)	299
6.1 A gestação do orçamento impositivo e os três grandes fluxos normativos.....	300
6.1.1 O fluxo regimental: a ampliação da admissibilidade das emendas de relator-geral.....	304
6.1.2 O fluxo infraconstitucional e a triangulação normativa.....	311
6.1.3 O fluxo constitucional do redesenho orçamentário.....	319
6.1.4 A reconfiguração das emendas de relator-geral.....	328

6.2	O controle da execução e a indicação de beneficiários pelo Legislativo.....	336
6.3	O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o deslocamento da discricionariedade para o Poder Legislativo.....	344
6.4	Contornos fáticos e empíricos do processo orçamentário.....	355
6.5	O julgamento do “orçamento secreto”: refluxo da ascendência do Legislativo?	375
	CONCLUSÃO	387
	REFERÊNCIAS	399

INTRODUÇÃO

O processo orçamentário federal encontra-se em franca modificação há, pelo menos, uma década. Nesse período, foram editadas nada menos do que oito Emendas Constitucionais alterando os parâmetros e a conformação da orçamentação federal: Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015; Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016; Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019; Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019; Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019; Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021; Emenda Constitucional nº 114, de 17 de dezembro de 2021; e Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Em maior ou menor extensão, todas trataram de aspectos relacionados ao processo orçamentário, com impactos nada triviais. Tais alterações normativas modificaram aspectos centrais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo por meio do estabelecimento de novas regras, principalmente no que tange ao emendamento e ao processo alocativo.

Uma análise precipitada poderia levar à conclusão de que a *origem* dessas modificações foram as emendas constitucionais. Não foram. Referidas alterações foram *gestadas*, primeiramente, em sede infraconstitucional, por meio de dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias, complementadas e entrelaçadas com regras das leis orçamentárias anuais. Ademais, decorreram de um processo de mudança incremental, em que as regras foram sendo sedimentadas na legislação ordinária, para depois alcançarem assento constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade.

O hiato normativo entre algumas das principais alterações constitucionais – notadamente entre a EC nº 86/2015 e a EC nº 100/2019 – também poderia induzir examinadores mais precipitados a enxergarem um *interregno normativo* entre a atribuição de obrigatoriedade das emendas individuais e a extensão de tais regras para as emendas de bancada. Todavia, o exame das alterações infraconstitucionais permite a constatação de que não houve qualquer hiato ou interregno normativo, ao contrário. Tais alterações decorreram de um minucioso, contínuo e – por que não dizer – *deliberado* processo de elaboração das regras, de modo a se estender a obrigatoriedade de execução a todas as programações orçamentárias, em um *continuum* impressionante. O entrelaçamento normativo decorreu da combinação das regras de obrigatoriedade de execução, da necessidade de discriminação das emendas por meio dos identificadores de resultado primário (RP-6 e RP-7, depois RP-8 e RP-9), da impossibilidade de alteração dessas programações, por meio de créditos adicionais, sem a concordância ou anuência dos autores das emendas e, ainda, da indicação de beneficiários das programações.

Desta forma, tais regras trouxeram novos parâmetros legais e modificaram a mecânica de funcionamento das engrenagens burocráticas, com implicações significativas. Dessas alterações decorreu, inclusive, o mais recente escândalo da crônica brasileira, que trouxe novamente ao palco a figura do relator-geral do projeto de lei orçamentária. As referidas normas foram sendo formatadas, elaboradas e aprimoradas sem que a maioria dos estudiosos pudesse antever as consequências de tais mudanças, aparentemente técnicas e de reduzido alcance.

As regras de *execução igualitária* das emendas impositivas (individuais e de bancada) implicaram sua *desvalorização* enquanto instrumento de gestão da coalizão governativa; por sua vez, a obrigatoriedade de execução das programações discricionárias (*dever de execução*) acarretou a diminuição dos progressos níveis de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento, com a necessidade de justificativas acerca de eventual inexecução das despesas fixadas. Ademais, o plexo normativo decorrente da tríade regulamentadora citada fortaleceu as emendas de relator-geral, ensejando que fossem utilizadas, até recentemente, para a distribuição de benesses por intermédio dos poderes conferidos ao relator-geral do PLOA. Das *moedas de troca* do presidencialismo de coalizão parece termos avançado no sentido do reconhecimento da existência das *joias da Coroa*, com a diferença de que, se antes as cartas eram dadas pelo Executivo, atualmente passaram a ser distribuídas pelo Legislativo, assinalando maior dependência do presidente da República em relação ao relator-geral do PLOA.

Defende-se a tese de que os contornos normativos do processo orçamentário brasileiro, conforme a moldura constitucional de 1988, e fortalecidos com a edição

da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram alterados, de modo que o modelo orçamentário de *domínio do Executivo* foi progressivamente remodelado para a instauração da *primazia do Legislativo*. Nesse sentido, procura-se caracterizar, de forma inédita e original, os elementos constitutivos – fáticos e jurídicos – de ambos os períodos orçamentários brasileiros, bem como de seus reflexos para o *devido processo orçamentário*.

Os contornos empíricos do processo alocativo das emendas parlamentares também foram modificados, no sentido de se conferir *predominância às emendas individuais*, que apresentam traços de *particularismo* e *individualismo*, destinadas às bases eleitorais dos parlamentares e sem maior aderência a políticas estruturantes do governo federal. O predomínio dos montantes das emendas individuais sobre as emendas coletivas reforça o caráter difuso de aplicação de recursos, em contraposição a uma lógica partidária ou coletiva mais ampla.

Em sentido idêntico, a reconfiguração das emendas de relator-geral e a transposição da discricionariedade de seu gerenciamento para o âmbito do Legislativo, além de acarretar o *crescimento exponencial* dos montantes de tais emendas, implicou sua utilização conforme uma lógica individualista e atomizadora de distribuição dos recursos, permitindo a composição de uma base de sustentação *a partir do Legislativo*. Portanto, a redução dos níveis de discricionariedade pregressos do Executivo e o progressivo controle da execução orçamentária pelo Legislativo também alteraram o perfil e a composição das emendas de relator-geral, reforçando uma lógica *difusa e distributivista* dos recursos, sem aderência a critérios mais amplos de planejamento.

A existência de disputa política pela primazia da definição alocativa, bem como eventual prevalência fática, atribuída pelo ordenamento orçamentário, não macula, necessariamente, o devido processo orçamentário. É possível a existência válida de certo predomínio – leia-se: de primazia das definições alocativas – sob a guarida do fundamental princípio da separação de poderes. Todavia, a higidez do devido processo orçamentário é inquinada quando um dos Poderes centrais do regime alocativo (Executivo e Legislativo) usurpa funções legitimamente atribuídas pelo ordenamento a outro Poder.

Há decorrências relevantes do predomínio atribuído ao Executivo ou ao Legislativo nos contornos alocativos. A prevalência do Executivo *faculta* – não assegura, entenda-se bem – uma alocação com viés nacional e setorial devidamente estruturado, enquanto o domínio alocativo do Legislativo *tende* a uma alocação dispersiva, fragmentada e regional. Ambas as formas de dominância, portanto, são determinadas – em grande medida – pelos *incentivos* bastante distintos a que se encontram submetidos o presidente da República e os congressistas brasileiros.

Procurou-se evidenciar, de modo inédito e original, que a invasão indevida do Legislativo nas prerrogativas de execução orçamentária constitucionalmente atribuídas ao Executivo corrompe a higidez do processo alocativo e o equilíbrio propiciado pela regular alternância das quatro fases do processo orçamentário (*quatre temps alternés*), *deformando-o* ao esmaecer a atuação do Congresso em sua atividade precípua de fiscalização da execução do orçamento e ao deslocar sua ênfase de atuação para a instituição de um *controle da execução das despesas*. Portanto, a deformação do devido processo orçamentário é acarretada pela introdução de um *desvio de prerrogativas orçamentárias*.

Outrossim, procuramos também apontar as consequências do enfraquecimento do Poder Executivo em matéria orçamentária e suas repercussões no processo de constituição da coalizão governativa, notadamente a ampliação dos desafios de construção da governabilidade e dos *custos* do presidencialismo de coalizão, bem como o crescimento dos incentivos individualistas e particularistas de alocação de recursos, para além do indevido avanço do Legislativo em prerrogativas do Poder Executivo na execução do orçamento. Argumentamos, ainda, que as regras jurídicas de impositividade de emendas e os critérios de execução igualitária, contraditoriamente, gestaram as condições para o recrudescimento do *orçamento secreto*, em função dos incentivos concretamente introduzidos no ordenamento financeiro.

Para o desenvolvimento destas investigações, não nos limitamos à análise tradicional da doutrina e da jurisprudência e a um método dedutivo, mas procuramos, por meio de uma análise qualitativa, compilar as consequências empíricas das alterações dos contornos normativos do processo orçamentário, integrando a perspectiva axiológica com a verificação fática.

A importância das emendas de relator-geral do PLOA não condiz com a lacuna de estudos acerca do tema no âmbito da ciência política, bem como do direito financeiro. Muito embora os fundamentais estudos de Figueiredo e Limongi (2005, 2008), bem como de Praça (2013), incluam as emendas de relator-geral na composição das emendas parlamentares, estas não são utilizadas como variáveis explicativas de parte dos fenômenos discutidos. Estudos acerca do custo de governabilidade do presidencialismo de coalizão minoritário brasileiro (PEREIRA; MUELLER, 2002; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017) também não consideram tais emendas.

Nesse mesmo contexto, a discricionariedade do Executivo na execução das emendas, assim como no orçamento, amplamente referida no âmbito da ciência política (PEREIRA; MUELLER, 2002; ALSTON; MUELLER, 2005; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005; RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; GREGGIANIN, 2011; POWER, 2015), ainda carece de atualização em face das novas regras mencionadas, visto que o tratamento igualitário na execução das emendas individuais e de

bancada e o *dever de execução* das programações discricionárias fulminam tais constatações, com decorrências pouco triviais para o processo alocativo e as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

Este livro tem a pretensão de contribuir para o adequado entendimento do conjunto de regras do processo orçamentário e do impacto do amplo redesenho das normas orçamentárias na dinâmica de funcionamento do presidencialismo de coalizão. Para além da vasta repercussão da alteração das regras constitucionais que colmatam a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na atividade alocativa, seja em termos de funcionamento do nosso regime presidencialista, seja em termos de impacto financeiro para o orçamento da União, a ausência de estudos acadêmicos relativos ao tema, ainda recente, justifica amplamente os propósitos deste trabalho. Por outro lado, é importante ressaltar que o período de dominância orçamentária do Legislativo encontra-se em desenvolvimento e, portanto, existe uma clara limitação temporal deste trabalho, cujo exame finda com o término da elaboração da LOA-2023.

Utilizamos como fonte principal de pesquisa o extenso acervo catalogado e sistematizado dos documentos referentes à tramitação dos projetos de lei orçamentária anual, disponíveis nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, abrangendo 20 anos de tramitação dos PLOAs (do PLOA-2004 ao PLOA-2023) e seis diferentes governos (Lula 1, Lula 2, Dilma 1, Dilma 2, Temer e Bolsonaro).

A documentação pública utilizada enseja o acompanhamento da tramitação dos projetos de lei orçamentária anual em todas as fases de elaboração do orçamento, permitindo o exame detalhado de cada um dos documentos e a reconstituição histórica dos fatos, elementos e papel dos principais atores do processo orçamentário. Ademais, serão utilizadas, em perspectiva comparativa e analítica, todas as Resoluções do Congresso Nacional que regulamentaram o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), bem como as leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) e as leis orçamentárias anuais (LOAs), fundamentais para a reconstituição histórica da ampla alteração das regras orçamentárias brasileiras.

Recorremos, ainda, aos relatórios finais das *Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito* (CPMIs) do “PC Farias”, dos “Anões do Orçamento” e do “escândalo das sanguessugas”, bem como aos Relatórios sobre as Contas do Presidente da República de 2020 e de 2021 do Tribunal de Contas da União (TCU), e a várias auditorias operacionais dessa Corte de Contas.

Também integra como fonte de pesquisa a consulta a sistemas de informação públicos do governo federal, principalmente o Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

As evidências empíricas compiladas e sistematizadas serão cotejadas com as análises efetuadas pelos estudiosos da temática do processo orçamentário no ordenamento fiscal brasileiro (bibliografia jurídica do direito financeiro, da ciência política e das finanças públicas), permitindo a comprovação ou, eventualmente, a refutação de linhas argumentativas que demonstrem dissociação com aquelas evidências. Entende-se como fundamental a produção de evidências empíricas para que se possa averiguar, com êxito, os incentivos trazidos pela legislação ao comportamento dos atores participantes do processo orçamentário e, ainda, os resultados e efeitos, antecipados ou não, da mudança das *regras do jogo*.

Este livro encontra-se estruturado em seis capítulos. Iniciamos o primeiro capítulo com breve reconstituição histórica das instituições políticas e orçamentárias para melhor situarmos a temática do processo orçamentário, apresentando, ainda, o impacto das diversas conjunturas históricas sobre o desenvolvimento das funções e prerrogativas orçamentárias dos poderes Legislativo e Executivo. O segundo capítulo acompanha a evolução das instituições orçamentárias brasileiras até o período da transição democrática (1979-1988), de modo a tornar mais proveitoso o debate acerca dos contornos do processo orçamentário brasileiro. O terceiro capítulo apresenta os embates constituintes acerca do processo orçamentário; discute o presidencialismo de coalizão brasileiro e sua relação com o processo orçamentário, além de apresentar, em breves linhas, o arcabouço orçamentário constitucional de 1988. O quarto capítulo trata da evolução do tratamento regimental da CMO e dos escândalos de corrupção que sacudiram o funcionamento das instituições brasileiras, apontando a influência daqueles para o aprimoramento das regras regimentais e destacando, ainda, a importância fundamental e pouco notada dos pareceres preliminares como regras do jogo orçamentário. O quinto capítulo apresenta os contornos e elementos centrais do período de *domínio orçamentário do Poder Executivo* (1989-2012), com destaque para a discricionariedade enquanto *pedra de toque* desse período. Por sua vez, o sexto capítulo contrapõe àquele modelo o período de *domínio orçamentário do Poder Legislativo*, iniciado em 2013 e que permanece em desenvolvimento. O conjunto de evidências empíricas por nós sistematizado encontra-se concentrado neste sexto capítulo (não de forma exclusiva), que termina por se correlacionar diretamente com o anterior. Por último, apresentamos de forma sintética as principais conclusões de nossas investigações.

Sempre que necessário, e para facilitar o acompanhamento dos argumentos desenvolvidos ao longo deste trabalho, bem como o retorno a eles, deixamos entre *parênteses* a indicação numérica das seções correlacionadas com o tema em discussão.

INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO

Entendemos o processo orçamentário como o *processo político de encadeamento das atividades de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento público, para o alcance das finalidades definidas na peça orçamentária, em conformidade com as relações estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo*. Ou, resumidamente, como o *processo político de alocação e de aplicação dos recursos públicos*.

Nesse contexto, as relações estabelecidas pelos dois atores centrais do processo orçamentário – Executivo e Legislativo – e seus respectivos poderes diferem significativamente de país para país, sendo influenciados pelos contextos históricos, constitucionais, legais e procedimentais (POSNER; PARK, 2007).

Em uma perspectiva histórica, pode-se identificar o surgimento e desenvolvimento de instituições políticas fundamentais e, mais especificamente, de instituições orçamentárias, que são de fundamental importância para a devida compreensão do processo orçamentário. Afinal, se a *história importa* (NORTH, 2002) e, sendo as instituições as *regras do jogo em determinada sociedade que modelam a interação humana* (NORTH, 2002), torna-se imprescindível breve esboço histórico para investigar, ainda que de forma sucinta, a constituição e surgimento de algumas destas instituições.

Apontando tal necessidade, há que se destacar que todo estudo histórico é seletivo, ainda mais aquele que abrange tantos séculos (PRICE, 2016), o que implica a desconsideração de aspectos históricos sem dúvida relevantes – e até fundamentais – mas que são desnecessários ao estudo em tela. Portanto, as limitações desse breve retrospecto histórico estão bastante claras.

Há que se lembrar, ainda, que o processo de construção do Estado foi gradual, desigual e descontínuo (PRICE, 2016) e, também, que a realidade histórica mais fundamental é que as continuidades das estruturas econômicas e sociais deram forma aos sistemas políticos (PRICE, 2016). Registre-se, por último, que os apontamentos históricos, por simplificação, serão delimitados, do ponto de vista da constituição estatal, aos exemplos da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos.

Este capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira acompanha o fenômeno de fortalecimento e de concentração do poder político real e os esforços de limitação do poder encetados pelas assembleias legislativas; a segunda seção resgata os albos do constitucionalismo moderno e seu impacto para as instituições orçamentárias; a terceira seção introduz a temática específica do orçamento público e do processo orçamentário dentro do contexto histórico anteriormente desenvolvido; e quarta e última seção apresenta o impacto do crescente intervencionismo estatal para as instituições orçamentárias.

1.1 CONCENTRAÇÃO DO PODER POLÍTICO E LIMITAÇÕES DO PODER REAL PELO PARLAMENTO

Toda a Alta Idade Média havia sido marcada pelo esfacelamento do poder político e econômico, com a instauração do feudalismo. As instituições feudais fracionaram o poder real e confundiram receitas privadas do domínio do príncipe com receitas autoritárias, das quais obtinha isenção a nobreza vinculada à coroa por pactos de lealdade e cooperação recíproca (BALEEIRO, 2006).

Todavia, a partir do século XI, assiste-se a um movimento de reconstrução da unidade política perdida. Durante os dois séculos que sucederam a Idade Média, a Europa conheceria um extraordinário recrudescimento da concentração de poderes (COMPARATO, 2010). O século XVI seria uma época de enorme expansão econômica em que a Europa viveria à custa da Ásia, da África e da América, e a máquina utilizada pelos príncipes seria denominada de *Estado renascentista* (TREVOR-ROPER, 2012). Tal estado representaria “uma grande burocracia em expansão, um imenso sistema de centralização administrativa provida de uma multidão sempre crescente de *cortesãos* ou *funcionários*” (TREVOR-ROPER, 2012, p. 104).

Tratava-se de um mundo governado por reis e príncipes, predominantemente rural e agrícola, e dominado por uma elite aristocrática e nobre (PRICE, 2016; HOBBSAWM, 2022). O poder dependia da riqueza e do controle dos recursos escassos e, em particular, do acesso à terra e do *status* social. Tais conceitos, legitimados pela Igreja, moldavam as relações sociais e serviram como justificativa para muitas formas de controle social.

Do desenvolvimento do *Estado renascentista* derivariam as formações posteriores denominadas de *Estado estamental* (BOBBIO, 2017) e, posteriormente, de *Estado absoluto*, rótulo do fim do século XVIII. A formação do Estado absoluto ocorreria por meio de um duplo processo de concentração e de centralização do poder em um determinado território (BOBBIO, 1999), não se encontrando o soberano sujeito às leis positivas que ele próprio proclamava, conforme a máxima *princeps legibus solutus est* (o príncipe está livre das leis) (BOBBIO, 2017).

Os monarcas hereditários pela graça de Deus comandavam hierarquias de nobres proprietários e eram apoiados pela ortodoxia tradicional das igrejas. A monarquia absoluta era vinculada por relações de dependência com a classe dos nobres proprietários, à qual pertencia, e cujos valores simbolizava, encontrando-se disposta a usar todos os recursos disponíveis para fortalecer sua autoridade e aumentar a renda tributável dentro de suas fronteiras (HOBSBAWM, 2022).

Contra os abusos dessa reconcentração do poder surgiria, na Inglaterra, a *Magna Carta* de 1215 (COMPARATO, 2010), que estabeleceria em seu art. 12: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”. De forma geral, os pesquisadores vislumbraram, em tal dispositivo, a preocupação inicial com a tributação imposta pelo rei, mais do que a preocupação com as despesas a serem efetuadas (BURKHEAD, 1971; BALEEIRO, 2006; FURTADO, 2014; ABRAHAM, 2018).

A luta entre a monarquia e as outras forças sociais, concluída com a concessão da *Magna Carta* por parte de João Sem Terra (1215), terminaria por reconhecer, sob o nome de “liberdade”, faculdades e poderes que os séculos futuros chamariam de “direitos do homem”, e que representariam esferas individuais de ação e de posse de bens devidamente protegidas perante o poder coativo do rei. Assim, o curso histórico partiria de um estado inicial de servidão a estados sucessivos de conquista de liberdade, mediante um processo de gradual liberalização (BOBBIO, 2017).

A *Magna Carta*, assim como suas sucessoras, enquanto *cartas políticas*, representam o resultado de um verdadeiro pacto entre partes contrapostas relativamente aos direitos e deveres recíprocos na relação política (*dever de proteção do soberano e dever de obediência por parte do súdito*) e tinham por objetivo salvaguardar o princípio da superioridade do rei e a permanência da forma de governo monárquica, não obstante acarretassem limitação dos poderes tradicionais do detentor do poder supremo (BOBBIO, 2017).

Há, portanto, antes uma disputa em torno da imposição de limites à atuação do soberano do que propriamente o reconhecimento e plena aceitação da necessidade de sua submissão ao Parlamento. Por isso, seriam necessárias sucessivas confirmações e prorrogações da Magna Carta, tendo alguns de seus preceitos duração muito curta (COMPARATO, 2010; MORAES, 2013; SCAFF, 2018). Como destaca Allen Schick (2002), “far from settling the issue, this great event set the stage for almost five centuries of conflict between the Crown and the people’s representatives”. Tratava-se, na expressão de Hill (2012, p. 69), da “luta pela soberania”.

Efetivamente, de 1603 a 1714 opera-se uma transformação significativa nas relações entre Rei e Parlamento na Inglaterra. No início do século XVII, a ascensão do monarca operava-se em conformidade com os direitos hereditários; a escolha dos ministros dependia exclusivamente das conveniências reais; não havia qualquer distinção entre as posições pública e privada do soberano; a convocação do Parlamento se dava a critério exclusivo da Coroa e a economia era rigidamente controlada. No início do século XVIII, George I ascenderia ao trono por ato do Parlamento que ignoraria outros candidatos com mais direitos hereditários; os ministros não conseguiriam governar sem a maioria da Assembleia; o Parlamento assumiria o controle das finanças e se reuniria em sessões quase permanentes; e em várias áreas a política do *laissez-faire* substituiria normas reguladoras, tendo o Parlamento formulado uma política econômica (HILL, 2012).

Outros episódios ilustram a disputa entre Rei e Parlamento em torno das questões relativas à tributação, dando prosseguimento aos esforços limitadores iniciados com a *Magna Carta*. Em 1610, a Câmara dos Comuns procurou estabelecer a ilegalidade da cobrança de impostos sem sua anuência; contudo, terminou dissolvida pelo Rei antes da conclusão da barganha. Essa falta de acordo acarretou, em 1625, a recusa da Câmara em conceder, para o resto da vida, os tributos sobre tonelagem e peso (impostos aduaneiros tradicionais) ao rei Carlos I, tendo sido autorizada a arrecadação por apenas um ano. Para evitar a aprovação do projeto, o rei novamente dissolveria o Parlamento e continuaria a arrecadar os referidos impostos. Tais embates culminariam na *Petition of Rights* de 1628, confirmando antigas liberdades e declarando a ilegalidade da arrecadação de impostos sem anuência do Parlamento (HILL, 2012): “nenhum homem doravante será forçado a fazer ou gerar qualquer donativo, empréstimo, contribuição forçada, tributo ou encargo similar, sem consentimento coletivo, expresso por Ato do Parlamento”.

O Rei, contudo, prosseguiria com o recolhimento do tributo, sem autorização do Parlamento, argumentando que essa espécie de encargo não constava *expressamente* da *Petição*. Por isso, em 1629, a Câmara aprovaria novas resoluções considerando

inimigos do reino aqueles que aconselhassem ou instigassem a imposição do imposto sobre tonelagem e peso sem aprovação do Parlamento e, também, aqueles que pagassem tais impostos sem que tivessem sido aprovados pelo Parlamento (HILL, 2012). A possibilidade de instituição de um tributo regular sem o consentimento do Parlamento representaria, efetivamente, “a questão constitucional fundamental do século” (HILL, 2012, p. 62).

A luta pela ampliação das prerrogativas parlamentares prosseguiria. Em 1641, um *Ato Trienal* estabelecia reuniões regulares do Parlamento, com procedimento automático de convocação, caso o rei deixasse de fazê-lo. Ademais, foi promulgado um decreto contra a dissolução desse Parlamento *sem sua própria anuência*, que se tornou parte da constituição (HILL, 2012, p. 121).

No século XVII, o Parlamento representava quase exclusivamente as classes abastadas, sendo formado de membros oriundos de importantes famílias de proprietários de terras, membros da pequena nobreza, mercadores e advogados. O direito a voto era restrito a homens que tinham direito de propriedade. As *liberdades* defendidas por essa classe unificada encontravam-se associadas ao exercício dos seus direitos e privilégios relativos à propriedade, terra e bens (HILL, 2012).

Gradativamente, o Parlamento procurou extrair concessões do Rei, condicionando o voto acerca de impostos e de subsídios financeiros à aprovação de medidas de seu interesse (SCHICK, 2002; HILL, 2012). De resto, a Câmara dos Comuns não queria que o Rei se tornasse financeiramente independente dos impostos votados naquela assembleia, postergando, ao máximo, a autorização para exércitos permanentes, medida que reduziria o poder de barganha parlamentar.

Nessa época, o rei contava com receitas decorrentes da instituição e venda de títulos de nobreza e de cargos públicos, de multas variadas (inclusive pela recusa de pagamento das despesas inerentes ao título de cavaleiro), de reivindicações feudais tradicionais (de que é exemplo o *ship money*), do aprovisionamento (direito que o rei tinha de adquirir suprimentos para sua família abaixo do preço de mercado), bem como da venda e concessão de monopólios reais.

A venda de cargos, incentivada pelas necessidades do Tesouro, não deixava de ser um modo indireto de taxação, pois os funcionários seriam pagos pelo Estado, implicando, ainda, um crescimento desordenado dessa burocracia. Como todo funcionário da Corte recebia um “emolumento”, insuficiente para sua manutenção, considerava-se natural que “explorasse sua função para fazer bons negócios, que investisse dinheiro público, quando em suas mãos, em seu próprio benefício” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 107). Desta forma, “vastos impérios de apadrinhamento pessoal eram construídos” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 111).

A administração da justiça proporcionava receita ao soberano, sendo esta uma das principais vantagens obtidas com o exercício da autoridade judicial (SMITH, 2016, v. II, p. 906-907). Todavia, o crescente volume de negócios da sociedade em expansão faria com que a administração judicial se tornasse uma tarefa trabalhosa e complexa, exigindo atenção exclusiva. Por isso, a indicação de representante para tais encargos terminaria por se revelar um imperativo, sendo uma das causas da separação dos poderes Judiciário e Executivo (SMITH, 2016, v. II, p. 915).

Os embates entre o soberano e o Parlamento também são bastante ilustrativos na França. Em 1588, o rei francês Henrique III, ante o colapso das receitas e as dificuldades de manutenção de um exército real em campo, convocou a Assembleia dos Estados Gerais em Blois, que exigiram a periodicidade de reuniões regulares desse órgão, bem como o direito de aprovar a tributação e a guerra e, até mesmo, o dever de depor monarcas que não respeitassem as leis fundamentais do reino e não protegessem a Igreja (PRICE, 2016). O Rei Henrique III seria, posteriormente, assassinado por um frade dominicano, dando origem à crise sucessória e a um período de anarquia. O assassinato de seu sucessor Henrique IV, em 1610, fomentou a preocupação com novo período de desordem interna e, por isso, os Estados Gerais convocados em 1614 declararam como lei fundamental que “o rei é soberano em seu Estado e detém a coroa apenas por meio de Deus” (PRICE, 2016, p. 85). Em 1654, a coroação de Luís XIV representou uma comemoração simbólica do fim dessa época de dificuldades, sendo caracterizado pela tentativa de pôr fim à fragmentação política e à anarquia social decorrente de uma série de protestos populares.

O desenvolvimento do absolutismo marca uma fase crucial no processo de construção do Estado, envolvendo o aumento da capacidade intervencionista do poder central, mediante o desenvolvimento da administração burocrática. Mas os vínculos familiares e locais “ofereciam obstáculos permanentes ao desenvolvimento do governo burocrático. Havia muitos conflitos sobre as jurisdições e rivalidades entre as instituições governamentais, que eram agravados pela criação sucessiva de novos cargos” (PRICE, 2016, p. 95).

A ausência de uma burocracia é apontada como uma das fragilidades dos governos da Dinastia Stuart, por exemplo, visto que aquela prejudicava as regulamentações necessárias, que precisavam ser colocadas em prática por informantes profissionais e juízes de paz não remunerados (HILL, 2012, p. 35). O desenvolvimento interno dos países, que tornava as estruturas econômicas mais complexas, e o crescimento da importância do comércio exterior, tiveram repercussões importantes nesse sentido. A gradativa ampliação do serviço público, sobretudo nos departamentos da receita, fez com que a administração se tornasse mais complexa.

O departamento do tesouro cresceria, na Inglaterra, entre 1660 e 1702, “de algo próximo da comitiva pessoal de um magnata para um corpo profissional de servidores públicos” (HILL, 2012, p. 306).

Novos departamentos eram administrados por conselhos, a exemplo das Comissões de Comércio e Lavoura, tornando-se efetivo o controle que o Tesouro fazia dos departamentos. “Todo o sistema administrativo foi se ajustando para se basear em comissões interligadas. Era natural que ele devesse ser coordenado por uma comissão ainda mais superior a ele, composta de indivíduos-chave na máquina administrativa. Essa é uma explicação da origem do sistema de *Cabinet* [Gabinete]” (HILL, 2012, p. 306).

Por volta de 1714, o *Cabinet*, um órgão ainda desconhecido da lei, foi formalizado para permitir que ministros em posição de liderança e considerados responsáveis pelas políticas governamentais, frequentassem as sessões. Todavia, “o princípio da responsabilidade conjunta do Cabinet [...] não estava ainda completamente estabelecido, nem havia qualquer ministro que pudesse ser chamado de primeiro-ministro” (HILL, 2012, p. 307). Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2006, p. 145) destaca que “de fato, os reis da Inglaterra, salvo a tentativa de Jorge III, deixaram de governar, desde a subida ao trono da Casa de Hanover, em 1715, entregando essa tarefa a seu conselho, tornado o seu gabinete, cuja cor política variava com a maioria parlamentar”.

Percebe-se, desta maneira, que a instituição-chave para a limitação do poder monárquico e a garantia das liberdades na sociedade civil foi o Parlamento. A partir do *Bill of Rights* britânico, a ideia de um governo representativo, *ainda que não de todo o povo*, mas pelo menos de suas camadas superiores, começa a firmar-se como uma garantia institucional indispensável das liberdades civis (COMPARATO, 2010, p. 61-62).

A Declaração dos Direitos de 1689 inglesa estabeleceu a necessidade de reuniões frequentes da Assembleia e de eleições livres para seus membros; a liberdade de expressão e de debates no Parlamento (AMARAL JÚNIOR, 2020); a ilegalidade do poder real de suspender as leis sem o consentimento do Parlamento; a ilegalidade da arrecadação de recursos para uso da Coroa sem a autorização dos representantes do povo. Estendeu-se o controle parlamentar sobre as finanças estatais, separando-se as despesas da Coroa, limitadas a um montante específico (BURKHEAD, 1971). Outra mudança seria a periodicidade anual para a cobrança de tributos, modificando a periodicidade trienal anterior e tornando necessária maior regularidade na convocação do Parlamento (SCAFF, 2018, p. 59). Apesar de o rei ainda deter poderes consideráveis, os limites ao seu poder eram genuinamente reconhecidos (HILL, 2012, p. 297).

O Parlamento, gradativamente, passa a exercer o controle das finanças. A renda hereditária da Coroa agora era muito reduzida e outros gastos eram votados *ad hoc*. O Parlamento exercia regularmente o direito de criticar as nomeações reais para os cargos e criou suas próprias comissões para examinar as contas públicas (HILL, 2012). Quase cinco séculos separam o início da *luta pelo imposto consentido* e o desenvolvimento do controle parlamentar de *destinação de verbas para fins específicos*. Como destaca Hill (2012, p. 298), analisando o caso da Inglaterra: “a partir de 1690, a política do governo era controlada por verbas para fins específicos”. Baleeiro (2006, p. 415) sublinha, nesse tocante, que “pacífico o direito de autorizar as receitas, não foi difícil ao Parlamento britânico obter o reconhecimento de seu poder correlato de também autorizar e controlar as despesas governamentais”.

A ausência de qualquer distinção entre as esferas pública e privada do Rei cede espaço, gradativamente, à separação entre o público e o privado. Enquanto no início do século XVII predomina a indiferenciação, no início do século XVIII, por volta de 1714, o Parlamento já detém controle das finanças do estado inglês (HILL, 2012).

A história da Grã-Bretanha, constituída em 1707, indica que as *mudanças institucionais daquele Estado foram evolucionárias e não revolucionárias* (SPECK, 2013). Contrariamente, no caso francês, o desenvolvimento das instituições políticas não foi nada linear e o resultado não continha qualquer elemento inevitável (PRICE, 2016). De forma similar, Bobbio (1999) destaca que, enquanto na Inglaterra o Estado representativo nascerá – quase sem solução de continuidade – do Estado feudal e do Estado estamental por meio da guerra civil e da “gloriosa revolução” de 1688, na Europa continental nascerá sobre as ruínas do absolutismo monárquico.

O mesmo entendimento da diversidade de tal desenvolvimento nos casos inglês e francês é apresentado por Schick (2002, p. 19):

In contrast to England, where legislative authority emerged in a gradual, largely peaceful manner, in France it required a revolution to establish the principle that no tax could be levied without the consent of the National Assembly. In contrast to the House of Commons, which limited its fiscal power, the National Assembly did not restrict its power to initiate taxes or appropriations. Moreover, it asserted a more direct role in receiving how appropriated funds were spent. A 1791 decree proclaimed that “The Assembly shall itself definitely examine and audit the accounts of the Nation”. An accounting bureau, under the direction of the Assembly, was charged with reviewing expenditures.

O mundo na década de 1780, com exceção da Grã-Bretanha, que fizera sua revolução no século XVII, era representado por monarquias absolutas que reinavam em todos os Estados em funcionamento no continente europeu (HOBSBAWM, 2022).

O mais simbólico exemplo das monarquias absolutas é Luís XIV (1643-1715), o *Rei Sol*, que utilizou o poder para subjugar a aristocracia rural ao mesmo tempo que lhe oferecia emprego e pensões, respaldando suas pretensões de classe dominante; que também sujeitou e fez alianças com o clero e que fortaleceu a sua influência sobre a burguesia, protegendo e incentivando seus empreendimentos. Tal monarquia não exercia funções limitadas com verbas mínimas, mas “dirigia tudo, desde a consciência das pessoas até o padrão de seda fabricada em Lyon e, financeiramente, se empenhava em arrecadar o máximo de renda” (SCHUMPETER, 2017, p. 191).

Price (2016, p. 96) descreve bastante bem essa administração interna constituída pelo diálogo entre a Coroa e as várias elites e grupos sociais locais, que procuravam preservar os privilégios e tradições sobre os quais as relações encontravam-se estabelecidas:

Nas vilas, vários grupos (funcionários, corporações, etc.) recebiam privilégios em troca de pagamento e serviços como parte da administração real. Na zona rural, o papel principal pertencia ao senhor nobre. O exercício do poder local e regional ainda dependia das relações internas da nobreza e daquelas entre os nobres e os grupos sociais que eles pretendiam dominar. A vontade do centro não era necessariamente implementada em cada localidade. Isso estava especialmente evidente na importantíssima administração das finanças. A guerra e a preparação para a guerra eram características permanentes do Estado do antigo regime e essenciais para seu desenvolvimento institucional. Essas despesas eram o principal encargo do orçamento.

O reinado do *Rei Sol* chegou ao fim com uma crise social intensa causada pela carga fiscal em um momento em que o clima rigoroso e as catástrofes naturais acarretaram repetidas perdas de colheitas. A crise final do *ancien régime* seria causada pelos problemas financeiros do Estado francês, que, no final de 1769, apresentava um déficit orçamentário de 63 milhões de libras e uma situação em que as receitas dos dois anos seguintes haviam sido gastas com antecedência (PRICE, 2016, p. 111). A principal causa da crise financeira era o custo das guerras e de sua preparação, que requeriam financiamento principalmente por meio de empréstimos. A esta, somavam-se outros três problemas financeiros: isenção de impostos, ineficiência e corrupção da cobrança dos impostos e falta de sistema estável de crédito público (PRICE, 2016, p. 115).

Entre 1751 e 1772, foram publicados os 35 livros da *Encyclopédie*, obra coletiva editada por Denis Diderot e Jean D’Alembert. Os 150 colaboradores acreditavam que o progresso era possível por meio do desenvolvimento da razão humana, rejeitavam os apelos à autoridade tradicional dos costumes ou da religião e insistiam na crítica racional das instituições estabelecidas. Não é, todavia, fácil

avaliar o impacto desse “Iluminismo” e até que ponto as novas ideias conseguiram penetrar nas camadas mais baixas da hierarquia social, visto que a maioria da população ainda era majoritariamente analfabeta (PRICE, 2016). De qualquer forma, uma nova cultura política parece ter começado a emergir a partir da década de 1750.

No caso da França, a Assembleia dos Estados Gerais não foi convocada por cerca de 175 anos (entre 1615 e 1789), contribuindo seriamente para enfraquecer as relações entre a monarquia e seus principais súditos e, também, prejudicando o desenvolvimento de uma instituição nacional representativa e consultiva (PRICE, 2016, p. 96). Contrariamente ao caso inglês, em que os “impostos recaíam sobre a pequena nobreza, poderosa em seus condados e no Parlamento”, no caso francês, o crescimento dos impostos recaía “sobre os camponeses dispersos, desarticulados” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 134-135). O cenário francês apresentava miséria extrema e generalizada com a pior crise de subsistência desde 1709, por causa da pobreza da colheita de 1794 e do inverno rigoroso de 1794-1795 (PRICE, 2016, p. 170).

Para Hobsbawm (2015) havia um conflito latente entre as forças da velha e da nova sociedade burguesa que não podia ser resolvido dentro da estrutura dos regimes políticos existentes. Na maioria dos países da Europa ocidental, a ordem feudal ainda estava muito viva politicamente, embora fosse cada vez mais obsoleta em termos econômicos. Essa obsolescência econômica levava a aristocracia a explorar com intensidade cada vez maior seu único bem econômico inalienável: os privilégios de *status* e de nascimento (HOBSBAWM, 2015).

Todavia, os problemas financeiros da monarquia francesa, ampliados pelo envolvimento na guerra americana e sua dívida, agravaram o quadro. A crise do governo levou à “desesperada decisão de se convocar os Estados Gerais, a velha assembleia feudal do reino, enterrada desde 1614. Assim, a Revolução começou como uma tentativa aristocrática de recapturar o Estado” (HOBSBAWM, 2015, p. 105). Mas essa tentativa subestimou as intenções independentes do *Terceiro Estado* (todos aqueles que não eram nobres nem membros do clero) e a profunda crise econômica no meio da qual a aristocracia fazia suas exigências políticas.

O colapso da monarquia absoluta foi repentino e chocante, prenunciando duas décadas de guerra e turbulência revolucionária que causariam mudanças sem precedentes. A maioria dos deputados do *Terceiro Estado* estava determinada a fazer sentir sua influência e a implementar uma reforma constitucional, atribuindo-se a si mesmos o título de “Assembleia Nacional” e questionando a soberania do rei e o *status* social e o poder da nobreza (PRICE, 2016).

Entre 1789 e 1791, a vitoriosa burguesia moderada, atuando por meio da Assembleia Constituinte, tomou providências para a gigantesca racionalização e reforma da França, que era seu objetivo (HOBSBAWM, 2015). A primeira Constituição da República de 1791 rechaçou a democracia excessiva por meio de um sistema de monarquia constitucional baseada em um direito de voto censitário dos “cidadãos ativos” reconhecidamente amplo (HOBSBAWM, 2015, p. 114). Em 1793, outra Constituição democrática, denominada Jacobina, foi adotada, mas nunca implementada, por ser “perigosamente igualitária” (PRICE, 2016, p. 171).

Hugh Trevor-Roper entende que a crise do século XVII não é uma crise meramente constitucional, nem uma crise da produção econômica, mas, sim, uma crise mais ampla e vaga, “uma crise nas relações entre sociedade e o Estado” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 97), decorrente do esgotamento da possibilidade de continuidade de expansão do Estado renascentista e de sua “burocracia parasita” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 114). Esse novo estado de espírito que triunfa na Europa, e que se apresenta como uma reação às cortes da Renascença e a toda sua cultura e moral, seria representado pelo “puritanismo” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 118).

Paralelamente, também fermentava o conflito entre as treze colônias britânicas da América do Norte e a pátria-mãe, e uma série de questões tributárias também se encontrava na origem da Revolução Americana: a Lei do Açúcar e a Lei da Moeda, promulgadas pela Grã-Bretanha em 1764 com a finalidade de angariar fundos para a Guerra Franco-Indígena; a Lei do Selo, de 1765, outra medida para angariar receitas; os tributos *Townshed*, instituídos em 1767; a Lei do Chá, de 1773; as Leis Intoleráveis (coercitivas), de 1774 (GRANT, 2014, p. 129-130).

O Congresso da Lei do Selo, em 1765, aproximou-se de uma reação colonial unificada ao resumir a posição em uma *Declaração de Direitos e Queixas* com posicionamentos de que “os únicos representantes do povo destas colônias são pessoas escolhidas nelas mesmas, por elas mesmas” e “nenhum tributo já foi ou pode ser constitucionalmente imposto a elas [colônias] a não ser pelas suas respectivas legislaturas” (GRANT, 2014, p. 130).

Contudo, seria a reação à Lei do Chá e às Leis Intoleráveis que provocariam um conflito direto entre as colônias e a Coroa. Foi nesse cenário que as treze colônias britânicas “passaram de uma coleção de jurisdições separadas que mal se comunicavam entre si em 1763 a um corpo quase coerente de indivíduos que, em 1776, eram capazes de equiparar seus aborrecimentos diante da Coroa britânica com a ‘causa da humanidade’” (GRANT, 2014, p. 131).

A primeira constituição escrita dos estados da América do Norte, a da Virgínia, de 16 de junho de 1776, assentava que:

Todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes, e possuem certos direitos inatos, dos quais, ao entrarem no estado de sociedade, não podem, por nenhum tipo de pacto, privar ou despojar sua posteridade; nomeadamente, a fruição da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir a propriedade de bens, bem como de procurar e obter a felicidade e a segurança.

Por sua vez, a Declaração de Independência, de 4 de julho de 1776, escrita por Thomas Jefferson, estabelecia:

Consideramos estas verdades autoevidentes de que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade.

Nota-se a absorção, pelas elites coloniais, das ideias liberais lockeanas de direitos naturais, liberdade e contrato social (GRANT, 2014). Isso não impede, contudo, que se reconheça o “paradoxo de proprietários de escravos que pregavam a liberdade” (GRANT, 2014, p. 136), existente nos primórdios da nação americana. Assim, ao mesmo tempo que abriam mão de seus laços coloniais com a Grã-Bretanha, os Estados Unidos da América decidiam não abolir a escravidão.

A seu turno, a famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, é um “manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária” (HOBBSAWM, 2015, p. 106). A declaração afirmava que “todos os cidadãos têm o direito de colaborar na elaboração das leis”, mas “pessoalmente ou através de seus representantes”. Como também destaca Hobsbawm (2015, p. 106), “a assembleia representativa que ela vislumbrava como o órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembleia democraticamente eleita, nem o regime nela implícito pretendia eliminar os reis”.

A democracia moderna, reinventada quase simultaneamente na América do Norte e na França, foi a fórmula política encontrada pela burguesia para extinguir os antigos privilégios dos dois principais estamentos do *ancien régime* – o clero e a nobreza – e tornar o governo responsável. O espírito original da democracia moderna foi, portanto, a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais e de governo irresponsável, surgindo como um movimento de limitação geral dos poderes governamentais, sem qualquer preocupação de defesa da maioria pobre contra a minoria rica. As instituições da democracia liberal – limitação vertical de poderes, com os direitos individuais, e limitação horizontal, com a separação das funções legislativa, executiva e judiciária – adaptaram-se perfeitamente a essa origem do movimento democrático (COMPARATO, 2010, p. 63-64).

O *ancien régime* havia sucumbido. Mas não sem que a centralização política cumprisse seus objetivos e os novos Estados pudessem explorar outras fronteiras.

O poder monárquico havia sido limitado, e inaugurava-se uma fase de maior alargamento da luta pela garantia das liberdades civis. Prerrogativas parlamentares haviam sido firmadas e ampliadas. Um novo período histórico se iniciava.

1.2 CONSTITUCIONALISMO MODERNO, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEPARAÇÃO DE PODERES

O *constitucionalismo* encontraria sua plena expressão nas constituições escritas que estabelecem limites não somente formais, mas também materiais ao poder político (BOBBIO, 1999; ABRAHAM, 2018). Definido como “técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos” (CANOTILHO, 2000), o *constitucionalismo moderno*, derivado das constituições escritas dos Estados Unidos da América, em 1787, e da França, de 1791, apresentaria dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal (VERGOTTINI, 1987; MORAES, 2013).

O reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário por intermédio dos jusnaturalistas, depois também prático e político por meio das primeiras Declarações de Direitos, representaria a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: *o indivíduo vem antes do Estado* (BOBBIO, 1999, p. 116-117).

O advento do Estado representativo sob a forma de *monarquias constitucionais e parlamentares*, após a Revolução Francesa, e sob a forma de *república presidencial* nos Estados Unidos da América (BOBBIO, 1999, p. 116), inauguraria esse novo período histórico. As *formas de governo* já se desenhavam, em conformidade com a moderna classificação dualista que as divide em *república* e *monarquia*, sendo a primeira caracterizada pela eletividade periódica do chefe de Estado, e a segunda pela sua hereditariedade e vitaliciedade (SILVA, 2019). Ademais, também se delinham *sistemas de governo*, que dizem respeito “ao modo como se relacionam os poderes, especialmente o Legislativo e o Executivo” (SILVA, 2019, p. 106), emergindo os sistemas *parlamentarista* e *presidencialista*.

A diferença do *Estado representativo* para o anterior *Estado de estamentos* está no fato de que a representação por categorias ou corporativa é substituída pela representação dos indivíduos singulares, ainda que em um primeiro momento apenas proprietários, aos quais se reconhecem os direitos políticos (BOBBIO, 1999, p. 116). Da idade clássica até hoje o termo *democracia* foi sempre empregado para designar um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político (BOBBIO, 1999, p. 135). A democracia seria, portanto, uma das três possíveis formas de governo na tipologia que considera o número de governantes: *todo o povo* ou *muitos*; *poucos*; ou *um só*.

Esta tipologia clássica foi apresentada por Aristóteles ao estabelecer que, sendo o governo “o exercício do poder supremo do Estado. Este poder só poderia estar ou nas mãos de um só, ou da minoria, ou da maioria das pessoas” (ARISTÓTELES, 2002, p. 105). Contudo, para Aristóteles (2002, p. 106), a democracia seria a forma *degenerada* da república.

O desenvolvimento do Estado representativo coincidiria com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino. Contudo, para que esse avanço fosse possível, seria necessário primeiramente resolver a limitação da democracia antiga das pequenas cidades-Estado, de forma a permitir sua aplicação ao perímetro gigantesco do Estado nacional (DAHL, 2012). Por isso, a democracia precisaria assimilar a ideia da representação:

Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, **é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo** (MONTESQUIEU, 2005, p. 170, grifos nossos).

Em poucas gerações desde Montesquieu e Rousseau, a representação foi amplamente aceita pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia, de uma doutrina adequada apenas para as pequenas cidades-Estado, para uma doutrina aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna (DAHL, 2012). Tanto os autores de *O Federalista* quanto os constituintes franceses estavam convencidos de que o único governo democrático adequado era a democracia representativa. Como destaca Bobbio (2017, p. 56), o que se considera ter sido alterado na passagem da democracia dos antigos para a dos modernos, não é o titular do poder político – sempre o “povo” –, mas o modo de exercer esse direito.

Para tornar formalmente vinculatória a separação entre representante e representado, os constituintes franceses introduziram na Constituição francesa de 1791 a *proibição de mandato imperativo* (BOBBIO, 2017): “Os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, *mas da nação inteira*, e não poderá ser dado a eles nenhum mandato” (grifos nossos).

A *representação geral* se distanciaria do princípio do velho *Estado de estamentos*, de representação corporativa, que se fundava sobre o vínculo de mandato do delegado, chamado a defender os interesses da corporação sob pena de perder o direito de representação (BOBBIO, 2017; BOBBIO, 2018). Em outros termos, no caso da representação geral, “o representante não representa os seus eleitores como o mandatário os seus mandantes, mas a nação inteira, inclusive os que não participaram de sua eleição, ou que se opuseram a ela” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 68).

O triunfo do constitucionalismo com as primeiras constituições escritas, americanas e francesas, também representaria a organização do Estado com a divisão do poder por três órgãos especializados em determinada função e independentes entre si: *Poder Legislativo*, incumbido do exercício da função legislativa; *Poder Executivo*, encarregado da função administrativa; e *Poder Judiciário*, ao qual se atribui a função jurisdicional.

Não obstante a primeira e primária função a ser exercida pelo Parlamento tenha sido a de *fiscalização* (BURKHEAD, 1971; POSNER; PARK, 2007; GIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2008; SILVA, 2019; SCAFF, 2013), os Estados liberais atribuirão aos Parlamentos a função de elaboração das leis, entendidas como *limitação da liberdade individual* e expressão da vontade geral (*volonté générale*) sob os imperativos da razão (FERREIRA FILHO, 2007; BOBBIO, 1999).

Locke, ao publicar, em 1689, sua obra *Dois tratados sobre o governo*, teve como preocupação central a discussão dos limites do poder político. Apresenta a incompatibilidade do poder absoluto e arbitrário com as finalidades centrais de preservação da propriedade da sociedade política. Embora não estabeleça uma teoria acerca da *separação de poderes*, antecipa Montesquieu, argumentando que nas monarquias moderadas e nos governos bem constituídos os poderes Legislativo e Executivo encontram-se separados (LOCKE, 2005, p. 528-529); e, ainda, que “carece o estado de natureza de um *juiz conhecido e imparcial* [...] sendo cada um juiz e executor da lei da natureza ao mesmo tempo” (LOCKE, 2005, p. 496). Também defende a supremacia do Poder Legislativo e a necessidade de leis estabelecidas e promulgadas pelo legislativo escolhido e nomeado pelo público, com o devido consentimento da sociedade: “onde termina a lei, começa a tirania” (LOCKE, 2005, p. 563).

Todavia, será com Montesquieu que a elaboração teórica acerca da *separação de poderes* será melhor desenvolvida e sistematizada, ampliando-se sua posterior influência. Conforme Montesquieu (2005, p. 166):

A liberdade política [...] só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. [...] Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder.

E a fórmula encontrada para fracionar o poder e, assim, impedir os naturais abusos foi a *separação de poderes*:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares (MONTESQUIEU, 2005, p. 168).

A repercussão desses ideais iluministas e a influência de Locke e Montesquieu podem ser percebidas tanto na Revolução Americana (1776) quanto na Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária, que aprovou, em 26 de agosto de 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, afirmando, em seu art. 16 que: “toda sociedade na qual os direitos dos indivíduos não estejam assegurados e os poderes do Estado não forem separados, não tem Constituição”.

Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 305 e 299), cotejando a filosofia política de Montesquieu com o exame em concreto da Constituição norte-americana, já desenvolviam, àquela época, o argumento de que o axioma político da separação de poderes “não exige a separação absoluta dos três poderes” e que “não quis proscrever toda a ação parcial, ou toda a influência dos diferentes poderes uns sobre os outros” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 299). Por fim, ainda estabeleceram que, “sem uma tal ligação que dê a cada um deles o direito constitucional de fiscalizar os outros, o grau de separação, essencial à existência de um governo livre, não pode na prática ser eficazmente mantido” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 305). Portanto, procuravam desenvolver o verdadeiro sentido a ser atribuído ao princípio da *separação de poderes*, de acordo com o autor original.

De resto, reafirmavam a premissa central de que a “acumulação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, ou de uma só corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente a tirania” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 298). Ou, ainda, que, “quando dois poderes, em toda a sua plenitude, se acham concentrados numa só mão, todos os princípios de um governo livre ficam subvertidos” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 300).

Contudo, dada a insuficiência da demarcação teórica para a devida fixação dos limites dos diferentes poderes e, ainda, para a prevenção das usurpações de quaisquer deles, os autores de *O Federalista* preocuparam-se com a fórmula adequada para a defesa prática de eventuais arbitrariedades, ante a tendência natural de abuso do poder. O meio a que chegam para tal finalidade é o de “fazer uso da oposição e da rivalidade dos interesses” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 318).

Os desenvolvimentos teóricos dos federalistas, como apontaria Woodrow Wilson (1908, p. 56), estão repletos de aplicações ponderadas de Montesquieu para as necessidades políticas da América e, ainda, da teoria de freios e contrapesos (*checks and balances*):

The makers of our federal Constitution followed the scheme as they found it expounded in Montesquieu, followed it with genuine scientific enthusiasm. The admirable expositions of the Federalist read like thoughtful applications of Montesquieu to the

political needs and circumstances of America. They are full of the theory of checks and balances. The President is balanced off against Congress, Congress against the President, and each against the courts. Our statesmen of the earlier generations quoted no one so often as Montesquieu, and they quoted him always as a scientific standard in the field of politics.

Wilson (1908, p. 56-57), contudo, irá além e desenvolverá uma argumentação bastante intensa e contrária a qualquer aplicação mecanicista da separação de poderes, aproximando a noção de governo da teoria da vida orgânica, que tornaria indispensável a cooperação entre os órgãos do governo (*e sua guerra, fatal*) para o cumprimento de suas finalidades:

It is modified by its environment, necessitated by its tasks, shaped to its functions by the sheer pressure of life. No living thing can have its organs offset against each other as checks, and live. On the contrary, its life is dependent upon their quick coöperation, their ready response to the commands of instinct or intelligence, their amicable community of purpose. Government is not a body of blind forces; it is a body of men, with highly differentiated functions, no doubt, in our modern day of specialization, but with a common task and purpose. Their cooperation is indispensable, their warfare fatal. There can be no successful government without leadership or without the intimate, almost instinctive, coordination of the organs of life and action. This is not theory, but fact, and displays its force as fact, whatever theories may be thrown across its track. Living political constitutions must be Darwinian in structure and in practice.

Outros estudiosos enveredaram pela mesma linha analítica. Neustadt (1960), afirmou que a Convenção Constitucional de 1787 não teria criado um governo com “poderes separados”, mas, sim, um “governo com instituições separadas que *compartilham* poderes” (NEUSTADT, 2008, p. 67). Efetivamente, “Hoje, tende a considerar-se que a teoria da separação dos poderes engendrou um mito. Consistiria este mito na atribuição a Montesquieu de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados” (CANOTILHO, 2003, p. 114).

Hans Kelsen (2005), ao analisar o princípio, destacaria que este operaria *antes contra uma concentração que a favor de uma separação de poderes* (2005, p. 402) e, ainda, que:

não se pode falar de uma separação entre a legislação e as outras funções do Estado no sentido de que o órgão “legislativo” – excluindo os chamados órgãos “executivo” e “judiciário” – seria, sozinho, competente para exercer essa função. A aparência de tal separação existe porque apenas as normas gerais criadas pelo “órgão” legislativo são designadas como “leis” (*leges*). Mesmo quando a constituição sustenta expressamente o princípio da separação de poderes, a função legislativa – uma mesma função, e não duas funções diferentes – é distribuída entre vários órgãos, mas apenas a um deles é dado o nome de órgão “legislativo”. Esse órgão nunca tem um monopólio da criação de normas gerais (KELSEN, 2005, p. 390).

José Afonso da Silva (2019, p. 111), por sua vez, registrará não comportar mais a rigidez de outrora, preferindo-se falar em “*colaboração de poderes*, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da *independência orgânica e harmonia dos poderes*”.

Para Arend Lijphart (2019, p. 146), “a distinção entre parlamentarismo e presidencialismo não tem interferência direta na distribuição de poder nas relações Executivo-Legislativo. Nos sistemas parlamentaristas é possível encontrar um precário equilíbrio de poder entre gabinete e Parlamento, como se vê na Bélgica, por exemplo, mas vê-se também um forte domínio do Executivo, como é o caso do Reino Unido, Nova Zelândia e Barbados. A mesma variação ocorre nos sistemas presidencialistas”. A questão da distinção acerca dos sistemas parlamentarista e presidencialista e, em particular, o exame do panorama brasileiro será efetuado adiante, em capítulo próprio.

De qualquer forma, pode-se sintetizar a questão da separação de poderes lembrando-se que, originariamente uma fórmula para fracionar o poder e impedir naturais abusos, aquele princípio tem assumido configurações distintas, em função das transformações políticas e sociais e em atenção às configurações histórica, ora havendo um predomínio do Legislativo, ora do Executivo.

1.3 DELINEAMENTOS INICIAIS DAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Propositamente, até o presente momento histórico, representado pelas revoluções liberais e inauguração do constitucionalismo, não havia sido utilizada a palavra “orçamento” e, menos ainda, o termo “processo orçamentário”. Há motivos para tanto. O principal deles é que tal instrumento ainda não havia surgido (TROTABAS; COTTERET, 1995; BURKHEAD, 1971; TORRES, 2000; SCHICK, 2002), embora já fosse possível vislumbrar instituições mais elementares que se encontram fortemente associadas ao orçamento público. É certo que já se podia falar em *atividade financeira* concomitantemente ao surgimento das formações estatais (SCAFF, 2018), pois não se pode pensar a existência do Estado sem o correspondente exercício daquela atividade, mas entre uma expressão e outra há grande distância, inclusive em decorrência da amplitude da expressão “atividade financeira”.

A luta pelo imposto consentido, como vimos, perpassou vários séculos até que, entre o fim do século XVII e o início do século XVIII, houvesse aceitação mais ampla das prerrogativas estabelecidas pelo Parlamento, na Grã-Bretanha. Por

óbvio, as receitas auferidas pelo Estado são um componente indissociável do orçamento público, mas este não se resume àquelas.

Por sua vez, o controle parlamentar sobre as despesas foi estabelecido posteriormente ao controle sobre a tributação. Como destaca Burkhead (1971, p. 4-5), “o controle sobre os detalhes da despesa e sua especificação foi estabelecido gradualmente, começando pelo Exército, Marinha e equipamentos militares”. Hill (2012, p. 298) identifica, na Inglaterra, que “a partir de 1690, a política do governo era controlada por verbas para fins específicos”. Todavia, não basta a existência de alguma especificação para as despesas públicas, por parte do Parlamento, para que já possamos vislumbrar a existência do *orçamento público*.

Fundamental que se faça, nesse ponto, a distinção entre orçamento público e apropriações. As apropriações integram os orçamentos públicos e, contemporaneamente, também poderiam ser referidas como *créditos orçamentários, aos quais são atribuídas dotações (expressões monetárias)*. Enquanto as apropriações, ou verbas direcionadas para despesas específicas, já existiam no fim do século XVII, o orçamento público, caracterizado enquanto instrumento que consolida receitas e despesas e expõe a situação geral das finanças públicas de um país, somente aparecerá formalmente no início do século XIX. Essa também é a linha argumentativa defendida por Allen Schick (2002, p. 18):

Before governments prepared budgets, democratic legislatures made appropriations. This historical sequence is important for two reasons: first, it indicates that legislatures had fiscal power before governments had budgets; second, it suggests that budgetary practices emerged because legislative action was deemed to be an inadequate means of fiscal control. The details may differ from one country to another, but the pattern is near-universal: legislatures appropriate, governments budget.

Portanto, o exercício do “poder da bolsa” (*power of the purse*), que seria uma âncora primária do papel emergente dos Parlamentos (POSNER; PARK, 2007, p. 3), não pode ser utilizado como sinônimo da existência do orçamento público. Nas palavras de Schick (2002, p. 20): “during the formative period of legislative control of the purse, official budgets did not exist”.

Como destaca Burkhead (1971), em 1787, com a aprovação da Lei do Fundo Consolidado (*Consolidated Fund Act*), criava-se, na Grã-Bretanha, um fundo geral único destinado a receber e registrar todas as receitas e despesas, constituindo a base para uma relação completa das atividades financeiras do Governo. Todavia, somente a partir de 1802 originou-se uma exposição completa sobre as finanças, publicada anualmente. Ademais, “somente a partir de 1822 o Chanceler do Erário passou a apresentar essa exposição ao Parlamento para sua orientação e ação” (BURKHEAD, 1971, p. 5). Por isso, Burkhead considera a data de 1822 como a que marca o início do orçamento público, plenamente desenvolvido, na Grã-Bretanha.

A palavra “orçamento”, por sua vez, seria primeiramente utilizada em documentos oficiais franceses no início do século XIX (STOURM, 1891; TROTABAS; COTTERET, 1995), e, a partir daí, espalhou-se rapidamente para outros países desenvolvidos (SCHICK, 2002). O Código de Contabilidade Pública francês, criticado pela definição por René Stourm (1891, p. 1-2), nos termos do art. 5º do decreto regulamentar de 31 de maio de 1862, traria a seguinte definição de orçamento (*budget*): “o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas anuais do Estado ou de outros serviços que as leis submetam às mesmas regras”.

Por meio da Constituição norte-americana de 1787 instaura-se o paradigma “da subsunção dos gastos públicos ao princípio da autorização parlamentar e da prestação dessas contas à sociedade de forma periódica” (SCAFF, 2018, p. 63). Abraham (2018) também entende existir um dispositivo de *controle dos gastos públicos* nas regras constitucionais inseridas no artigo 1º daquela Constituição, que se refere ao Poder Legislativo (*Article I – The Legislative Branch*):

Sec. 8.

The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States [...]

To raise and support Armies, but no appropriation of money to that use shall be for a longer term than two years;

[...]

Sec. 9. [...]

No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by Law; and a regular statement and account of the receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.

Como se nota, o próprio texto constitucional estadunidense confirma a distinção feita anteriormente entre apropriações e orçamento. As apropriações, efetivamente, constam da Constituição de 1787, mas o orçamento público, como tal, surgirá posteriormente. Efetivamente, o sistema orçamentário da Grã-Bretanha não estava plenamente desenvolvido à época da Revolução Americana, não existindo uma “técnica orçamentária consagrada [...] passível de imitação por parte dos arquitetos da Constituição” (BURKHEAD, 1971, p. 12).

A previsão constitucional estadunidense contida no *art. I, § 9*, comumente referida como o *poder da bolsa* (*power of the purse*), é a pedra fundamental das leis de apropriação, e, por meio desta *cláusula de apropriação*, “no money can be paid out of the Treasury unless it has been appropriated by an act of Congress” (TOMANELLI, 2003, p. 2); portanto, os fundos necessários ao pagamento das despesas precisam ter sido autorizados pelo Congresso. Posteriormente, o

desenvolvimento das prerrogativas congressuais permitirá, ainda, que sejam estabelecidos *termos e condições* para a utilização das dotações.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, também traria previsões normativas relativas à prestação de contas dos agentes públicos relativamente às receitas e despesas (SCAFF, 2018). Com o desenvolvimento das instituições orçamentárias, “todas as Constituições dos séculos XIX e XX mencionam a votação do orçamento como atribuição precípua e privativa dos Parlamentos” (BALEEIRO, 2006, p. 420).

Como vimos, inicialmente o Parlamento travou batalhas seculares para controlar o apetite da Coroa para tributar e gastar. Portanto, antes que fossem elaborados orçamentos, a Legislatura inglesa procurou exercer o controle da atividade financeira real, extraindo concessões em troca do fornecimento dos recursos solicitados, de que são exemplos a autorização de gastos somente para finalidades aprovadas pelo Parlamento e a separação dos recursos pessoais do monarca dos demais recursos públicos.

Um dos mecanismos utilizados pela Câmara dos Comuns, na Inglaterra, foi a tática de votar as apropriações perto do fim da sessão, depois de a Coroa já ter gasto parte dos recursos. O objetivo era, por meio da incerteza da aprovação de tais medidas, gerar incentivos para maior prudência na gestão das despesas pelo Rei. Todavia, essa forma de controle contribuiu para o declínio do poder fiscal do Parlamento, já que, com dotações votadas após o término do ano fiscal, o Parlamento passou apenas a endossar gastos já incorridos, em vez de serem meios de controle financeiro (SCHICK, 2002).

Sendo a Coroa, assessorada pelos ministros responsáveis, o poder executivo, é encarregada da gestão de todas as receitas do Estado e de todos os pagamentos do serviço público. A Coroa, portanto, leva ao conhecimento do povo no Parlamento as necessidades pecuniárias do governo, e o Parlamento concede as provisões necessárias para satisfazer essas demandas, inclusive por meio dos impostos, além da apropriação de outras fontes de receitas públicas. Assim, a Coroa requisita os fundos necessários e a Câmara dos Comuns os concede, com a confirmação da Câmara dos Lordes. Mas a Câmara dos Comuns não autoriza quaisquer recursos a menos que sejam solicitados pela Coroa; tampouco impõe ou aumenta os impostos, a menos que sejam necessários para atender às provisões que votaram ou estão prestes a votar. Portanto, o Parlamento permanece à espera da recomendação da Coroa para a votação do dinheiro público e das outorgas anuais (MAY, 1844).

Uma ordem permanente do Parlamento, de 11 de dezembro de 1706, assentava exatamente a praxe já estabelecida: “esta casa não receberá nenhuma petição por

qualquer quantia em dinheiro relativa ao serviço público, mas apenas o que for recomendado pela Coroa” (MAY, 1844). Burkhead entende que a importância dessa ordem permanente “reside no fato de exigir do Executivo que assuma a responsabilidade pelo estado das finanças do governo” (BURKHEAD, 1971, p. 6) e que o Parlamento reteria a autoridade para aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta. Em sentido diverso, Schick (2002, p. 19) entende que esta autolimitação da Câmara dos Comuns reduziu o poder da bolsa (*power of the purse*) a um *ritual vazio*, impedindo o Parlamento de criar ou autorizar despesas sem a recomendação da Coroa (SCHICK, 2002, p. 19).

Há que se lembrar, por oportuno, que, no curso da formação constitucional britânica, a autoridade financeira se transfere do Rei para o Gabinete, que passa a conduzir o governo em substituição à autoridade real. Ferreira Filho (2006) identifica tal modificação a partir da subida ao trono da Casa de Hanover, em 1715, quando os reis entregam a tarefa de governar ao seu conselho. O governo de gabinete, ligado ao Parlamento, reduzirá o monarca a um papel secundário (FERREIRA FILHO, 2007, p. 61).

Portanto, o poder financeiro (*fiscal power*) do Parlamento britânico, duramente conquistado nas *lutas pela soberania*, foi enfraquecido por suas próprias iniciativas, e, gradativamente, devolvido ao governo, representado pelo gabinete. Allen Schick (2002) argumenta que tais modificações decorreriam da avaliação de ser a ação legislativa um meio inadequado ou insuficiente de controle fiscal. Esse tema será retomado e examinado com maior profundidade posteriormente.

No caso britânico, em 1862 seria criada uma Comissão das Contas Públicas para o exercício de um controle independente das contas do governo (*Exchequer and Audit Act* de 1866) com a finalidade de acompanhar a arrecadação e aplicação dos dinheiros públicos (BURKHEAD, 1971). Com o desenvolvimento do governo de gabinete, baseado em relações entre o Gabinete e o Parlamento, também surgiria uma diferença no exame das receitas e despesas propostas pelo governo. Enquanto no caso de redução das despesas propostas e de recusa da proposta de receita não haveria perda de confiança no Gabinete, no caso de proposta de *aumento das despesas*, pela Câmara dos Comuns, ocorreria a perda de confiança no Gabinete e a necessidade de formação de novo Governo. A centralização da responsabilidade da gestão orçamentária no Gabinete, também derivada da crescente complexidade dos programas governamentais, reduziria o papel do Parlamento britânico em relação ao orçamento (BURKHEAD, 1971).

No caso francês, o controle da despesa pela Assembleia Nacional francesa, após a Revolução Francesa, centrou-se, inicialmente, sobre a tributação, sem a

predeterminação dos objetivos da despesa. Em 1815, o orçamento foi oficializado com a apresentação, pelo Governo, de uma proposta orçamentária que, quando aprovada, transformava-se na lei financeira anual. Em 1817, estabeleceu-se que a despesa de cada Ministro não deveria exceder a dotação destinada e, em 1831, a Assembleia atribuiu-se a determinação do detalhamento das apropriações (BURKHEAD, 1971). Três condições foram associadas a esse processo, segundo Burkhead (1971, p. 10): “o orçamento deveria ser anual; deveria ser votado antes do início do ano financeiro a que se destinasse e deveria conter todas as provisões financeiras necessárias para o exercício”. Ademais, a Assembleia Nacional francesa possui autoridade quase completa para reduzir, aumentar ou eliminar itens dos tributos ou da despesa propostos, contrariamente ao exemplo britânico. Como destaca Burkhead (1971, p. 11), o grau de responsabilidade centralizada em relação às finanças nacionais no caso britânico é inexistente na França.

As premissas da concepção moderna do orçamento no caso francês remontam à Restauração, com a afirmação progressiva do direito do Parlamento de aprovar o orçamento ou, ao contrário, de o recusar (BAUDU, 2010, p. 60). No mesmo sentido, Gaston Jèze (1922), destacaria que, em tal período, teriam sido estabelecidas as *mais importantes regras do moderno regime fiscal francês*.

Durante a Restauração, em 1814, o Barão Louis, Ministro das Finanças de Luís XVIII, imporia a regra de “quatro fases alternadas” (*quatre temps alternés*). De acordo com essa regra, o orçamento é elaborado pelo poder executivo e depois aprovado pela instituição parlamentar. Em seguida, o orçamento é executado pelo governo e pelos serviços administrativos. Como o Parlamento não participa da função executiva, em nome da separação de poderes, tem o direito de exigir explicações sobre a execução orçamentária realizada pelo governo. Em síntese, de acordo com a *regra das quatro fases alternadas*, o governo prepara o orçamento, o Parlamento o vota, os ministérios o executam e os parlamentares controlam sua execução (BAUDU, 2010, p. 38).

A regra das *quatro fases alternadas* pode ser vista como o embrião do conceito de “processo orçamentário”, por já implicar a ideia de encadeamento das atividades e da respectiva divisão das fases principais entre Executivo e Legislativo, mesmo que ainda fossem necessários desenvolvimentos posteriores, como a profissionalização do funcionalismo público, a padronização de contas públicas e a burocratização das operações governamentais, que avançariam durante o século XIX.

Na própria França, contudo, e contrariamente àquela regra (*quatre temps alternés*), o período de 1815 a 1958 seria caracterizado como de *desvio dos poderes orçamentários* (*détournement des pouvoirs budgétaires*), pois o Parlamento passaria a

dedicar a maior parte do seu tempo à *elaboração do orçamento*, paralisando-se a tal ponto que teria se afastado de suas prerrogativas orçamentárias originais (autorização e controle do orçamento). Isso teria ocorrido a partir de uma *leitura ampliada do princípio do consentimento do imposto*, em um contexto de laconismo constitucional em matéria financeira das Cartas francesas de 1814 e 1830 (BAUDU, 2010). De forma complementar, o desuso da dissolução, única sanção da responsabilidade política dos parlamentos, desde a crise de 16 de maio de 1877, até 1958, teria contribuído para o avanço do Parlamento em prerrogativas tradicionalmente atribuídas ao Poder Executivo.

A teoria liberal francesa da época afirmava que o direito de votar o imposto implicava, para o Parlamento, o direito correlato de determinar o seu uso e a fixação do montante das despesas públicas. Uma vez que os impostos seriam estabelecidos em função das necessidades do Estado, o poder de votar os impostos acarretaria, como consequência lógica e necessária, o direito de examinar as necessidades do Estado, de fiscalizar a aplicação dos fundos, de assegurar que não tenham sido desviados para outras finalidades e, por fim, o *direito de contribuir para a determinação da despesa pública* (BAUDU, 2010). Em suma, o direito de votar o imposto implicaria o *poder de determinar as escolhas orçamentárias (le pouvoir de détermination des choix budgétaires)*.

A tese contraposta argumentaria que o exercício do governo implicaria a execução das despesas e que “governar é gastar”; por isso, o rei, o chefe do poder executivo, teria o direito de aplicar às despesas o imposto autorizado pelos representantes do povo. Como recurso argumentativo, recorria-se ao fato histórico de que os *Estados Gerais* nunca tiveram outro direito senão o de votar as receitas, porque a livre disposição dos fundos provenientes do imposto, ou seja, o direito de regular a despesa, pertenceria exclusivamente ao rei.

Nos Estados Unidos, o sistema orçamentário desenvolveu-se quase um século após o da Europa ocidental. A prática orçamentária era então desconhecida quando a Constituição foi escrita e a Carta de 1787 não especificava como os poderes seriam exercitados, não estabelecia a necessidade de um orçamento federal ou um papel relevante para o presidente em matéria orçamentária (SCHICK, 2007, p. 10). Como destaca Paul Winfree (2019, p. 1), “the lack of legal guide for exactly how to delegate the powers, and under what conditions, has led to a budget process marked by power struggles over the last 230 years”.

No caso dos Estados Unidos da América o período inicial de desenvolvimento das instituições orçamentárias, de 1789 a 1909, foi chamado de “período de desorganização orçamentária no Governo Federal” (BURKHEAD, 1971, p. 12).

Inicialmente, foi criado o Departamento do Tesouro para preparação e apresentação das estimativas da receita e da despesa públicas; em 1796 foi designada uma Comissão de Meios e Recursos (*Committee on Ways and Means*) na Câmara dos Representantes para exercer o controle e a crítica das receitas e despesas. De 1802 a 1865, as análises sobre as apropriações da despesa e das estimativas de receita estariam concentradas na *Comissão de Meios e Recursos* da Câmara dos Representantes. O Secretário do Tesouro apresentaria, no início de cada sessão do Congresso, uma estimativa das necessidades de despesas dos vários departamentos e órgãos públicos. Em 1865, foi criada uma Comissão de dotações, desaparecendo a unidade de exame do orçamento no Congresso; em 1885, já havia 8 Comissões com tal autoridade, somente na Câmara.

Allen Schick (2007), por sua vez, denominou o período inicial de desenvolvimento das instituições orçamentárias estadunidenses (1789-1921) como de “domínio legislativo”. O *poder da bolsa* havia sido desenhado para restringir a autoridade executiva, de modo que as agências federais não poderiam gastar dinheiro sem autorização prévia do Congresso e em desconformidade com as especificações detalhadas nas apropriações (*line-item appropriation*). Nesse período inicial, o presidente tinha um papel limitado na supervisão das finanças federais e muitas agências submetiam suas propostas de despesas diretamente aos comitês congressuais, sem prévia revisão do Executivo e sem que houvesse uma coordenação para assegurar que o conjunto de propostas estivesse dentro de um patamar aceitável e em conformidade com diretrizes nacionais (SCHICK, 2007, p. 14).

Apesar das várias inconsistências no sistema orçamentário assim desenvolvido, não haveria qualquer movimento de reforma gerencial em tais práticas até a administração do Presidente Taft, com a criação da Comissão de Economia e Eficiência (1908-1912). Os objetivos da Comissão Taft se relacionariam com o estabelecimento do orçamento como programa financeiro anual; organização e atividades do governo federal; problemas de pessoal; contabilidade e relatórios financeiros e métodos e processos empresariais no Governo. Contudo, houve embate entre o Congresso e o Presidente da República por volta de 1912, inclusive quanto à forma de submissão das propostas orçamentárias dos departamentos e órgãos, bem como sobre a proposta de orçamento nacional (BURKHEAD, 1971; WINFREE, 2019).

As primeiras leis estaduais americanas autorizando os governadores a elaborarem a proposta orçamentária a ser submetida ao Legislativo foram decretadas no período de 1910 a 1913, e foram intensificadas por volta de 1920. Em 1916, em Maryland, foi estabelecido um sistema orçamentário forte que continha, inclusive,

uma cláusula de proibição de aumento de despesa por parte do Legislativo; o mesmo ocorreria no Estado de Nova York, fortalecendo o papel do Executivo relativamente ao orçamento. Todavia, “o sistema de aumento por parte do Legislativo continuou a ser uma característica dos sistemas orçamentários americanos” (BURKHEAD, 1971, p. 33).

A adoção de um sistema orçamentário federal de inteira responsabilidade do Poder Executivo somente ocorreria a partir de 1921 com a aprovação da *Lei de Orçamento e Contabilidade* (BURKHEAD, 1971, p. 33). Esse segundo período, caracterizado como de “domínio presidencial”, iria de 1921 a 1974 (SCHICK, 2007). O *Budget and Accounting Act* de 1921 posicionou o presidente como figura central do processo orçamentário, podendo definir a agenda legislativa e guiar as decisões políticas por meio do orçamento anual (WINFREE, 2019, p. 99). Para Schick (2007), a principal mudança seria a de atribuir um papel formal ao presidente na orçamentação antes da atuação congressual, de modo que se exigia a submissão, pelo presidente, de um orçamento anual ao Congresso, impedindo as agências de entregarem suas propostas diretamente ao Parlamento.

A *Lei de Orçamento e Contabilidade* também criaria várias instituições que serviriam para executar o processo de elaboração do orçamento e propiciar a supervisão diretamente ao Congresso, de que são exemplo o *Escritório de Orçamento (Bureau of the Budget)*, dentro do Departamento do Tesouro, e o *Escritório Central de Contabilidade (General Accounting Office)*. A expectativa final era de que, como o Congresso examinaria a proposta do Executivo antes de tomar suas próprias decisões, isso faria com que sua atuação se desse de forma mais coordenada e disciplinada relativamente à atuação fragmentada característica do arranjo institucional anterior. Para Schick (2007) haveria um terceiro período do processo orçamentário nos Estados Unidos, que iria de 1974 a 2005, caracterizado por uma permanente luta e disputa entre Executivo e Legislativo pela dominância orçamentária.

De forma similar ao desenvolvimento e formação dos Estados nacionais, as técnicas orçamentárias também não se desenvolveram uniformemente em todos os governos, não sendo possível se identificar um conjunto de influências que tenham atuado de forma idêntica em todos os países (BURKHEAD, 1971).

Como destaca Baleeiro (2006, p. 412), “a origem do orçamento não se prende a elucubrações de técnicos, nem a preocupação de racionalizar a máquina financeira. Uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder”.

O desenvolvimento das instituições orçamentárias nos três países utilizados como exemplo (Inglaterra, França e Estados Unidos) evidencia que os percursos

históricos foram bastante diferentes, implicando diversas formas ou padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo. Ademais, mesmo analisando-se cada um desses países separadamente, percebe-se uma evolução nas relações estabelecidas, que ora apresentam dominância do Poder Legislativo, ora do Poder Executivo, implicando uma diversidade de prerrogativas e atribuições. Por último, há que se destacar que tais relações não são estanques e imutáveis e são profundamente influenciadas, tanto por contextos políticos e econômicos diversos, quanto por modificações constitucionais e legais que condicionam fortemente o processo orçamentário.

1.4 INTERVENCIÓNISMO ESTATAL, *WELFARE STATE* E DESENVOLVIMENTOS ULTERIORES

O panorama político das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII e o surgimento do constitucionalismo moderno haviam criado as condições necessárias ao surgimento do Estado fiscal clássico ou liberal, ou, ainda, do “Estado Guarda Noturno” (TORRES, 2000). Nessa sua fase inicial, o orçamento público, mera relação de receitas e despesas informada pelos princípios do liberalismo, refletia a ideia de que a atividade financeira estatal “deveria restringir-se ao indispensável à satisfação das necessidades primárias do Estado (segurança interna e externa, justiça etc.), vedada qualquer ingerência na ordem econômica e social” (SILVA, 1973, p. 2).

Contudo, o século XX assistirá à emergência e à constituição do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), influenciado pelas ideias keynesianas de ampliação das fontes de receita e de prestações públicas. Efetivamente, a partir da publicação do livro *Teoria geral do juro, do emprego e da moeda*, em 1936, de John Maynard Keynes, passou-se a defender a importância da função estabilizadora do Estado em face das alterações econômicas, em contraposição à antiga crença na capacidade de autoajuste do mercado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 14). Keynes defendia a ideia dos orçamentos deficitários, a fim de que o Estado pudesse aplicar em investimentos públicos, gerando o pleno emprego e combatendo as crises cíclicas do capitalismo.

A intervenção estatal na ordem econômica e social produzirá reflexos importantes na configuração da peça orçamentária, à qual serão agregadas novas funções. Por isso, o orçamento se tornará, também, um instrumento de programação econômica, de ação governamental e de política fiscal, com vistas a influir na economia global do país (SILVA, 1973).

Em outros termos, com o reconhecimento da importância do gasto público no sistema econômico, o orçamento público “passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, de sua ação que visava à

estabilização ou à ampliação dos níveis da atividade econômica” (GIACOMONI, 2007, p. 58).

As consequências da crescente intervenção do Estado na economia e os reflexos gerados nas instituições orçamentárias do século XX são apontados por Baleeiro (2006, p. 423):

O profundo e crescente intervencionismo do Estado na economia, dirigindo-a e rechaçando os postulados clássicos e liberais, não poderia deixar de imprimir sua marca no orçamento.

De plano político de governo, em sentido restrito, ele se inclina a transformar-se, depois da Segunda Guerra, em alavanca do comando da conjuntura econômica. As ideias e práticas buscam empregar o orçamento como o aparelho para combater fases de depressão e de desemprego, promover investimentos, ou para conter as quadras inflacionárias. Os velhos princípios da técnica orçamentária, consagrados pelas gerações anteriores, vergam ao peso dessa tarefa enorme.

Os governos contemporâneos não se resignam a planejar apenas a administração. Querem planejar a economia e colocá-la como centro da política.

O orçamento já não é apenas político: tende a envolver toda a economia nacional, inclusive o setor privado.

Para os constituintes de 1787 ou de 1789, a proposição de uma lei nada tinha que ver com as necessidades governamentais, visto que a lei não era considerada um instrumento de governo, mas apenas limitação da liberdade individual (FERREIRA FILHO, 2007). Todavia, as modificações do século XX farão com que a lei se torne *expressão de uma vontade política*, e, nesse contexto, “passa a ser menos uma limitação ao poder do que um instrumento desse poder, o instrumento de uma política” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 79). A lei assumirá, portanto, o caráter de *ferramenta* e, nessa qualidade, será um meio para a realização de objetivos determinados, em consonância à aprovação popular.

O intervencionismo estatal crescente trará incompatibilidades entre o processo tradicional de debate público, inerente aos Parlamentos, e as questões econômicas submetidas à sua apreciação. Em primeiro lugar, pelo sigilo que muitas das medidas irão requisitar; em segundo lugar, pela presteza exigida para a tomada de decisões. Ademais, a intervenção do Estado no domínio econômico requer flexibilidade para o alcance de suas finalidades, não se ajustando à rigidez legal (FERREIRA FILHO, 2007).

Com o advento do Estado social foram alargadas as competências exercidas pelo poder público e o Poder Executivo assumirá parte significativa dessas novas incumbências. A emergência da sociedade técnica, que requer respostas prontas e rápidas para questões novas, particularizadas e de crescente complexidade, torna

necessário que se recorra a especialistas, criando um conflito potencial entre o tecnocrata e o político. O Estado social e a sociedade técnica irão exigir do Legislativo um preparo técnico por vezes inexistente em um órgão de mandatários eleitos, e a celeridade da sociedade técnica nem sempre se mostra compatível com o tempo do processo legislativo tradicional. Isso fomentou o desenvolvimento de uma teoria ancorada na convicção de que o Legislativo não estaria apto a exercer a função legislativa na sociedade técnica (CLÈVE, 2019).

As características da concepção liberal da lei – generalidade e abstração – cederão espaço, na segunda metade do século XX, com o aparecimento das chamadas leis-medida e leis de plano, para a regulação de situações transitórias, emergentes e conjunturais. As épocas modernas serão marcadas pela *pulverização* do direito legislado, provocada pela multiplicação de leis de caráter setorial e temporal, de reduzida generalidade ou de baixo grau de abstração (COELHO, 2018).

A crescente complexidade da vida social irá requerer que a legislação assuma um caráter eminentemente técnico e o Parlamento, “por sua própria natureza, composição e modo de funcionamento, foi se tornando incapaz de legislar diretamente, do que restou transferida para o Executivo a iniciativa das leis mais relevantes” (COELHO, 2018, p. 216). Naturalmente, normas produzidas pela Administração assumirão as funções reguladoras que antes se consideravam privativas do Poder Legislativo (CÓRDOBA, 2005).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 124) resume com precisão tal inflexão:

De fato, a principal razão do engrandecimento do Executivo, de sua transformação em governo, está nas tarefas novas que o Estado assumiu, desde que interveio no domínio econômico e social. A incapacidade de as assembleias desempenharem as tarefas exigidas do *Welfare State* produziu a multiplicação das missões que o Executivo contemporâneo é chamado a desempenhar. Pode-se dizer, sem exagero, que a missão econômico-social do Estado-Providência passou inteira para as mãos do Executivo tradicional, o governo, na linguagem das novas Constituições.

Em verdade, o Executivo estava em melhor situação para convenientemente desempenhá-las. Sua estrutura permite a tomada de decisões mais prontas, com segurança de sigilo e possibilidade de adaptação flexível a peculiaridades regionais e a alterações circunstanciais ou conjunturais. Assim, um fator técnico impulsionou o crescimento do Executivo (FERREIRA FILHO, 2007, p. 124).

Principalmente depois de 1920, ocorre uma paralisia dos Parlamentos, que, paulatinamente, abdicam de sua hegemonia e preeminência. A decadência do Parlamento teve como contrapartida o engrandecimento do Executivo, significativamente retratado em Constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial, que o retratam como poder governamental, como governo (FERREIRA FILHO, 2007).

O alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino também implicaria uma mudança profunda na própria estrutura do Estado representativo e no próprio sistema de representação, fazendo com que os sujeitos políticos relevantes fossem cada vez menos os indivíduos singulares, e mais os grupos, grandes organizações, associações diversas, sindicatos, partidos das mais diversas ideologias (BOBBIO, 1999; BOBBIO, 2018). Questionamentos acerca da identificação do interesse nacional com o interesse do próprio grupo e de uma eventual apropriação de um pelo outro, bem como acerca do critério capaz de permitir a distinção entre o interesse geral e o interesse particular, proliferarão com frequência (BOBBIO, 2018).

Efetivamente, tudo mudaria com o sufrágio universal, visto que os parlamentos deixarão de ser o lugar da identidade ideológica e de expressão de uma classe dominante coesa, surgindo fissuras relevantes no seio das classes legislativas que darão lugar aos partidos políticos organizados. O debate parlamentar irá se contaminar pelas diferenças ideológicas e por diversas posições e concepções acerca do papel do Estado (CLÈVE, 2019).

Quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que solicitassem ao poder público apenas o exercício da função primária de defesa da propriedade; contudo, com a extensão do direito de voto, tornou-se inevitável a pressão popular para o oferecimento de outras prestações estatais e, por meio da representação e dos partidos políticos, que tais demandas fossem processadas e veiculadas nos parlamentos. Tal processo de emancipação representará uma fonte inesgotável de crescentes demandas sociais a requererem atenção e resposta dos governos nacionais.

Efetivamente, se a filosofia da democracia do século XVIII estava ancorada na *vontade geral* (*volonté générale*) e no *bem comum*, o “farol orientador da política, que sempre é fácil de definir e pode ser percebido por toda pessoa normal por meio da argumentação racional” (SCHUMPETER, 2017, p. 339), o século XX traria a convicção de que, para os diversos grupos e indivíduos, “o bem comum está fadado a significar coisas diferentes” (SCHUMPETER, 2017, p. 341), em razão de diferenças irrefutáveis de valores supremos. Assim, não existe um bem comum inequivocamente determinado e discernível por todos. A lei passará a representar a concepção política do grupo majoritário no seio do Parlamento e não a expressão da vontade geral.

O reflexo das mudanças sociais e de representação também repercutirão, como não poderia deixar de ser, no orçamento. O aspecto político, central e primordial do orçamento também sofre evolução, recebendo *novas camadas de*

significação. Deixa de constituir tão somente o exercício de uma limitação do rei pelo Parlamento, para, em decorrência da ampliação do sufrágio, revelar uma disputa alocativa dos recursos públicos ou, como quer Baleeiro (2006, p. 411), para revelar “em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem dos serviços públicos”. Ademais, nessa conjuntura, o orçamento representará a “expressão dos anseios e interesses representados pela maioria parlamentar”, materializando “o plano político e administrativo da maioria” (BALEIRO, 2006, p. 422).

Em substituição à teoria democrática clássica, surge outra teoria democrática, que considera o método democrático como o “sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 2017, p. 366). Tal visão sublinha a importância da liderança política que organiza as volições de grupo por meio de pautas adequadas em uma competição pelo voto livre, substituindo o conceito clássico de “*volonté générale*” pela *vontade da maioria* como método de tomada de decisão. Trata-se da visão *mínima e procedimentalista da democracia*, caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2018; SCHUMPETER, 2017; PRZEWORSKI, 2019).

O aparelho estatal também sofreu o impacto do crescente intervencionismo, tendo por consequência o contínuo crescimento do aparato burocrático, organizado hierarquicamente, em amplitude compatível com as crescentes funções estatais (saúde, educação, investimentos, saneamento básico, cultura, agricultura).

Esse conjunto de mudanças trará reflexos importantes para os orçamentos públicos. Em primeiro lugar, são acrescidas novas camadas de significação política para além dos contornos de limitação recíproca dos poderes estatais, associadas à representação por meio dos partidos políticos e ao conjunto de interesses envolvidos na disputa alocativa da sociedade. Em segundo lugar, a ampliação das funções estatais decorrente do crescente intervencionismo tornará o processo de elaboração do orçamento, gradativamente mais complexo, dada a multiplicidade crescente de órgãos e agências no interior do aparelho de Estado. Um sistema orçamentário se desenvolve, aceleradamente, na esteira da regra francesa das *quatro fases alternadas* (*quatre temps alternés*) por meio do encadeamento das atividades de *elaboração, aprovação, execução e controle* da peça orçamentária.

Para tanto, seria necessária a extensão da linha de responsabilidade do Executivo em relação aos órgãos administrativos de sua estrutura, processo nem sempre linear, como testemunhamos no exemplo estadunidense. Assim, o Executivo, ao se

encarregar da supervisão geral dos assuntos administrativos, deve ser capaz de controlar a administração e de coordenar, internamente, a elaboração da proposta orçamentária a ser submetida ao Poder Legislativo. Por isso, a formalização do orçamento representará uma revolução copernicana no processo de elaboração da peça orçamentária, reforçando o papel do Executivo em detrimento do poder do Legislativo. Destarte, aqui também um fator técnico impulsionaria e fortaleceria o Poder Executivo na disputa pelo protagonismo orçamentário:

as governments expanded during the 19th century, it became increasingly desirable to co-ordinate the claims on their finances by preparing comprehensive budgets. Rather than propose or decide revenues and expenditures in bits and pieces, the budget enabled the government to present the legislature a complete picture of public finance. The formalisation of budgeting coincided with other major reforms in public administration, such as professionalisation of the civil service, standardisation of accounts, and the bureaucratisation of government operations [...] **The formalisation of budgeting did more than rationalise public administration; it also altered the balance of financial power between governments and legislatures.** With government decisions on the budget preceding legislative action, tax legislation and appropriations were either constrained or strongly influenced by the government's preferences. Even those parliaments which retained legal authority to deviate from the government's budget were politically subordinated to its dictates. It became common in developed countries to assess legislative revenue and spending decisions in the light of the executive's budget recommendations. The budget became the authoritative metric for measuring legislative action. **The budget impelled a Copernican revolution in public finance. The legislative supremacy which had been hard earned in centuries of struggle was surrendered on the battlefield of executive budgets** (SCHICK, 2002, p. 20-21, grifos nossos).

O surgimento da sociedade técnica e a crescente especialização de funções também implicaram modificações na peça orçamentária. Alguns viram no crescimento dos aspectos técnicos e administrativos do orçamento uma superação de seus aspectos políticos (VIANA, 1950; SANT'ANNA E SILVA, 1962; GIACOMONI, 2018). Giacomoni (2018, p. 55-56) enxergará uma evolução do orçamento tradicional, cuja principal função seria a de *controle político*, para o orçamento moderno, com o predomínio da *função de administração*, em decorrência do desenvolvimento crescente de novas técnicas orçamentárias, que sobrepujariam o controle político. Embora não se possa concordar com a superação apontada, deve-se registrar que há, inegavelmente, um crescimento dos aspectos técnicos e administrativos tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público.

Nos moldes constitutivos do Estado liberal,

o problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um

número crescente de serviços sociais – educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura –, nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 242).

A importância crescente do problema da eficiência traria repercussões significativas para o orçamento público. Gradativamente, serão estabelecidos critérios de classificação das despesas, como a classificação por *elementos de despesa* (pessoal, custeio, investimento e suas respectivas desagregações, que permitem visualização detalhada do tipo de gasto); a *classificação funcional* (grandes áreas de despesas ou funções de governo); a classificação por *unidades organizacionais* (órgãos e agências encarregados da execução da despesa); e a *classificação por programas*, ou programática (instrumento de organização da atuação estatal para o alcance de determinadas finalidades). Como destaca Burkhead (1971, p. 145), a classificação seria “a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo. A maneira pela qual os itens de receita e despesa são agrupados é determinada, e também determina, a natureza das decisões que podem ser tomadas no processo orçamentário”.

A forma de classificação mais tradicional é aquela baseada nos elementos ou itens de despesa, que também é referida como classificação de *natureza contábil*. Nos Estados Unidos, a sua introdução acompanhou a onda reformista dos orçamentos municipais a partir de 1907. A Comissão Taft apresentou, em 1912, contas orçamentárias com base nos elementos de despesa para todos os órgãos de departamentos federais (BURKHEAD, 1971). A classificação por elementos de despesa foi considerada, à época, como um “grande aperfeiçoamento da técnica orçamentária”, visto que “servia admiravelmente para o estabelecimento de um controle rigoroso sobre as despesas, além de limitar severamente o arbítrio dos funcionários responsáveis” (BURKHEAD, 1971, p. 167). Com isso, sistemas contábeis governamentais puderam ser articulados às contas orçamentárias, ensejando uniformização e consolidação dos tipos de despesas realizadas pelo governo, e propiciando o surgimento da responsabilidade contábil e o desenvolvimento das atividades de controle e de auditoria, visto que os recursos somente podiam ser comprometidos em relação aos elementos especificados.

Efetivamente, as primeiras apropriações do governo federal estadunidense não se encontravam associadas a critérios classificatórios, muito embora já especificassem as despesas autorizadas pelo Legislativo e respectivas dotações, como se pode perceber do ilustrativo exemplo destas *apropriações de 1799* (SCHICK, 2007, p. 11):

For expenses of firewood, stationery, printing, rent, and all other contingencies in the treasurer's office, six hundred dollars. [...]

For the purchase of ironmongery, lead, wool, coals, stationery, office furniture, and for all other contingencies of the establishment of the mint, six thousand three hundred dollars.

A importância da técnica orçamentária para o governo federal seria acentuada em 1912 pela Comissão Taft. Experiências iniciais ocorreram nos anos de 1913-1915 em Nova Iorque por meio de classificações orçamentárias por tarefas, com unidades físicas de medida, custos unitários e totais e um desdobramento de gastos com os elementos de despesa (BURKHEAD, 1971). Referências ocasionais à técnica do *desempenho* na elaboração orçamentária também são encontradas durante a década de 1920-30.

Todavia, será após a Segunda Guerra Mundial que o ímpeto reformista crescerá com maior intensidade. Sob a rubrica de “orçamento de desempenho”, procurar-se-á deslocar a ênfase orçamentária dos insumos (*inputs*) para os produtos (*outputs*). Para Burkhead (1971, p. 175), o orçamento de desempenho seria “aquele que melhor se associa a uma classificação focalizando aquilo que o Governo faz, de preferência aquilo que adquire”, transferindo “a ênfase dos meios de realização para a realização em si mesma”.

Tal expressão estaria associada, assim, a uma apresentação de orçamento que enfatizasse os produtos e não os insumos relacionados a operações governamentais e, adicionalmente, a uma reestruturação das operações governamentais com base em programas e atividades que gerassem aqueles produtos (DIAMOND, 2006).

A primeira Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo (*Comissão Hoover*), em 1949, traria um relatório sobre técnica orçamentária e contabilidade, tendo, como primeira recomendação, a de que o orçamento federal fosse “inteiramente reformulado pela adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos”, denominado de “orçamento de desempenho” (BURKHEAD, 1971, P. 177). A complexidade do governo moderno, com múltiplos programas e órgãos, seria um dos fatores centrais para o crescente interesse no orçamento de desempenho (BURKHEAD, 1971, p. 182), embora os partidários da economia e eficiência também pretendessem, com sua adoção, imediatas reduções de impostos.

Em 1965, a Organização das Nações Unidas (ONU), em face da importância da temática orçamentária, reconheceria que “o sistema atual para elaboração do orçamento não oferece informações sobre o que o governo está realmente realizando e o que obtém em troca do dinheiro dispendido” (ONU, 1971, p. 26), e publicaria o *Manual de orçamento por programas e realizações*. Em seu Manual, a ONU apresentaria a definição de “orçamento por programas e realizações” como “aquele

em que se apresentam os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa” (ONU, 1971, p. 28).

Percebe-se, pelas definições, que as expressões “orçamento por programas” e “orçamento de desempenho” são utilizadas como sinônimos (DIAMOND, 2006; GIACOMONI, 2018). Efetivamente, a imprecisão conceitual e a utilização intercambiável dos termos *orçamento de desempenho* e *orçamento-programa* tem sido recorrentemente apontadas (BURKHEAD, 1971; DIAMOND, 2006; OECD, 2007; WILDAVSKY, 1982).

Com a publicação do Manual de Orçamento por Programa e de Desempenho pela ONU, o uso do orçamento por programas foi reforçado como ferramenta de planejamento do desenvolvimento. Na década de 1960, quase 50 países introduziram variantes do orçamento por programas e de resultados (DIAMOND, 2006, p. 97). Todavia, se a proliferação das iniciativas de reforma orçamentária foi ampla, a partir da influência das técnicas orçamentárias desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos, sua implementação se revelaria particularmente difícil (DIAMOND, 2006; SCHICK, 2003; WILDAVSKY, 2001; BLÖNDAL; KRAAN; RUFFNER, 2003).

Efetivamente, se os esforços iniciais para introdução do *orçamento de desempenho* ou *orçamento-programa* datariam das décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos, a expressão “novo orçamento de desempenho” seria utilizada, cerca de 40 anos depois, para categorizar o novo ímpeto reformista da década de 1990, que também surgiu com objetivos similares de tornar o processo orçamentário federal mais baseado em resultados, com referências específicas ao uso de informação sobre desempenho para orçamentação (DIAMOND, 2006). O ressurgimento de iniciativas com objetivos similares, quase meio século depois, serve como prova das dificuldades de implementação das reformas propostas. Assim, ao mesmo tempo que a ideia persiste, as dificuldades de sua concretização também permanecem.

Blöndal, Kraan e Ruffner (2003, p. 31-32) traçam brevemente o longo e irregular retrospecto do conceito de *orçamento de desempenho* nos Estados Unidos, associando-o a várias outras iniciativas de reforma orçamentária originadas naquele país, de ampla repercussão mundial, e que também fracassaram em seus objetivos de aprimoramento do processo orçamentário:

Performance budgeting has a long, if irregular, history on the budget process in the United States, and previous initiatives regardless of their success have been models for the international community. However, 40 years of initiatives to better manage programmes and improve budgetary decision-making have failed to make a substantial

impact on the budget process. The alphabet soup of PPBS [planning, programming budgeting system], MBO and ZBB [zero-based budgeting] which began in the 1960s and 1970s all failed to last on a government-wide basis [...].

Uma das hipóteses para a difícil implementação prática do orçamento de desempenho é a de que o ambiente mais amplo da gestão pública não estivesse orientado para resultados. Assim os governos não poderiam *alocar por resultados*, se a gestão pública, de forma mais ampla, não *gerisse por resultados*. É o que destaca Allen Schick (2003, p. 100):

Rather than the budget leveraging and defining management, it is management that sets the condition under which budgets are made and implemented. If managerial conditions discourage performance, the budget will not be oriented to performance. One important implication of this hypothesis is that is futile to reform budgeting without first reforming to overall managerial framework.

De forma resumida, tal hipótese enfatiza que: “Governments that do not manage for results do not budget for results” (SCHICK, 2003, p. 102).

Outra hipótese para as dificuldades de implementação da onda reformista deriva do fato de o Poder Legislativo ter sido amplamente negligenciado no primeiro estágio das propostas de reforma, que se concentraram em melhorar a transparência e a eficiência da administração orçamentária dentro do Poder Executivo (SANTISO, 2006).

Há outras hipóteses. Wildavsky (1982a; 1982b) procurou investigar as condições específicas existentes no Ministério da Defesa que teriam permitido o surgimento do orçamento-programa, e a ausência de muitas delas para uma *introdução por atacado* em outros órgãos. Ademais, ressaltaria os prejuízos, para a análise de políticas públicas, do *casamento forçado* com o orçamento, em decorrência dos limites fixos de prazo impostos pelo processo orçamentário (WILDAVSKY, 1982b, p. 208) e a produção de “vasta quantidade de informação rudimentar caracterizada por uma quantificação prematura de itens irrelevantes” (WILDAVSKY, 1982b, p. 203). Assim, a sobrecarga de dados, os altos custos das análises de políticas, o entrincheiramento de uma estrutura de interesses nos órgãos, os prazos peremptórios do processo orçamentário, seriam alguns dos obstáculos para a introdução do novo modelo.

Ademais, salientará o *incrementalismo* ordinário do processo alocativo:

O principal fator determinante do orçamento deste exercício é o orçamento do último exercício financeiro. A maior parcela do orçamento é produto de decisões pretéritas. O orçamento pode ser concebido como um iceberg em que a maior parcela encontra-se submersa, fora do controle dos agentes. Orçamentação é um processo incremental, e não de ampla revisão. A sabedoria sobre o orçamento de uma

agência consiste em que as previsões orçamentárias não são ativamente revisadas a cada ano, no sentido de se reconsiderar o valor de cada um dos programas existentes em comparação com alternativas alocativas possíveis. Ao contrário, tal orçamento é baseado no último orçamento da agência, com especial atenção para estreita margem de acréscimos ou decréscimos nas dotações [tradução livre] (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004, p. 46).

Por último, talvez a questão mais importante seja que muitas das pretendidas reformas orçamentárias se esquecem do fato fundamental de que “the budget is inextricably linked to the political system” (WILDAVSKY, 2001, p. 60) e, sendo uma expressão do sistema político, alterações drásticas não poderiam ser feitas em sua estrutura sem que se alterasse a distribuição de poder e influência existentes. Nos exatos termos de Wildavsky: “no significant change can be made in the budgetary process without affecting the political process” (WILDAVSKY, 2001, p. 60). E, por não reconhecerem tais questões fundamentais, as reformas orçamentárias teriam falhado em seus propósitos. Tais questões indicam a enorme complexidade – técnica e política – envolvida nas grandes propostas de reformas orçamentárias.

O *Estado de Bem-Estar Social* também atravessaria crises, notadamente uma de cunho fiscal, que acarretaria novo debate quanto às funções que lhe devem ser atribuídas e implicaria novas perspectivas de reengenharia estatal e de mudança do modelo burocrático de gestão pública. Esta crise do *Welfare State*, nas décadas de 1980 e 1990, traria impactos no perfil da Constituição Orçamentária (TORRES, 2010). Como bem ilustra Ricardo Lobo Torres (2010, p. 13):

No final da década de 1970, após as sucessivas crises do petróleo, o Estado de Bem-estar Social passa a sofrer séria contestação, em virtude do crescimento insuportável da dívida pública, dos orçamentos repetidamente deficitários, da recessão econômica e do abuso na concessão de benefícios com os dinheiros públicos; a sua dimensão assistencialista conduz ao incremento das despesas com a previdência e a seguridade social sem a contrapartida da entrada de ingressos compatíveis com o volume dos encargos e, não raro, com o seu custeio pela incidência exageradamente progressiva dos impostos.

Novos desafios e futuras crises parecem ser elementos absolutamente inerentes ao desenvolvimento das funções estatais e ao próprio funcionamento das sociedades políticas. De forma idêntica, a trajetória histórica do orçamento público e do processo orçamentário também sofrerão impactos de mudanças nas instituições políticas. Se, efetivamente, *a história importa* (NORTH, 2002), e condiciona as atuais instituições, por outro lado, ela não ostenta qualquer nota de definitividade e o seu curso prosseguirá com inevitáveis impactos nas instituições orçamentárias examinadas.

De qualquer forma, podemos aderir à definição de orçamento público proposta por Baleeiro (2006, p. 411), em substituição às definições clássicas, como sendo um “ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Em segundo lugar, podemos registrar que, para nós, o processo orçamentário corresponde ao “encadeamento das atividades de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento público para o alcance das finalidades políticas definidas na peça orçamentária, em conformidade com as relações estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo”.

Ademais, algumas conclusões bastante preliminares acerca do orçamento e do processo orçamentário são passíveis de registro. Muito embora, o papel do Legislativo tenha evoluído – e sofrido impacto das modificações mais amplas do próprio Estado –, permanece, de modo geral, uma função central, atribuída aos Parlamentos, de *examinar e autorizar receitas e despesas, bem como de assegurar que o orçamento aprovado seja devidamente executado em conformidade com as decisões congressuais* (STAPENHURST, 2008). Por outro lado, embora as legislaturas em todo o mundo tenham o poder constitucional de autorizar os governos a arrecadar receitas e executar despesas, *o exercício desse poder varia amplamente* (STAPENHURST, 2008, p. 53).

E, por fim, sendo o processo orçamentário o *coração das relações entre Executivo e Legislativo* (STAPENHURST, 2008), somente o exame concreto das condições históricas e das regras constitucionais e legais que condicionam tais relações poderá revelar o caráter e os contornos de um *determinado processo orçamentário*. Tais são as investigações que se seguirão para se averiguar, concretamente, em que consistem tais relações no caso brasileiro.

AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS BRASILEIRAS: DA INDEPENDÊNCIA À REDEMOCRATIZAÇÃO DE 1988

Após o acompanhamento da evolução histórica do surgimento e do desenvolvimento das instituições orçamentárias, no capítulo anterior, faz-se necessário proceder a uma breve reconstituição histórica das mesmas instituições no contexto brasileiro, de modo a permitir, posteriormente, o acompanhamento das discussões centrais acerca dos contornos do processo orçamentário brasileiro, que não prescindem desta reconstituição histórica, visto que diretamente influenciado por ela.

Este capítulo encontra-se dividido em oito seções, que procuram agrupar períodos tradicionalmente demarcados na historiografia brasileira e apresentar, resumidamente, o surgimento e desenvolvimento das instituições políticas brasileiras. Efetuado o registro historiográfico, analisamos, na sequência, as instituições orçamentárias durante o Império, bem como na República, culminando com o período da transição democrática (1979-1988), que prepara as discussões a respeito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, efetuado no capítulo seguinte (Cap. 3). Salienta-se, novamente, que tal exame não se pretende exaustivo e pretende tornar os debates posteriores sobre o processo orçamentário mais profícuos e proveitosos.

2.1 DA REGÊNCIA JOANINA AO FIM DO PRIMEIRO REINADO (1808-1831)

Nossa análise, em terras brasileiras, sublinhada novamente a seletividade de todo estudo histórico (PRICE, 2016), não se iniciará nas primeiras relações estabelecidas entre a colônia e a metrópole para exploração dos recursos naturais e para a arrecadação de rendas. Reconhecendo que *onde não há regime representativo não há*

orçamento (ROURE, 1916; VEIGA FILHO, 1906), aproximaremos o exame histórico brasileiro da primeira assembleia legislativa do País, em 1826. Efetivamente,

Enquanto a soberania esteve exclusivamente nas mãos do Rei, ao Rei cabia decretar impostos e dar aplicação ao seu producto, sem fiscalização alguma e sem regras ás quaes precisasse obedecer. Hoje, a soberania reside na Nação e são os representantes da Nação que fazem o orçamento. O espaço de tempo compreendido entre a epocha da soberania real e a victoria da soberania popular, na Europa, está cheio de movimentos, revoluções, usurpações e resistencias que marcam as etapas principaes da evolução do direito orçamentario (ROURE, 1916, p. 8).

A América portuguesa caracterizava-se como uma sociedade ainda marcada pelas estruturas do *Antigo Regime*, quando d. João VI, em 1807, ante a notícia da entrada do exército imperial da França, sob a liderança do general Junot, em terras portuguesas, optou pela retirada da corte para a parte americana do império português (NEVES, 2011; BIRMINGHAM, 2015). Portugal representava uma brecha no bloqueio imposto por Napoleão ao comércio entre a Inglaterra e o continente europeu e, por isso, era necessário fechá-la (FAUSTO, 2019). A transferência da Corte para o Brasil representava a “maneira de garantir a integridade da monarquia que somente estaria assegurada por meio da preservação dos domínios americanos, cujos recursos naturais e humanos sobrepunham-se aos do próprio Reino” (NEVES, 2011, p. 76).

Em 1805, estima-se que havia no Brasil cerca de 3,1 milhões de habitantes. A população urbana era muito reduzida, já que, em 1823, menos de 9% dos habitantes brasileiros viviam nas capitais das províncias. Calcula-se que o Rio de Janeiro, em 1808, tivesse entre 50 e 60 mil habitantes. Em 1831, a estimativa populacional da colônia brasileira seria próxima de 5 milhões de habitantes, dos quais entre um terço e a metade seria de escravos, tratando-se, pois, de uma *sociedade escravista* (SILVA, 2011).

A regência joanina no Brasil consolidaria o fim do estatuto colonial por meio de uma série de atos administrativos e governamentais, dos quais se destacaria a abertura dos portos às nações amigas, em 28 de janeiro de 1808, quebrando o regime de monopólio comercial característico da condição de colônia; a reorganização administrativa com o surgimento de novas pastas, notadamente a dos Negócios do Brasil, que incorporava as funções da Fazenda e a presidência do Real Erário; e a criação de tribunais superiores como o Tribunal da Mesa do Desembargo do Paço, encarregado dos pedidos feitos ao monarca, como supremo dispensador da Justiça, e o da Mesa da Consciência e Ordens, que se ocupava dos assuntos religiosos (NEVES, 2011). Ademais, o príncipe regente revogaria os decretos que proibiam a instalação de manufaturas na colônia, isentaria de tributos a importação de matérias-primas destinadas à indústria, ofereceria subsídios para as

indústrias de lã, seda e ferro, bem como encorajaria a invenção e a introdução de máquinas (FAUSTO, 2019).

Em 16 de dezembro de 1815, o Brasil seria elevado à condição de Reino Unido de Portugal e Algarves para conferir novo *status* oficial à antiga colônia que se transformava na sede do governo do Império luso-brasileiro, assegurando a permanência da corte no Rio de Janeiro. Enquanto isso, Portugal encontrava-se desgastado pelas invasões francesas e pelo domínio inglês (NEVES, 2011; BIRMINGHAM, 2015). De qualquer forma, a monarquia portuguesa tinha dois interesses distintos, o europeu e o americano, que não poderiam ser promovidos simultaneamente por muito tempo.

A centralização política a partir do Rio de Janeiro acarretaria um declínio da autonomia local e, conseqüentemente, o surgimento de melindres e resistências em algumas províncias (NEVES, 2011; FAUSTO, 2019), como começavam a ser denominadas as capitânias, visto que estas “logo descobriram que somente eram lembradas por ocasião do lançamento de novos impostos” (NEVES, 2011, p. 82). A eclosão da Revolução Pernambucana de 1817 combinaria o descontentamento derivado do desfavorecimento regional, das condições econômicas e dos privilégios concedidos aos portugueses (FAUSTO, 2019).

O falecimento de d. Maria I, mãe de d. João VI, em 1816, tornou indispensável a aclamação do novo soberano, que seria revestida de um caráter inédito e simbólico por ter ocorrido na América. Alegava-se que, por se tratar de ato de tamanha importância, seria necessária a presença da assembleia de caráter consultivo composta pelo clero, nobreza e povo, a qual, todavia, não era convocada pelo soberano desde 1697.

A intranquilidade perante o governo militar britânico de Portugal levou à eclosão da *Revolução Vintista*, em agosto de 1820, na cidade do Porto, exigindo-se a convocação das cortes para elaboração de uma Constituição, o retorno do soberano e o restabelecimento da posição central de Portugal no seio do Império (NEVES, 2011; BIRMINGHAM, 2015). Efetivamente, a crise na vida portuguesa decorria de uma conjunção tríplice: crise política causada pela ausência do Rei e dos órgãos de governo; crise econômica, resultante das invasões francesas e, em parte, da liberdade de comércio conferida ao Brasil; e crise militar, em decorrência da presença de oficiais ingleses nos altos postos do Exército e da preterição de oficiais portugueses (FAUSTO, 2019).

Decidindo-se d. João VI pelo retorno a Portugal, em abril de 1821, permaneceria no Brasil, como príncipe regente, seu filho Pedro. Nas províncias do Pará e Bahia, cuja ligação era mais direta com Lisboa, surgiram manifestações de adesão

ao movimento constitucionalista português. Além disso, tropas da divisão portuguesa garantiram a adesão do Rio de Janeiro à *Regeneração*, exigindo-se o juramento da futura Constituição portuguesa, a adoção temporária da Constituição espanhola de 1812, além de outras reivindicações. O príncipe d. Pedro acataria parte das reivindicações, mas evitando, tanto a adoção temporária da Constituição espanhola, “quanto a formação de uma junta governativa de nomeação popular que representasse a partilha da soberania entre o poder legislativo e o rei” (NEVES, 2011, p. 89).

O retorno de d. João VI a Portugal iniciaria o processo que levaria à emancipação do Brasil. Como regente, d. Pedro passaria a deter amplos poderes, como a administração da justiça e da fazenda, a resolução de consultas referentes à administração pública, o provimento de empregos civis, militares e de dignidades eclesiásticas, assegurando a permanência de uma autoridade central no Rio de Janeiro (NEVES, 2011). O início da Regência transcorreu em meio aos preparativos para as eleições dos deputados às cortes de Lisboa. Em junho de 1821, d. Pedro foi instado a jurar as bases da Constituição portuguesa, vindas de Lisboa.

Ao longo de 1821, províncias brasileiras formaram governos provisórios ou juntas governativas, eleitas e reconhecidas pelas cortes de Lisboa, reforçando seu próprio poder, em oposição ao controle central do Rio de Janeiro. Compostas pelas elites locais, tais juntas governativas organizaram-se com ampla autonomia, pretendendo se subordinarem exclusivamente a Lisboa (NEVES, 2011). Tais “pequenas pátrias” (BARMAN, 1988) seriam a origem da influência local na administração e nos assuntos fiscais das províncias, que viria a caracterizar a estrutura política do Brasil no Império.

Ao longo do segundo semestre de 1821, tornavam-se mais claras as intenções primordiais da Revolução Portuguesa: a de “submeter o rei ao controle do congresso e restabelecer a supremacia europeia sobre o restante do Império” (NEVES, 2011, p. 94). Há divergências na historiografia brasileira quanto à questão do restabelecimento da servidão colonial brasileira – abolida de fato pela instalação do rei d. João VI no Brasil: para alguns, não seria aquele um objetivo prioritário de Portugal (LIMA, 2021; NEVES, 2011). De qualquer forma, as pretensões de Portugal e do Brasil representariam, cada vez mais, posições antagônicas, com os deputados lusos pretendendo assegurar a hegemonia de Portugal no interior do Império contrariamente aos deputados brasileiros que pretendiam conservar na América um governo central (NEVES, 2011).

Em dezembro chegaram ao Rio de Janeiro os decretos das cortes de 29 de setembro que referendavam a subordinação direta das juntas provinciais eleitas a

Lisboa e, também, exigiam o retorno do príncipe regente a Portugal. D. Pedro firmou posição de não se submeter a um poder legislativo que se colocava acima da Coroa, optando por construir no Brasil uma monarquia mais próxima de suas convicções. Como resultado, em 9 de janeiro de 1822, por meio da proclamação de sua permanência no Brasil, celebrou-se o *Dia do Fico*. Tratava-se de uma desobediência às cortes, mas, até então, não significava um comprometimento do príncipe com a independência do Brasil (NEVES, 2011). Os decretos das Cortes gerais, extraordinárias e constituintes da nação portuguesa de 29 de setembro de 1821 estabeleciam que em todas as províncias brasileiras seriam criadas juntas provisórias de governo, compostas de sete membros, naquelas províncias que até então eram governadas por capitães gerais; e de cinco membros nas demais províncias em que não existiam capitães-gerais, mas somente governadores; ademais exigiam o regresso do príncipe regente à Portugal (CARREIRA, 1980a).

A proposta de emancipação política do Brasil começou a circular na imprensa e, em 23 de maio, o presidente do Senado da Câmara entregaria ao príncipe regente uma representação solicitando a convocação de uma assembleia brasileira. Em 7 de setembro, ocorreria o grito do Ipiranga, celebrado como a declaração de independência do Brasil. A oficialização da separação ocorreria com a aclamação de d. Pedro como imperador constitucional do Brasil em 12 de outubro, seguida da coroação em 10 de dezembro. Todavia, somente em 1825, depois de negociações e mediante indenizações, d. João VI reconheceria, sob a forma de concessão, a independência do Brasil (NEVES, 2011).

Na mesma data, d. Pedro criaria a Ordem do Cruzeiro, graça honorífica equivalente às de Portugal do Antigo Regime (NEVES, 2011). D. Pedro I continuaria, assim, o processo iniciado por d. João VI, de criar uma nobreza no país, embora os títulos não se transmitissem de pai para filho. Em apenas nove anos, d. Pedro faria 2 duques, 27 marqueses, 8 condes, 42 viscondes e 20 barões. A participação na vida da corte representaria o mais alto degrau da escala social a que podiam aspirar os grandes proprietários rurais e comerciantes (SILVA, 2011). O Império teria uma nobreza, mas não uma aristocracia, visto que os títulos concedidos não seriam hereditários, eliminando-se a possibilidade de uma “aristocracia de sangue” (FAUSTO, 2019).

De qualquer forma, é importante reconhecer que dom Pedro I desfrutava nesse momento no Brasil de toda a popularidade derivada do seu papel fundamental e decisivo na proclamação da Independência (LIMA, 2021).

A construção do novo Império, todavia, requeria como medidas imediatas a manutenção da unidade territorial em torno do governo do Rio de Janeiro e a

obtenção do reconhecimento internacional do país. Efetivamente, as quatro províncias do Norte – Pará, Maranhão, Piauí e Ceará –, juntamente com a Cisplatina e parte da Bahia, permaneciam fiéis às cortes de Lisboa. Assim, a unidade em torno do Rio de Janeiro acabou tendo de se impor por meio das guerras de independência e de uma guerra civil entre portugueses, partidários ou não, das cortes (NEVES, 2011). Efetivamente, a consolidação da independência não se faria sem alguns conflitos militares relativamente graves, sem que correspondesse a uma passagem pacífica (FAUSTO, 2019).

Nos dois primeiros anos após a Independência, o debate político se concentraria no problema da aprovação de uma Constituição, uma vez que as eleições para uma Assembleia Constituinte já se encontravam previstas meses antes da independência. Para tal mister, foi convocada uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa em 3 de junho de 1822, que seria instaurada em 3 de maio de 1823.

D. Pedro I imitaria a fórmula francesa de 1814, quando Luís XVIII, após a derrota de Napoleão e procurando retomar a tradição monárquica, reconheceria o anseio dos súditos por uma Constituição, que concederia e outorgaria, pelo exercício da autoridade real, caso a Carta Constitucional fosse “digna de nós e do povo”. Em terras brasileiras, d. Pedro I repetiria a simbologia, jurando defender a futura Constituição, “se digna do Brasil e de seu imortal defensor” (NEVES, 2011; FAUSTO, 2019).

A Constituinte brasileira irradiava fé e ardor patrióticos, aos quais se misturavam o amor pelas novidades democráticas e o rancor contra a mãe-pátria. Todavia, em seu cerne havia um conflito insolúvel, pois, enquanto o imperador preferia uma Constituição outorgada, embora submetida à aprovação do povo por intermédio dos representantes imediatos, a Assembleia, considerando-se a legítima e intangível soberania, pretendia decretar ela própria a Constituição, impondo-a ao monarca (LIMA, 2021, p. 85-86). De qualquer forma, a maioria dos constituintes adotava uma postura liberal moderada, defendendo uma monarquia constitucional que garantisse os direitos individuais e estabelecesse limites ao poder do monarca (FAUSTO, 2019).

O contraste vital existente no âmago do primeiro processo constituinte brasileiro pode ser reconhecido por meio da comparação entre a proposta de Constituição que não seria sancionada pelo imperador e a seguinte, redigida por uma comissão escolhida *ad hoc*, embrião do Conselho de Estado (LIMA, 2021). Na proposta da primeira Constituinte, dissolvida, “não existe menção do poder moderador imaginado por Benjamin Constant” (LIMA, 2021, p. 88). Por sua vez, na Constituição outorgada de 1824, o poder moderador combinado com a

irresponsabilidade do ministério, livremente demissível pelo Rei, transformava aquele em mera chancela responsável pelos atos do chefe do Executivo, sem a necessidade de seguir os ditames da vontade nacional da Assembleia. Ademais, a Constituição elaborada pela Assembleia não conferia ao imperador a faculdade de dissolver a Câmara quando o exigisse a conveniência do Estado, de sorte que “a soberania ficava antes residindo plenamente na Assembleia do que era partilhada como o monarca, ambos encarnando a título igual a nação soberana” (LIMA, 2021, p. 88). Tratava-se, assim, de um duelo não publicamente exposto entre duas concepções distintas de governo. Para o imperador e os círculos políticos que o apoiavam, era necessário um Executivo forte, com maiores atribuições e prerrogativas, capaz de enfrentar as tendências “democráticas e desagregadoras” (FAUSTO, 2019, p. 128).

Portanto, à instauração da Assembleia em maio de 1823, seguiu-se sua dissolução em 12 de novembro, com o apoio dos militares, após o cerco do prédio em que aquela se encontrava reunida e a leitura do decreto. A justificativa apresentada por Pedro I era a de que uma facção dominante na Assembleia teria se aproveitado da situação para provocar o desequilíbrio entre os poderes. Sob a promessa de uma Carta “duplicadamente mais liberal”, a primeira Constituição brasileira seria elaborada por um Conselho de Estado e outorgada em 25 de março de 1824. A primeira Constituição brasileira nasceria, portanto, *de cima para baixo*, imposta pelo rei ao povo, embora representasse um avanço ao organizar os poderes, definir atribuições e garantir direitos individuais.

A lembrança do conflito entre o Imperador e a Assembleia perturbaria “as relações entre os dois poderes constitucionais durante todo o reinado de dom Pedro I e determinou, por fim, a retirada do soberano diante dos motins” (LIMA, 2021, p. 92). Não haveria, portanto, qualquer relação de confiança entre Executivo e Legislativo durante todo o período do primeiro reinado, de 1826 a 1831. Ademais, iniciados os trabalhos da primeira legislatura, em 1826, a Câmara, constituída em sua maioria de herdeiros do grupo brasiliense, passaria a medir forças com o Executivo (NEVES, 2011).

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, estabelecia o governo monárquico hereditário, constitucional e representativo¹, tendo como Poderes reconhecidos o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial².

¹ Art. 3º da Constituição do Império de 1824.

² Art. 10 da Constituição do Império de 1824.

O Poder Legislativo, *delegado à Assembleia Geral com a sanção do Imperador*³, foi dividido entre Câmara dos Deputados e Senado⁴, com a diferença essencial de que a eleição para a Câmara seria temporária⁵, enquanto a do Senado seria vitalícia e organizada por eleição provincial⁶. Assim, no caso do Senado, elegia-se uma lista tríplice em cada província, cabendo ao imperador escolher um dos três nomes eleitos, fazendo com que o Senado fosse um órgão com membros nomeados pelo imperador em caráter vitalício (FAUSTO, 2019).

Dentre as atribuições da Assembleia Geral destacavam-se as de “fixar anualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa”⁷; de “autorizar ao Governo, para contrahir empréstimos”⁸; de “estabelecer meios convenientes para pagamento da divida publica”⁹; a competência privativa para iniciativa sobre impostos¹⁰; o “exame da administração passada, e reforma dos abusos nella introduzidos”¹¹.

O voto era indireto e censitário. Os eleitores votariam em um corpo eleitoral, nas eleições primárias, e esse corpo eleitoral elegeria os deputados. O direito de voto seria permitido aos cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos, sendo conferidos a proprietários com renda mínima estabelecida¹².

O imperador exerceria o Poder Moderador¹³, *chave de toda a organização política*¹⁴, e, ademais, também seria o chefe do Poder Executivo¹⁵, que exercitaria por intermédio dos seus Ministros de Estado, de livre nomeação e demissão¹⁶, podendo, ainda, prorrogar, adiar ou dissolver a Câmara dos Deputados “nos casos em que o exigir a salvação do Estado”¹⁷. O Imperador não estaria sujeito a responsabilidade alguma¹⁸,

³ Art. 13 da Constituição do Império de 1824.

⁴ Art. 14 da Constituição do Império de 1824.

⁵ Art. 35 da Constituição do Império de 1824.

⁶ Art. 40 da Constituição do Império de 1824.

⁷ Inciso X do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

⁸ Inciso XIII do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

⁹ Inciso XIV do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

¹⁰ Inciso I do art. 36 da Constituição do Império de 1824.

¹¹ Inciso I do art. 37 da Constituição do Império de 1824.

¹² Arts. 90 a 96 da Constituição do Império de 1824.

¹³ Art. 101 da Constituição do Império de 1824.

¹⁴ Art. 98 da Constituição do Império de 1824.

¹⁵ Art. 102 da Constituição do Império de 1824.

¹⁶ Inciso VI do art. 101 da Constituição do Império de 1824.

¹⁷ Inciso V do art. 101 da Constituição do Império de 1824.

¹⁸ Art. 99 da Constituição do Império de 1824.

e também nomearia os *presidentes das províncias*¹⁹ e os *conselheiros vitalícios que comporiam o Conselho de Estado*²⁰.

Percebe-se, assim, que a Constituição do Império de 25 de março de 1824 não estabelecia teoricamente a supremacia política da Câmara dos Deputados (LIMA, 2021). Ademais, que a Constituição de 1824 não tinha nada de parlamentarista, visto que o imperador detinha considerável soma de atribuições por meio do Poder Moderador, usando de suas prerrogativas quando a Câmara não apoiava o gabinete de sua preferência, embora tenha havido, depois do Primeiro Reinado e da Regência, uma *prática parlamentarista*. Sob outra perspectiva também haveria diferença: os ministros de Estado livremente nomeados pelo Imperador, enquanto, no sistema parlamentarista, o gabinete dependeria essencialmente do Parlamento, de onde sairia a maioria dos seus membros (FAUSTO, 2019).

Em 7 de abril de 1831, sete anos após promulgar a Carta de 1824, d. Pedro I abdicaria o poder em favor de seu filho, d. Pedro II, respaldado pelo governo monárquico hereditário estabelecido constitucionalmente. O conflito de poderes estava na raiz desse rompimento entre um governo até ali privado de todo freio e uma Assembleia ambiciosa de operar como peça principal do Estado. A independência sob a forma monárquica conseguira garantir a integridade nacional, mas uma dupla corrente de opinião, representada pelo rancor contra o elemento português e pelo ideal republicano, expressão do espírito revolucionário daquele tempo, prosseguiria subjacente às relações no seio do Estado (LIMA, 2021).

Nesse contexto, quando o soberano despediu o gabinete e formou outro, chamado *dos marqueses*, composto pelos auxiliares mais próximos e fiéis, todos dotados de títulos de nobreza, reclamou-se a reintegração do gabinete despedido. D. Pedro I recusaria tal procedimento para não ferir as prerrogativas reais, que lhe conferiam liberdade de plena escolha dos seus ministros. Cerca de 4 mil pessoas se reuniram no Campo de Santana para exigir a volta dos ministros demitidos (CARVALHO, 2012). Os comandantes militares brasileiros de maior prestígio, como os irmãos Lima e Silva, também adeririam à revolta (FAUSTO, 2019).

Sem contar com o apoio militar que tivera em novembro de 1823 (NEVES, 2011), d. Pedro I renunciaria à coroa em 7 de abril de 1831, em nome de seu filho, partindo, após o voto do Parlamento, para Portugal. O desacordo de fundo, que existia desde a dissolução da Assembleia Constituinte, e que “somente poderia ser resolvido pelo despotismo ou pela abdicação” (LIMA, 2021, p. 34), foi efetivamente resolvido por meio da abdicação.

¹⁹ Art. 165 da Constituição do Império de 1824.

²⁰ Art. 137 da Constituição do Império de 1824.

2.2 DA REGÊNCIA AO FIM DO SEGUNDO REINADO

A Regência (1831-1840) seria um ensaio geral da República, e, muito embora a preponderância política da Câmara eleita não tenha ocorrido imediatamente, tornar-se-ia crescente sua autoridade e intervenção em assuntos administrativos (LIMA, 2021). A saída do imperador e a ausência de um sucessor dinástico capaz de assumir o trono, até a antecipação da maioria em 1840, dariam ensejo a um período de grande agitação política, com revoltas regionais, conflitos urbanos, secessões, muito embora o Brasil tenha conseguido manter sua unidade política (CARVALHO, 2012).

Pode-se dividir em três fases o período entre 1831 e 1889, sendo o primeiro turbulento e marcado pela séria ameaça de dissolução da integridade política do país; o segundo corresponderia ao apogeu do império e iria de 1850 até 1875; e o terceiro, de lenta e progressiva perda de legitimidade da Monarquia, que culminaria com a intervenção militar que implantou a República em 1889 (CARVALHO, 2012).

Muitas rebeliões, no período de 1831 a 1834, ocorreriam nas capitais, tendo como protagonistas a “tropa e o povo” (FAUSTO, 2019; CARVALHO, 2012). Em 1831, seria criada a Guarda Nacional, em substituição às antigas milícias, que consistiria em um corpo armado de cidadãos confiáveis, eleitos pelos integrantes da corporação em pleito presidido pelo juiz de paz, com a incumbência de manter a ordem no município. Todavia, as eleições tornaram-se letra morta antes mesmo da mudança da lei (FAUSTO, 2019).

A Constituição de 1824 era excessivamente centralizadora, sob a perspectiva federalista, para um país enorme e com tantos interesses conflitantes e, por meio de um Ato Adicional, em 1834, votado pela Câmara, seria reformada em uma perspectiva descentralizadora. Esta seria a única reforma constitucional realizada durante o Império (CARVALHO, 2012). De qualquer forma, tanto a Constituição, de 25 de março de 1824, quanto o Ato Adicional de 1834 não estabeleceriam a supremacia política da Câmara dos Deputados (LIMA, 2021).

O Ato Adicional aboliria o Conselho de Estado e retiraria o poder de dissolver a Câmara das atribuições do Poder Moderador, mantendo-se, como contrapartida para sua aprovação, a vitaliciedade do Senado. Em outra perspectiva, as prerrogativas das províncias seriam ampliadas:

O Ato Adicional concedeu às províncias assembleias e orçamentos próprios e deu a seus presidentes poderes de nomeação e transferência de funcionários públicos, mesmo quando pertencentes ao governo geral. O novo sistema só não era plenamente federal porque os presidentes continuavam a ser indicados pelo governo central (CARVALHO, 2012, p. 90).

Ademais, legislou-se sobre a repartição de rendas entre o governo central, as províncias e os municípios, atribuindo-se competência às Assembleias Provinciais para fixação de despesas municipais e das províncias, e para lançamento dos impostos necessários ao atendimento dessas despesas, desde que não prejudicassem as rendas a serem arrecadadas pelo governo central. A prerrogativa de nomeação e demissão de funcionários públicos colocaria nas mãos dos políticos regionais um recurso poderoso, tanto para obtenção de votos em troca de favores, quanto para perseguição de desafetos (FAUSTO, 2019).

A descentralização de 1834 aumentaria o poder dos governos provinciais, disputado entre as facções locais, e viabilizaria o surgimento de revoltas com características federalistas, três das quais separatistas (CARVALHO, 2012). Após o Ato Adicional de 1834, ocorreriam a Cabanagem no Pará (1835-1840), a Sabinada na Bahia (1837-1838), a Balaiada no Maranhão (1838-1840) e a Farroupilha no Rio Grande do Sul (1836-1845).

Em 1840, com o regresso dos conservadores ao poder, foi aprovado no Parlamento uma *interpretação do Ato Adicional* que reduzia os poderes dos presidentes de província, sobretudo no que se referia à nomeação e transferência de funcionários. Em 1841, mais duas leis destinadas ao fortalecimento do poder central seriam aprovadas: a recriação do Conselho de Estado abolido pelo Ato Adicional e uma reforma do Código de Processo Criminal de 1832, considerado excessivamente liberal (FAUSTO, 2019). As consequências seriam importantes:

A reforma colocou o Judiciário e a polícia nas mãos do governo central. Todos os juízes, exceto os de paz, que eram eleitos, passaram a ser nomeados pelo ministro da Justiça. Mais ainda, boa parte dos poderes dos juízes de paz foi transferida para os chefes de polícia e seus delegados. Enfraquecia-se um dos baluartes do liberalismo de tradição anglo-saxônica, a justiça eletiva. O ministro da Justiça passou a controlar o Judiciário, a polícia e a Guarda Nacional, isto é, todo o aparato repressivo do governo (CARVALHO, 2012, p. 97).

O processo de centralização política se completaria com a reforma da Guarda Nacional de 1850, pois seus oficiais passariam a ser nomeados pelo ministro da Justiça, operando-se, assim, sua utilização com fins políticos:

A mudança não só conferia ao governo maior controle sobre a Guarda como lhe permitia transformá-la em poderoso instrumento de cooptação dos proprietários rurais, que eram a base do poder econômico e social do país. Nas mãos do governo, os postos de oficiais da Guarda tornaram-se moeda política. Os proprietários cobiçavam-nos como símbolo de status social. Aos poucos, a instituição foi perdendo sua natureza de guarda da ordem e se tornando precioso instrumento de manipulação eleitoral. O posto mais alto de sua hierarquia, o de coronel, transformou-se em símbolo de chefe político (CARVALHO, 2012, p. 101-102).

O aumento do controle sobre a Guarda Nacional seria a última medida da centralização política iniciada em 1837. A cúpula do sistema era representada pelo imperador e suas prerrogativas de livre nomeação dos ministros, bem como dos presidentes de província, bispos e párocos e professores das escolas superiores. O Poder Executivo era representado pelo presidente do Conselho e seis ministros, que controlavam a burocracia judiciária, policial, militar, fiscal e eclesiástica do país. O controle desse aparato permitia a formação de bases governistas na Câmara e a interferência nas eleições, mesmo de forma contrária à vontade do imperador. A seu turno, os recursos financeiros à disposição das províncias eram limitados e dos municípios quase nulos (CARVALHO, 2012).

Em 1847 seria criado o posto de presidente do Conselho de ministros, que marcaria o estabelecimento definitivo do regime parlamentar. Embora o monarca possuísse a prerrogativa constitucional de livre nomeação e demissão dos ministros e de escolha dos senadores na lista tríplice, a *prática* acabaria por abandonar tais competências, para se adotar a real interpretação do sistema parlamentar. Os ministérios seriam compostos em harmonia com a composição da Câmara, os presidentes de Conselho formulariam sem restrições os convites para ministros e a própria designação dos senadores ocorreria de acordo com os gabinetes (LIMA, 2021).

José Murilo de Carvalho também não deixaria de destacar que, apesar da existência das várias prerrogativas imperiais, as autoridades locais, como os delegados de polícia e os comandantes da Guarda Nacional, seriam nomeadas pelo governo central sempre em entendimento e em benefício dos chefes políticos locais, tratando-se, assim, “não tanto de um controle do governo como de um acordo tácito com os grupos dominantes locais” (CARVALHO, 2012, p. 102).

Gradativamente, os gabinetes passariam a viver da confiança do Parlamento, prestando contas minuciosas de sua gestão administrativa, com efetiva participação das Câmaras, e aos presidentes de Conselho passaria a recrutar livremente seus colegas de ministérios. O exemplo marcante seria a resposta de d. Pedro II à reclamação feita pelo ministro da Guerra, após sua demissão pelo presidente do Conselho, de que *há muito tempo havia transferido aos presidentes do Conselho o privilégio de propor a nomeação ou a demissão dos seus colegas* (LIMA, 2021).

Os partidos políticos datariam da Regência, pois, durante o reinado de d. Pedro I, “o soberano fazia as vezes de eixo do Estado. Os políticos giravam ao redor dele [...] sem se agruparem em bandos disciplinados. A tendência comum era democrática [...] mas simpatias e antipatias visavam diretamente ao monarca” (LIMA, 2021, p. 53). No período regencial, as tendências políticas começaram a se definir, aparecendo, em germe, dois grandes partidos imperiais: o Conservador e o Liberal (FAUSTO, 2019, p. 147).

De 1840 a 1848, liberais e conservadores formaram “gabinetes pouco homogêneos e fatalmente de curta duração, que, pretendendo afastar-se da política partidária [...] permitiram a discórdia no seio das maiorias parlamentares que os sustentavam, e os presidentes de províncias, seus delegados, desobedecerem às suas instruções” (LIMA, 2021, p. 55). O programa dos liberais em 1831 abrangeria “a monarquia federativa, a abolição do Poder Moderador, a eleição bienal da Câmara, o Senado eletivo e temporário, a supressão do Conselho de Estado, assembleias legislativas provinciais, com duas Câmaras, intendentes municipais desempenhando nas comunas o papel dos presidentes nas províncias” (LIMA, 2021, p. 53). Os conservadores julgavam a centralização política indispensável à integridade do Império, e a independência e inamovibilidade do Poder Judiciário necessárias.

O período de 1840 a 1850 caracterizou-se pelo uso do Poder Moderador pelo imperador, que conferia ao governante a chefia do Estado e, por intermédio dos ministros, do governo. O imperador escolhia livremente os ministros e, quando solicitado, podia dissolver a Câmara. Tais atribuições “mostraram-se funcionais no arbitramento do conflito entre setores da elite” (CARVALHO, 2012, p. 98), visto que sinalizaram a possibilidade de alternância no poder sem o recurso a revoltas e mesmo a eleições. Todavia, se em um primeiro momento tais faculdades teriam legitimado a monarquia, com o passar do tempo transformar-se-iam em fatores de deslegitimação desta (CARVALHO, 2012).

O gabinete conservador que assumiria em 1848 seria o segundo mais longo do Segundo Reinado. Proibido o tráfico de escravos desde 1831, em função de tratado com a Grã-Bretanha, após uma redução inicial daquele, o comércio ilegal voltaria a crescer. O governo conservador enfrentaria a questão com a nova lei de abolição do tráfico, publicada em 4 de setembro de 1850, ferindo diretamente os interesses dos traficantes, que usavam o argumento da soberania nacional para influenciar a opinião pública de forma contrária à posição dos ingleses. O resultado seria distinto daquele de 1831 por ter se utilizado dos poderes centralizadores, empenhando-se o governo na repressão do tráfico (CARVALHO, 2012).

De 1848 a 1860 ocorreria a “política de conciliação” (LIMA, 2021, p. 56), a partir da liderança de Carneiro Leão (Paraná), que combinaria, no ministério, liberais e conservadores de tradição, convencidos da utilidade de uma aproximação, também patrocinada por d. Pedro II. O domínio dos conservadores se estenderia até 1853, seguido de um período liberal até 1868 e de um retorno dos conservadores ao poder. Mesmo curta, a conciliação mudaria o equilíbrio de forças partidárias no sentido do fortalecimento dos liberais. Em 1862 seria criado um novo partido, Partido Progressista, que reunia liberais moderados e conservadores dissidentes.

Uma nova fusão dos partidos ocorreria entre 1860 e 1869, e, em 1868, o programa liberal incluía, novamente, a descentralização, a abolição do poder moderador, o Senado eletivo e temporário, a eleição dos presidentes das províncias pelas próprias províncias, a substituição do trabalho escravo pelo trabalho livre (LIMA, 2021). Nos últimos tempos do regime, a vida política tornar-se-ia mais agitada e influenciada por influxos mais descontraídos, de modo que “essas agremiações políticas tendiam mesmo a esfalçar-se e elas tinham deixado de seguir uma direção exclusiva. Conservadores e liberais reconheciam vários chefes, na maior parte regionais” (LIMA, 2021, p. 78).

A efervescência política, contudo, seria interrompida com a irrupção da guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, iniciada em 1864, e que traria consequências financeiras desastrosas para o Brasil, vendo-se o governo forçado a aumentar impostos, emitir moeda e contrair empréstimos internos e externos. Em 1870, no fim da guerra, seria fundado o Partido Republicano no Rio de Janeiro, com extensas críticas ao sistema imperial (CARVALHO, 2012).

O tema mais polêmico, contudo, após a guerra, seria o da abolição. Rio Branco utilizaria um projeto já discutido no Conselho de Estado e que propunha como primeira medida emancipacionista a libertação do ventre escravo, havendo forte oposição ao projeto, visto que a Câmara era unanimemente conservadora. Para a vitória, Rio Branco se valeria da menor resistência dos representantes das províncias do norte do país, que detinham apenas 34% dos escravos e passavam por um período de estagnação econômica (CARVALHO, 2012, p. 112). Um dos principais efeitos da aprovação da lei de 1871, em decorrência do envolvimento direto do imperador, seria a percepção dos proprietários de escravos das províncias cafeeiras de traição da Coroa, ensejando o questionamento da legitimidade da monarquia.

A abolição da escravidão seria realizada mediante as três leis conservadoras de 1871, 1885 e 1888, que, depois da extinção do tráfico pelos conservadores, alforriavam sucessivamente o ventre escravo, os sexagenários e todos os escravos sem distinção de idade ou sexo (LIMA, 2021, p. 66). A chamada *questão servil* monopolizaria a atenção pública até 1888. A abolição da escravatura, em 13 de maio de 1888, consumaria o divórcio entre a Coroa e os proprietários rurais, gradativamente irritados desde 1871 (CARVALHO, 2012).

O ministério Rio Branco (1871-1875) seria o mais longo e reformador do Império. Além da lei de 1871, reformaria a polícia, o sistema judiciário, a Guarda Nacional e faria aprovar a primeira lei de recrutamento militar. Contraditoriamente, também nele germinariam algumas das “principais causas da queda do Império, o ataque à escravidão, alienando os proprietários, o conflito com os bispos,

alienando a Igreja, e o surgimento do Partido Republicano, que fornecia uma alternativa à monarquia” (CARVALHO, 2012, p. 116). Oliveira Lima (2021, p. 50) também destaca o importante papel da imprensa, de 1870 a 1889, na queda do regime monárquico.

O sistema eleitoral brasileiro, estabelecido na Constituição de 1824, tinha como uma de suas características principais a de franquear de forma ampla, para a época, a participação popular: votavam os adultos livres ou libertos com mais de 25 anos que tivessem 100 mil-réis de renda líquida anual, sendo permitido o voto dos analfabetos. Tal significava que, no Brasil, a participação eleitoral era maior do que na Grã-Bretanha, Holanda, Espanha e Itália, sendo “em 1872, os eleitores registrados eram 10,8% da população total e 13% da população livre. Esses números só eram inferiores aos dos Estados Unidos, onde 18% da população votou nas eleições presidenciais de 1888” (CARVALHO, 2012, p. 118). Todavia, a lei de 1881, no gabinete Saraiva, seria bastante modificada, em sentido pouco democrático, com a proibição do voto dos analfabetos, a introdução de dificuldades burocráticas para comprovação da renda e a consequente diminuição significativa do número de eleitores. Assim, o Congresso passaria a representar apenas a parcela mais rica e educada da população, embora tenha diminuído a influência do governo nas eleições, não tendo mais havido câmaras unânimes. Em outros termos, ocasionaria “um Congresso que se fortalecia diante do Executivo enquanto se afastava do eleitorado” (CARVALHO, 2012, p. 119).

A autoestima militar gerada durante a guerra do Paraguai aos poucos se traduziria em reivindicações contra o governo. A academia militar tinha como corrente filosófica predominante o positivismo de Augusto Comte, propagado por Benjamin Constant, ídolo dos cadetes, com dois pontos particularmente importantes: a rejeição da escravidão e o apoio à República. Deodoro da Fonseca era um desses abolicionistas, tendo solicitado à regente Isabel que não empregasse seus colegas na tarefa de capturar escravos fugidos (CARVALHO, 2012).

A queda do Império, em 1889, seria determinada e causada pela “recrudescência do espírito revolucionário” (LIMA, 2021, p. 49), decorrente de vários fatores, dentre os quais a gradual invasão das prerrogativas do Rei pela representação popular, o desprezo pelos privilégios reais, a promoção da abolição sem indenização, a propaganda subversiva nas Forças Armadas e os embates entre o governo protetor da maçonaria e membros da hierarquia da Igreja Católica (LIMA, 2021).

Boris Fausto (2019), a seu turno, destaca que o peso dos fatores causadores do fim do regime monárquico não é o mesmo, salientando, em primeiro lugar, a importância do Exército e do setor expressivo da burguesia cafeeira de São Paulo,

organizado no Partido Republicano Paulista (PRP). Nesse sentido, o episódio de 15 de novembro resultaria da iniciativa quase exclusiva do Exército, uma vez que a burguesia cafeeira proporcionava uma base social estável à República. A conspiração que levou ao golpe militar que proclamou a República em 15 de novembro de 1889 ficaria a cargo do major Benjamin Constant e da jovem oficialidade republicana, que conseguiram atrair para o golpe o general Deodoro, sempre leal ao imperador. Decidida a proclamação, formou-se o primeiro ministério, com Deodoro na presidência, Floriano Peixoto como vice e Benjamim no Ministério da Guerra (CARVALHO, 2012).

A ideia central que perpassaria toda a duração do Império no Brasil, de 67 anos, seria a de liberdade, consubstanciada no ideal democrático, federalista e republicano (LIMA, 2021, p. 266). Nas palavras de Oliveira Lima (2021, p. 277), o Brasil, espiritualmente falando, seria “como toda América, um prolongamento da Europa. São as mesmas ideias que se entrechocam no Novo Mundo”.

2.3 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO IMPÉRIO

A chegada de d. João VI ao Brasil, em 1808, representaria o início de maior controle sobre as receitas e despesas do Estado português. A principal despesa pública que Portugal fazia no Brasil, à época, era com os exércitos das diversas capitânicas e, por meio da decisão real de n. 4, de 16 de março de 1808, pretendeu-se tomar ciência da “relação fiel do que montava a despesa geral do exercito de cada capitania, si havia atraso nos pagamentos e a quanto montava a despeza nos últimos tres anos” (ROURE, 1916, p. 14). Ademais, criou-se o *Real Erario do Brazil* e estabeleceram-se três contadorias gerais para recebimento e escrituração das rendas, por partidas dobradas.

No que se refere à despesa, determinou-se a sua escrituração em livro próprio e a prestação de contas mensal dos tesoureiros da Casa Real, relativamente às despesas militar, civil e de marinha, aos quais incumbia o pagamento destas despesas, bem como a elaboração da conta geral do Estado, em tabela com a discriminação de toda a receita e despesa, ao fim de cada ano. Criou-se, ainda, um Conselho de Fazenda, como um tribunal de fiscalização superior, para processamento de todas as folhas de pagamento, excepcionadas as despesas miúdas de expediente, sob pena de nulidade e de não serem abonadas as despesas (ROURE, 1916).

A Resolução nº 24, de 27 de julho de 1808, estabeleceria regras para os pagamentos feitos pelo Erário, com informações minuciosas acerca do emprego dos recursos arrecadados. Contudo, as capitânicas, possuindo competência para a realização de despesas locais, gastavam quase a renda toda e nada remetiam ao Erário,

motivo pelo qual seriam expedidas *cartas régias* aconselhando economia nas despesas e vigilância na arrecadação (ROURE, 1916). A delicada relação entre o governo central e as províncias seria um elemento fundamental do futuro brasileiro:

Parece, porém, que as capitanias intimadas não obedeceram ao decreto real, pois em 1823 ainda D. Pedro se queixava de que todas as despesas eram pagas pelas rendas da Capital e Província do Rio de Janeiro, que para nada chegavam, apesar de haver ele, filho, reduzido as suas despesas á quarta parte das do pae – um milhão de cruzados ou 400:000\$000. Talvez por isso mesmo, para castigar as capitanias recalcitrantes, D. João VI prohibira os impostos que ellas cobravam sobre gêneros remettidos de umas para as outras, só permitindo a cobrança quando a exportação fosse para a Europa (ROURE, 1916, p. 17).

Em 1821 o Erário passaria a denominar-se Tesouro com a publicação da Portaria nº 61, de 20 de setembro. Por meio do Decreto de 6 de março de 1821, a fiscalização dos gastos com a responsabilidade dos empregados do Tesouro e dos tesseiros da Casa Real se transformaria na fiscalização dos atos dos ministros, em matéria de despesas, por uma junta especialmente nomeada para tal finalidade, com a criação do cargo de ministro da fazenda que não existia, pois a gestão dos dinheiros do Real Erário era realizada sob as ordens diretas do Rei. Assim, as ordens para despesas, dadas pelo Rei irresponsável, passariam a ser dadas pelo Ministro responsável (ROURE, 1916).

Percebe-se que a progressiva organização da administração financeira da colônia decorria da presença do Rei e da necessidade imediata de maior controle sobre as finanças do Estado em constituição. Mas as primeiras instituições orçamentárias propriamente ditas surgiriam da Constituição promulgada em 1824. Efetivamente, no caso brasileiro, o poder da legislatura de tributar e de gastar seria instituído quase de forma concomitante com o desenvolvimento da capacidade do governo para formulação e implementação do orçamento.

Tais processos, todavia, não são coincidentes no caso de países com longa história democrática, em que a primeira etapa (*emergência da capacidade do Parlamento de controlar a tributação e o gasto*) surge centenas de anos antes da segunda (*desenvolvimento de processos e de capacidade governamental para formulação e implementação do orçamento*), como destaca Schick (2002, p. 17):

Although legislatures differ in their budget roles, we can discern three stages in their evolution:

- i) emergence of the legislature's power to tax and spend;
- ii) development of government capacity and processes to formulate and implement the budget; and
- iii) introduction of a legislative budget process.

The first two stages coincide in countries that embraced democracy only recently; they are separated by generations or centuries in countries that have a long history of democracy. In these countries, the first stage evolved in the course of efforts to build an independent national legislature; the second emerged in the course of developing administrative institutions.

The third stage is underway in some countries, but has not yet started in many other. It may never emerge in countries which assign a passive role to the legislature on budget matters.

De qualquer forma, há que ressaltar que, nesta quadra histórica, mesmo nos países mais avançados como Estados Unidos e França, a doutrina relativa à votação das despesas pelo parlamento ainda titubeava. Como destaca Agenor de Roure (1916, p. 11) “o nosso direito orçamentário, ao ser fixado no projecto da constituinte de 1823 e na Carta de 1824, encontrava ainda vacillante a doutrina relativa à votação das despesas pelo parlamento, mesmo na Europa”.

A Constituição de 1824 estabeleceria como atribuição da Assembleia Geral a de “fixar annualmente as despesas publicas, e repartir a contribuição directa”²¹ e a de *estabelecer, annualmente, todas as contribuições directas*²². A doutrina registraria a garantia constitucional do “direito privativo do parlamento para examinar, discutir, aprovar e recusar toda e qualquer despesa pública”, fixando-a annualmente de modo a expressar o assentimento da opinião nacional (VEIGA FILHO, 1906, p. 35).

A seu turno, o art. 172 estabeleceria como competência do Executivo a elaboração do projeto de orçamento e, ademais, o princípio da prestação de contas anual à Câmara dos Deputados, *in verbis*:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Para Roure (1916), havia a possibilidade de emendas de aumento ou diminuição da despesa e, ademais, ambas as Casas do parlamento teriam, entre nós, o direito de aumentar despesas. A seu turno, ao analisar a iniciativa da despesa pública, Veiga Filho (1906, p. 37) registraria o entendimento de que ao Poder Executivo competiria o direito privativo de propositura de toda e qualquer despesa e a correlata proibição, ao parlamento, de aumentar a despesa proposta pelo Executivo. Para a fundamentação do posicionamento, Veiga Filho recorreria ao exemplo inglês das

²¹ Inciso X do art. 15 da Constituição do Império de 1824.

²² Art. 171 da Constituição do Império de 1824.

ordens (*standing orders*) da Câmara dos Comuns de 1706, que estabeleciam a impossibilidade de exame de pedidos de autorização de despesa *sem a expressa recomendação da Coroa* (seção 1.3). Em conformidade com tal entendimento, o papel do governo consistiria em *propor* e o do parlamento em *conceder*.

Portanto, percebe-se o estabelecimento do princípio da anualidade orçamentária e tributária, da competência legislativa em matéria orçamentária, ao mesmo tempo que, delegando o Poder Legislativo à Assembleia, registraria a participação do Imperador por meio da sanção. A doutrina não deixou de registrar o avanço representado pela Carta brasileira: “Verifica-se assim que o que se fez entre nós em 1823 e 1824 abrangia já princípios do direito orçamentário só muito mais tarde adoptados em muitos outros povos” (ROURE, 1916, p. 26). Registrou-se, ainda, que, pela Carta de 1824, a receita seria “a lei que orça o produto dos impostos creados por leis permanentes, para cada exercício financeiro” (ROURE, 1916, p. 27).

Todavia, a dificuldade em obter informações sobre a receita e despesa das províncias teria prejudicado a elaboração do orçamento para o exercício de 1827 e 1828 (ROURE, 1916), motivo pelo qual teria sido votado apenas o orçamento para a Corte e Província do Rio de Janeiro, determinando-se que a receita e a despesa das demais províncias continuassem a ser reguladas pelas leis existentes:

Oito annos depois de proclamada a independência e seis annos depois de jurada a constituição, ainda o Império não conseguira ter orçamentos e se regia, para a receita e despesa, especialmente para a receita, pelas leis coloniaes, gerando abusos que chegavam á immoralidade (ROURE, 1916, p. 40).

À parte a dificuldade de obtenção de informações sobre as despesas das províncias, também houve oscilação quanto ao tratamento e estabelecimento de orçamentos próprios dessas unidades durante o Império. A Lei de 24 de outubro de 1832 (orçamento para 1833-34) determinaria quais deveriam ser as despesas de caráter geral e quais as de caráter provincial (ROURE, 1916, p. 184). Por outro lado, tais oscilações decorreriam do perfil mais ou menos centralizador e da forma de governo adotada pelo Estado brasileiro. Efetivamente, enquanto de 1822 a 1835 predominaria o regime de *centralização absoluta*, não tendo sido convertida em lei nenhum orçamento provincial sem a aprovação do governo central, de 1835 a 1889 haveria um regime de *centralização relativa* (VEIGA FILHO, 1906).

Até o ano de 1827, o exercício financeiro corresponderia ao período de 1º de janeiro a 31 de outubro, identificando-se com o ano civil. A partir de 1828, o exercício financeiro passaria a corresponder ao período de 1º de julho a 30 de junho do ano subsequente, deixando de equivaler ao ano civil. Todavia, a partir de 1887, a

coincidência do exercício financeiro com o ano civil voltaria a ser a regra adotada (CARREIRA, 1980a).

Sob a perspectiva de fiscalização orçamentária, a discussão segmentada da lei de despesa em consonância com os diferentes departamentos (ministérios) em que se encontra dividida a administração pública seria a providência necessária para que a fiscalização fosse eficaz (VEIGA FILHO, 1906). A *especificação* também seria um mecanismo fundamental para permitir, após a autorização detalhada do gasto público, que o Parlamento exercitasse a fiscalização correspondente. A *publicidade* da despesa pública também seria sublinhada como indispensável para o exercício da função fiscalizadora, visto que “o segredo ou o mistério, em matéria de finanças públicas, é o prenúncio do esbanjamento e da dilapidação” (VEIGA FILHO, 1906, p. 42). Por último, a delicada relação entre governo e parlamento também seria objeto de exame em decorrência da *mútua sustentação entre governo e parlamento*, do que decorreria a necessidade de que o ministério fosse tirado da minoria do parlamento para que a oposição fosse real e a fiscalização, efetiva (VEIGA FILHO, 1906).

Admitia-se a possibilidade de prorrogação do orçamento de um exercício para outro, no caso de não ser votada a peça orçamentária (ROURE, 1916). A prorrogação seria uma lei especial ou, em sua ausência, um decreto do poder executivo determinando que o orçamento anterior vigorasse em um período determinado. Segundo Veiga Filho (1906, p. 252) teriam ocorrido 21 prorrogações no regime monárquico.

O tratamento da aplicação das sobras das verbas do orçamento para outros serviços oscilava no Império, havendo períodos em que teria sido permitida tal faculdade e outros em que teria sido rechaçada. A Lei de 20 de outubro de 1877 vedava tal possibilidade. Em face da insuficiência de verbas, ou para atender a despesas urgentes e imprevistas, haveria a faculdade de se abrir créditos suplementares e extraordinários, segundo as regras prescritas pela lei (CARREIRA, 1980a). Percebe-se que havia bastante maleabilidade na alteração das regras orçamentárias, visto que quaisquer leis editadas podiam modificar os contornos estabelecidos, inclusive as próprias leis orçamentárias.

Não obstante desde a Constituição de 1824 houvesse a regra constitucional para a fixação anual da despesa pela Assembleia, *a primeira lei de orçamento votada pelo Parlamento brasileiro seria aquela para o exercício de 1831-1832* (CARREIRA, 1980a), em *sessão extraordinária* (ROURE, 1916, p. 41), sancionada pelo decreto de 15 de dezembro de 1830. De resto, a primeira lei orçamentária do País seria também a última de d. Pedro I, forçado a abdicar em 7 de abril de 1831.

A primeira lei orçamentária discriminaria as quotas pertencentes a cada uma das províncias, em conformidade com uma maior centralização financeira. A perspectiva dos auxílios às províncias contemplados na lei orçamentária do governo central já seria objeto de exame, encarecendo-se a necessidade de “justa e equitativa distribuição dos auxílios” (VEIGA FILHO, 1906, p. 34).

Este primeiro orçamento trataria, conjuntamente e em títulos próprios, da receita e da despesa, segregando a despesa pelos respectivos ministérios executores (*Negócios do Império; Negócios da Justiça e eclesiásticos; Negócios estrangeiros; Ministério da Guerra; Ministério da Marinha; Ministério da Fazenda*). Efetivamente, tal seria a prática adotada inicialmente no Brasil, consistente na discriminação da despesa por ministérios, com sua respectiva subdivisão nos variados serviços correspondentes a cada um deles (VEIGA FILHO, 1906; CAVALCANTI, 1896).

A despesa autorizada apresentaria graus diversos de detalhamento e especificação, sem quaisquer classificações orçamentárias. Ademais, não havia, ainda, *unicidade* da lei orçamentária plenamente assentada²³. Efetivamente, até 1879, a despesa e a receita eram objeto de uma mesma lei, contudo, o Decreto Legislativo nº 2.887, de 9 de agosto de 1879, determinou a *formulação dos orçamentos da receita e da despesa em duas leis separadas e distintas* (VEIGA FILHO, 1906, p. 234-235). Análise idêntica é feita por Agenor de Roure (1916, p. 121, grifos nossos):

No Império, por muitos annos, os orçamentos da receita e despesa constituíam um só projecto e uma só lei [...] que foi depois separada a receita da despesa, formando então duas leis, a partir de 1880 – como ainda hoje acontece. Ao tempo em que constituíam uma só lei, a receita era o ultimo capitulo dessa lei.

Não se tratava, ainda, de uma *lei especial de conteúdo determinado*, e uma série ampla de disposições permanentes eram conjugadas com as autorizações de despesa. As disposições de caráter permanente eram variadas: suspensão de provimento de cargos vagos; vedações genéricas de tipos de despesas; extinção de ordenados e gratificações; distribuição de recursos especificados entre as províncias; suspensão de determinadas atividades, a exemplo do corte de pau-brasil; prorrogações de vigências de outros estatutos legais; regras sobre prestação de contas, relatórios, balanços de despesas e prazos legais.

Efetivamente, como destacava Agenor de Roure (1916, p. 27):

²³ Saliente-se que Veiga Filho apresenta o entendimento de que a Lei nº 2.887, de 9 de agosto de 1879, que estabeleceu a dualidade das leis do orçamento (receita e despesa), não importaria em ofensa ao princípio fundamental da unidade orçamentária (VEIGA FILHO, 1906, p. 275).

Desde 1839 se procura, entre nós, dar remédio ao mal. A comissão da camara propuzera, n'uma reforma regimental para a elaboração orçamentaria, que nunca fosse admitida, nas leis annuas de receita e despeza, qualquer disposição permanente.

No mesmo sentido, Veiga Filho (1906, p. 250) destacaria que “esse caracter de permanencia não se coaduna mui naturalmente com a indole das leis orçamentarias, pois são ellas um complexo de previsões, referentes a um periodo determinado”.

Para além da enorme confusão causada na legislação pátria (revogação, prorrogação, criação e extinção de dispositivos), os incentivos para a inserção de dispositivos permanentes eram grandes, forçando-se o Poder Moderador a sancionar medidas que não seriam acatadas se não houvesse o risco de impedir a realização de despesas (ROURE, 1916). De qualquer forma, no meio das várias disposições permanentes, foi estabelecido, pela primeira vez, o direito do Parlamento de instituir comissões de exame de qualquer repartição pública para obter os conhecimentos indispensáveis ao exercício de suas funções, ampliando-se as funções de fiscalização da Assembleia (*art. 38 da Lei de orçamento para o exercício de 1831-1832*).

No que diz respeito à receita, para Agenor de Roure, a “Carta de 1824 adotara o princípio de direito orçamentário, sempre desobedecido, mas verdadeiro, de que a receita deve conter apenas a previsão das rendas dos impostos criados por leis especiais” (ROURE, 2016, p. 268). Para Veiga Filho (1906, p. 270), “o orçamento contém o cálculo das despesas e receitas e, embora se funde em impostos, não é a mesma coisa que a lei de impostos”.

A partir da Lei de 9 de setembro de 1850 seria criada a autorização para abertura de créditos suplementares pelo Executivo, inexistente anteriormente a tal data (ROURE, 1916, p. 166), permitindo-se a suplementação de despesas que fossem variáveis por natureza (diferença de câmbio, juros da dívida flutuante). Não se admitia o crédito suplementar para obras públicas, para evitar abusos, futuramente conhecidos como “janelas orçamentárias” (*dotações notoriamente insuficientes para as finalidades pretendidas*). Não faltariam críticas a respeito do instrumento “créditos suplementares”, que ensejariam a ocorrência de dotações insuficientes e cortes injustificados de despesas pelo Legislativo, em contraposição à *sinceridade orçamentária* (*sincérité budgétaire*). Como já destacava a doutrina pátria, a quantia fixada para a despesa pública deveria ser “suficiente” (CAVALCANTI, 1896, p. 55), sendo problemáticos tanto o crédito excessivo quanto sua insuficiência.

A Mensagem da receita e despesa públicas, assim organizada, deveria ser apresentada em mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 8 de maio, ou poucos dias depois da abertura do mesmo Congresso (CAVALCANTI, 1896, p. 551).

Também se desenvolveria, gradativamente, o instituto do *estorno*, para permitir a aplicação de recursos não utilizados (sobras) para finalidades outras em que não havia recursos suficientes. Houve oscilação quanto à permissão para o uso do referido instituto, ora autorizado, ora vedado, até que Lei de 1878 a teria suprimido (ROURE, 1916, p. 214).

O recebimento da proposta orçamentária, pela Assembleia, daria início à sua discussão e votação. Para tanto, na monarquia, havia uma comissão (*comissão de orçamento*), composta de nove membros, responsável pela organização interna da discussão da proposta. Tais comissões, *eleitas* logo no princípio da sessão ordinária de cada ano, seriam permanentes (VEIGA FILHO, 1906). O presidente da Comissão receberia a proposta do Governo e as tabelas explicativas de cada ministério distribuindo o trabalho de análise. A receita teria um *relator único* e a despesa teria *relatores parciais* acompanhando a organização do Executivo em ministérios (ROURE, 1916). A Lei de 9 de agosto de 1879 dividiria a parte da proposta relativa à despesa em tantos projetos quantos fossem os ministérios (VEIGA FILHO, 1906).

Em decorrência disso, desenvolver-se-ia, também, o encadeamento das votações, havendo discussões importantes sobre a ordem de votação dos capítulos da receita e da despesa. Inicialmente, as duas partes seriam “discutidas e votadas simultaneamente, sem a preocupação da precedência, ou não, da despesa” (ROURE, 1916, p. 127). Veiga Filho (1906) defenderia a prioridade da discussão do orçamento da despesa, no sentido de que, primeiramente, dever-se-ia proceder à votação e fixação da despesa, para que, posteriormente, se procurasse estabelecer a receita, que representaria somente o *quantum* estritamente necessário para fazer face àquela.

O conflito político central do primeiro reinado entre d. Pedro I e a Assembleia Constituinte influenciaria as relações entre os poderes durante todo o reinado, trazendo implicações significativas:

O regime parlamentar era, aliás, tão imperfeitamente aplicado que o governo recusava à Câmara os elementos de que esta carecia para preparar o Orçamento e que os ministros não somente não se julgavam responsáveis para com ela, como mesmo se esquivavam a mandar-lhe relatórios da gestão dos seus departamentos ou a dar-lhe conta das suas deliberações. Os deputados dirigiam-se diretamente ao imperador e os membros do gabinete julgavam-se dispensados de assistir às sessões legislativas e de acompanhar os debates.

[...]

Nesse mesmo ano de 1827 a Câmara rejeitava a proposta do Executivo fixando o efetivo das forças navais; em 1828 votava em desafio ao ministério o primeiro orçamento da receita e despesa; em 1829 aprovava moções de censura aos ministros (LIMA, 2021, p. 93).

Nesse contexto, a Assembleia aprovaria uma série de medidas que extinguiriam órgãos característicos da época colonial, a exemplo da Mesa do Desembargo do Paço e da Consciência e Ordens e a Intendência Geral da Polícia (NEVES, 2011). D. Pedro I selecionaria a composição do Senado com os nomes de sua maior confiança “procurando formar um círculo privado de poder, distinguido pelos títulos nobiliárquicos e capaz de sustentar a política aristocrática que almejava” (NEVES, 2011, p. 107). Elemento de tensão entre o Imperador e a Assembleia, as duas concepções divergentes de nação permaneceriam subjacentes à atuação dos poderes Executivo e Legislativo, tendo o conflito atravessado os anos seguintes até a abdicação de 1831.

O Primeiro Reinado praticamente transcorreu, como visto, sem que houvesse efetivamente lei orçamentária votada pela Assembleia Geral, o que ocorreria apenas na lei orçamentária de 1831-1832 (primeira e última de d. Pedro I). Havia um conflito subjacente à relação entre Imperador e Assembleia Geral em decorrência da divergência acerca da extensão das prerrogativas de cada um deles, que transpareceu na dissolução da primeira Assembleia e na Carta outorgada. Ademais, havia, desde a chegada de d. João VI, a dificuldade de obtenção de informações sobre a situação financeira das províncias, que também teria prejudicado a elaboração da primeira lei orçamentária, visto que esta incluía as despesas provinciais. Portanto, as relações entre províncias e governo central e as relações entre Imperador e Assembleia, de gradativo desgaste, dificultaram o desenvolvimento das instituições orçamentárias no período.

Havia, simultaneamente, a *luta pela soberania* (HILL, 2012), visto que a Carta de 1824 não estabelecia a primazia do parlamento brasileiro (LIMA, 2021) em contexto de amplas prerrogativas centralizadoras do Imperador, e a *batalha pela implementação das instituições orçamentárias previstas na Carta de 1824*, avançadas relativamente à realidade brasileira subjacente.

Outrossim, não é demais recordar que o *primeiro orçamento plenamente desenvolvido, na Inglaterra, datava de 1822* (BURKHEAD, 1971), em desenvolvimento secular prévio, e que a primeira definição de orçamento do decreto francês de 1862 ainda não havia sido cunhada (STOURM, 1891; TROTABAS; COTTERET, 1995). Destarte, não somente não havia técnica orçamentária plenamente desenvolvida nos países europeus, como também as próprias instituições orçamentárias ainda se firmavam na Inglaterra e França.

Portanto, o Segundo Reinado ensejaria o desenvolvimento das técnicas orçamentárias brasileiras e o exercício das prerrogativas parlamentares de discussão e votação da lei orçamentária. Progressivamente, o direito do parlamento de

fiscalizar diretamente as repartições e serviços do Executivo seria estabelecido (ROURE, 1916), bem como se identificariam, gradativamente, questões importantes da *sistemática em desenvolvimento*, como a existência de dispositivos permanentes nas leis orçamentárias anuais (*caudas orçamentárias*), o prazo exíguo de quatro meses de funcionamento do Congresso, a não coincidência de votação do exercício financeiro com o ano civil, a ordem de votação da receita e despesa na Câmara, e a inexistência de classificações orçamentárias.

2.4 A PRIMEIRA REPÚBLICA (1889–1930)

Em 15 de novembro de 1889, os militares, sob a liderança de Deodoro da Fonseca, proclamariam a República e derrubariam a monarquia. Houve pressa em garantir a convocação de uma Assembleia Constituinte evitando o prolongamento do comando pessoal de Deodoro, visto que o novo regime havia sido recebido com desconfiança na Europa. Por isso, era necessário dar uma forma constitucional ao país, garantindo o reconhecimento da República no exterior. Uma comissão seria encarregada da redação do projeto de Constituição, submetido posteriormente à revisão de Rui Barbosa. Na sequência, encaminhar-se-ia o projeto à apreciação da Assembleia Constituinte, que, após os debates, promulgaria o texto em 24 de fevereiro de 1891.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, adotaria, como forma de governo e sob o regime representativo, a República Federativa, constituída pela união indissolúvel das suas antigas províncias²⁴, e consagraria o presidencialismo, com mandato de quatro anos. Os Poderes da República seriam o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, “harmônicos e independentes entre si”²⁵. O Poder Executivo seria exercido pelo Presidente da República, como chefe eletivo da Nação²⁶, auxiliado pelos Ministros de Estado, “agentes de sua confiança”²⁷, de livre nomeação e demissão. O Poder Legislativo seria exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal²⁸; os senadores deixariam de ser vitalícios e os deputados seriam eleitos em cada estado, proporcionalmente ao número de seus habitantes.

O sistema eleitoral basear-se-ia no voto aberto, direto, não obrigatório (*cidadãos maiores de 21 anos que se alistassem, com as exceções previstas*), suprimindo-se o

²⁴ Art. 1º da Constituição da República de 1891.

²⁵ Art. 15 da Constituição da República de 1891.

²⁶ Art. 41 da Constituição da República de 1891.

²⁷ Art. 49 da Constituição da República de 1891.

²⁸ § 1º do art. 16 da Constituição da República de 1891.

censo econômico. Todavia, a *exigência de alfabetização* como critério eleitoral limitaria muito as possibilidades de participação da população nos sufrágios. Assim, a Constituinte de 1891 seguiria os rumos restritivos adotados pela *reforma eleitoral de 1881*, que havia proibido o voto dos analfabetos e ampliado as exigências burocráticas de comprovação de renda, reduzindo enormemente o número de eleitores (CARVALHO, 2012, p. 119). Nesse sentido, embora a Constituição republicana não mantivesse as exigências econômicas, exigiria a alfabetização, além de não incluir mulheres e milhares de imigrantes estrangeiros. Ademais, o voto aberto, em vez de secreto, consagraria um “modelo heróico de cidadania” (MATTOS, 2012, p. 93).

A autonomia dos estados seria garantida constitucionalmente por meio de Constituições próprias²⁹ e a ampla prerrogativa de “todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”³⁰, assegurando-se, ainda, autonomia aos municípios³¹. Assim, os estados teriam constituição própria, forças públicas armadas, capacidade de contrair empréstimos internacionais e justiças estaduais específicas. Ademais, perceber-se-ia, uma vez realizadas as primeiras eleições republicanas, o poder das juntas apuradoras controladas pelos executivos estaduais, bem como dos parlamentares eleitos no período anterior, que tinham a prerrogativa de reconhecer os novos mandatos (MATTOS, 2012).

Até 1930, o Brasil continuava a ser um país predominantemente agrícola. O censo de 1920 indicava que 69,7% das pessoas em atividade se dedicavam à agricultura, dentro da qual predominavam as atividades agroexportadoras, com o café representando o eixo da economia e o primeiro lugar na pauta das exportações, com uma média de 60% do valor total daquelas (FAUSTO, 2019). Sob outro ponto de vista, com o fim derradeiro da escravidão, em 1888, houve uma desorganização do sistema e a urgente substituição da mão de obra por conta da demanda cafeeira, tendo sido introduzidos esforços para ampliação da vinda de imigrantes, sobretudo europeus, ao Brasil. A sociedade brasileira se dinamizaria enormemente de 1880 a 1930, com o crescimento dos aglomerados urbanos que alterava a feição tradicional do país, não obstante não se deva exagerar o desenvolvimento urbano e a incipiente industrialização (SCHWARCZ, 2012).

O federalismo implantado pela República, em substituição ao centralismo imperial, criaria condições para que políticos locais, incluindo os novos governadores de Estado, concentrassem maior soma de poderes, ascendessem ao poder no

²⁹ Art. 63 da Constituição da República de 1891.

³⁰ Art. 65, 2º, da Constituição da República de 1891.

³¹ Art. 68 da Constituição da República de 1891.

âmbito regional e assumissem o controle da máquina administrativa e da fiscalidade. Do ponto de vista político, a República Velha se caracterizaria pelo predomínio dos grupos agrários, sob a hegemonia dos cafeicultores paulistas.

A burguesia cafeeira, apesar de seus limites regionais, constituía uma classe articulada, capaz de expressar seus interesses por meio do Partido Republicano Paulista, não podendo o governo federal ignorar o peso do setor, independentemente da origem do presidente da República. A política de valorização do café constituiria um dos exemplos mais nítidos do papel de São Paulo na Federação e das relações entre os vários estados, tendo surgido vários planos de intervenção governamental para a garantia da renda da cafeicultura.

Outra característica marcante da Primeira República seria a capacidade de mobilização de homens armados para finalidades políticas, que seria acionada por grandes proprietários rurais apoiados nos chamados “coronéis” em decorrência de possuírem, via de regra, a mais alta patente da Guarda Nacional, a qual somente seria oficialmente extinta em 1918 (MATTOS, 2012, p. 96). Guerras civis e conflitos armados sempre estariam no horizonte deste período.

Para garantir a estabilidade do regime republicano, organizar-se-ia um pacto oligárquico entre o governo federal e as frações dominantes das oligarquias regionais denominado de “política dos estados” pelo presidente Campos Sales (1898-1902). Essa *política dos governadores* procuraria reduzir ao máximo as disputas políticas no âmbito de cada estado, prestigiando os grupos mais fortes, permitindo que se firmasse um acordo básico entre a União e os estados, em que o governo central sustentaria os grupos dominantes locais, em troca do apoio à política do presidente da República (FAUSTO, 2019). Para tanto, seria importante uma mudança no regimento interno da Câmara dos Deputados, permitindo-se que o presidente temporário da nova Câmara, responsável pela nomeação da Comissão de Verificação dos Poderes, que validava os mandatos eletivos, passasse a ser o mesmo da legislatura anterior, fortalecendo o poder da configuração oligárquica do momento da eleição (MATTOS, 2012; FAUSTO, 2019).

Ademais, a construção da *política dos estados* seria propiciada pelo “coronelismo” (LEAL, 2012). Como resultado da *superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada* (LEAL, 2012, p. 44), o *coronelismo* não expressaria meramente um fenômeno da política local, mas uma *relação de reciprocidade* entre chefes municipais e “coronéis”, que conduziriam lotes de eleitores; a situação política dominante do estado, dispondo do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, e, além disso, o governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitando

indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados (LEAL, 2012). Portanto, existiria uma conexão entre município, estado e União; entre coronéis, governadores e presidente, num jogo de coerção e cooptação exercido nacionalmente.

Essa “troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras” (LEAL, 2012, p. 44), decorreria da ampliação do sufrágio em um contexto de pauperismo local, como destaca Victor Nunes Leal (2012, p. 232-233):

a abolição do regime servil e, depois, com a República, a extensão do direito de sufrágio deram importância fundamental ao voto dos trabalhadores rurais. Cresceu, portanto, a influência política dos donos de terras, devido à dependência dessa parcela do eleitorado, consequência direta da nossa estrutura agrária, que mantém os trabalhadores da roça em lamentável situação de incultura e abandono. Somos, neste particular, legítimos herdeiros do sistema colonial da grande exploração agrícola, cultivada pelo braço escravo e produtora de matérias-primas e gêneros alimentícios, destinados à exportação.

Assim, o “coronel” comandaria discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto e essa força eleitoral emprestar-lhe-ia prestígio político, coroa natural de sua privilegiada situação econômica e social. Os coronéis forneciam votos aos chefes políticos do respectivo estado, mas dependiam deles, por sua vez, para proporcionar muitos dos benefícios esperados pelos eleitores. O “coronel”, como político que atuaria no reduzido cenário municipal, não seria *melhor nem pior do que aqueles que circulariam nas esferas estaduais e federais*, não sendo o problema de ordem pessoal, mas algo profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social. A ética especial dessas relações derivaria de não serem os compromissos assumidos em torno de princípios políticos, mas em torno de *coisas concretas* (LEAL, 2012).

Victor Nunes Leal (2012, p. 58-59) não deixaria de sopesar, ainda, as críticas recorrentes ao “coronel”, com as melhorias obtidas em decorrência de sua atuação local:

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com frequência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de futebol, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada –, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. E com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança.

Apesar disso, em nossa literatura política, especialmente na partidária, o ‘coronel’ não tem sido poupado. Responsável, em grande parte, pelas vitórias eleitorais dos candidatos do oficialismo, é frequentemente acusado de não ter ideal político. Sua mentalidade estreita, confinada ao município, onde os interesses de sua facção se sobrepõem aos da pátria, seu descaso pelas qualidades ou defeitos dos candidatos às eleições estaduais e federais, tudo isso incute no espírito dos derrotados amarga descrença nas possibilidades do regime democrático em nosso país.

Carvalho (1997) diferenciaria o “coronelismo” do clientelismo. Enquanto o clientelismo, geralmente empregado de maneira frouxa, representaria um tipo de relação entre atores políticos envolvendo concessões de benefícios públicos como empregos, isenções, benefícios fiscais, em troca de apoio político, sobretudo em forma de voto (CARVALHO, 1997), o “coronelismo” representaria um sistema político nacional baseado em barganhas entre o governo e os coronéis, datado historicamente e vinculado à primeira experiência federalista brasileira, muito embora envolvendo relações de troca de natureza clientelística. Portanto, sendo mais amplo, o clientelismo perpassaria toda a história política do país.

O argumento do *pacto coronelista*, sintetizado na troca do voto popular, controlado pelos coronéis, por empregos e verbas públicas no município, seria objeto de posteriores exames críticos. Para além do fato de que Leal (1949) partiria do *princípio do controle absoluto do chefe político local sobre o voto* da população rural, *predominantemente analfabeta*, haveria outras limitações. Afinal,

se a grande maioria da população não votava e os resultados eleitorais eram decididos pelas comissões de verificação de poderes, qual seria o sentido do pacto? Em outras palavras, qual a importância das eleições no contexto de fraude eleitoral que a política dos estados aparentemente institucionalizava? (MATTOS, 2012, p. 106).

Nesse sentido, surgiram leituras reforçando que, mais do que uma *troca*, o *pacto coronelista* organizaria um “amplo processo de negociação entre as facções políticas locais e a oligarquia estadual, permanentemente atualizado” (MATTOS, 2012, p. 106), e, nesse contexto, o controle dos eleitores seria uma moeda importante ao menos para definir as disputas *entre os coronéis*.

Durante a *política dos estados*, na maior parte do tempo paulistas e mineiros se revezariam na presidência da República, dando ensejo a um fenômeno conhecido como “política do café com leite”, uma vez que nessas regiões se concentravam, respectivamente, os principais produtores de café (São Paulo) e leite (Minas Gerais) do país. As sucessivas políticas de valorização do café implantadas pelo governo federal ao longo do período inicial da República seriam voltadas para a elevação dos preços externos do produto por meio da contenção artificial da oferta, com os excedentes da produção sendo comprados pelo estado. Isso não significava, todavia, que a política seria *exclusivamente* oligárquica.

Assim, a unidade de objetivos entre as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais seria apenas relativa, e os chamados *estados de segunda grandeza* manteriam presença importante nas negociações políticas das sucessões presidenciais. Novos estudos (VISCARDI, 2001) demonstrariam que a estabilidade do regime das oligarquias regionais dependeria do *peso político proporcional de suas bancadas e do seu poderio econômico*, não se excluindo os estados médios, como Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro, de papel importante na definição das candidaturas presidenciais. Portanto, o “equilíbrio interoligárquico era bastante fluido” (MATTOS, 2012, p. 105).

Por outro lado, Gomes e Abreu (2009), embora reconhecendo a ocorrência de fraudes e violências eleitorais na Primeira República, salientariam o papel-chave cumprido pelas eleições no sistema político da época: primeiramente, porque propiciavam uma relativa circulação de elites (a reeleição não era permitida) introduzindo a *competição e a renovação na cena política*; em segundo lugar, pela pedagógica mobilização de eleitores, que ensinavam um *aprendizado político constante pela realização dos pleitos*. Assim, o discurso da virtude cívica e da cidadania seria incorporado nas disputas políticas das elites.

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) que estourou na Europa e a Revolução Russa (1917) trouxeram um novo contexto, repercutindo nas formas de interação das populações urbanas brasileiras com os acontecimentos e os fluxos de ideias vindos dos países envolvidos. A substituição de importações ensejada pela guerra aprofundaria o crescimento industrial nas cidades, sobretudo São Paulo. A partir de 1922, ocorreria a emergência das insurreições militares tenentistas, uma das principais novidades para o entendimento do colapso da ordem constitucional de 1891, visto que “os novos tenentes formariam a liderança armada do movimento civil-militar de 1930” (MATTOS, 2012, p. 125).

Como afirmamos, o poder dos grupos agrários não significava que representassem um grupo monolítico e que não houvesse discordância quanto a políticas setoriais patrocinadas pelo Estado. Efetivamente, no início de 1929, durante a presidência de Washington Luís, surgiria uma forte cisão entre as elites dos grandes estados, em decorrência de desentendimentos quanto à sua sucessão, que acabaria por levar ao fim da Primeira República (FAUSTO, 2019).

Contra a candidatura oficial do paulista Júlio Prestes seria lançada a candidatura do gaúcho Getúlio Vargas. A campanha da Aliança Liberal, com Vargas à frente, teve como eixo central a crítica ao controle do Estado pelos fazendeiros de café e a abertura para outros interesses agrícolas, acenando, também, para setores econômicos emergentes, com teses industrialistas, voto secreto, expansão da alfabetização e políticas sociais para os trabalhadores.

Contudo, a maioria do empresariado industrial cerraria fileiras com o candidato Júlio Prestes e o Partido Republicano Paulista, vencendo as eleições em 1º de março de 1930, parecendo que o resultado eleitoral marcaria o fim da cisão regional. Todavia, alguns meses após a derrota eleitoral, em outubro de 1930, o movimento civil militar se organizaria com base em dissidências do Exército, nas forças públicas estaduais e em tropas privadas. Em 24 de outubro, o autoproclamado Movimento Pacificador, composto por altos escalões do Exército e da Marinha, deporia o presidente da República no Rio de Janeiro, constituindo uma junta provisória de governo. Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas tomaria posse na presidência, marcando o fim da Primeira República e da ordem constitucional de 1891 (FAUSTO, 2019).

2.5 DO GOVERNO PROVISÓRIO À DITADURA DO ESTADO NOVO (1930-1945)

Em 3 de novembro de 1930, Getúlio Vargas assumia a presidência da República. O decreto que criou o Governo Provisório, assinado por Vargas e por seus ministros, iniciaria um período de transição política, com a concentração dos poderes Executivo e Legislativo, em decorrência da dissolução do Congresso Nacional. Getúlio também tomaria atitudes imediatas contra a estrutura federativa da República Velha, cassando o mandato de todos os governadores (à exceção de Minas Gerais) e nomeando interventores para governar os estados. Os legislativos estaduais e municipais seriam dissolvidos e o poder dos estados enfraquecido (FAUSTO, 2013; NUNES, 2017).

Os primeiros anos do governo Vargas foram marcados pela mudança do pacto político dominante e pela formação de uma nova coalizão política nacional-popular, que substituiria a velha coalizão oligárquica do Império e da Primeira República. Enquanto o antigo pacto político era constituído pela oligarquia agroexportadora, pela elite burocrático-política patrimonialista e pelos interesses estrangeiros no Brasil, a nova coalizão de classes seria constituída pela burguesia industrial nascente, pela burocracia política e profissional no próprio seio do Estado, pelos trabalhadores urbanos e por setores da velha oligarquia. Como destaca Bresser-Pereira (2012, p. 110): “A coalizão de classes nacional-popular de Vargas era uma ruptura com a antiga ordem oligárquica, mas era também um compromisso ou um sistema de concessões mútuas. Era natural, portanto, que contasse com a participação de setores da própria oligarquia”.

O pacto nacional-popular foi, portanto, um pacto político que teve como participantes quatro grupos: a burguesia industrial; os militares recrutados do

tenentismo; a elite político-burocrática originária da classe média profissional e os trabalhadores urbanos. Em síntese:

Foi uma coalizão de classes que logrou definir uma estratégia nacional de desenvolvimento bem-sucedida, nacional-desenvolvimentista, a qual imprimiu uma taxa de crescimento econômico acelerada ao país e transformou uma economia agrícola em uma economia industrial, uma sociedade capitalista mercantil com traços pré-capitalistas em uma sociedade industrial, um Estado patrimonial em um Estado burocrático moderno (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 113).

A intervenção na economia seria realizada por meio da criação de agências reguladoras e da adoção de políticas regulatórias; da criação de institutos e agências estatais para a defesa econômica de produtos e indústrias; e da criação de empresas estatais e autarquias.

A Aliança Liberal defendia a diversificação da economia e Vargas apoiaria, nos primeiros anos do seu governo, as indústrias naturais que utilizassem matérias-primas e produtos agrícolas e pecuários nacionais. A industrialização de Vargas implicaria forte intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, a Grande Depressão dos anos 1930 abriu a oportunidade de o Brasil iniciar sua industrialização e completar sua revolução nacional e capitalista. Para tanto, Vargas definiria uma estratégia nacional de desenvolvimento e a formação de um grande pacto nacional, político e popular, utilizando-se da ideologia do nacional-desenvolvimentismo, adotando a estratégia da industrialização substitutiva de importações e recorrendo ao populismo político para incorporar as massas ao projeto. A burguesia industrial seria o centro do novo modelo e a classe mais beneficiada por ele (BRESSER-PEREIRA, 2012).

A estratégia nacional-desenvolvimentista teria como características centrais a prioridade ao capital nacional, a valorização do trabalho por meio da incorporação dos trabalhadores urbanos ao processo político, o uso do Estado para realizar poupança-forçada e investir nas áreas de infraestrutura, a política de substituição de importações, a proteção tarifária e a neutralização da sobreapreciação cambial.

A partir de 1931, o novo governo iniciaria a regulação das relações entre o Estado e a classe trabalhadora urbana com a adoção da legislação trabalhista, a ampliação dos direitos trabalhistas a várias categorias profissionais e a unicidade sindical. O conjunto de benefícios materiais concedidos por Vargas seria sistematizado e aprimorado pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1º de maio de 1943. A estrutura corporativa criada depois de 1930 contribuiria ainda “para a centralização e a estatização dos instrumentos para o clientelismo” (NUNES, 2017, p. 80). Paralelamente à centralização política e ao processo de intervenção do governo na economia, buscar-se-ia encetar uma centralização administrativa.

A centralização administrativa se iniciaria em 1931 por meio de uma comissão para analisar as finanças dos vários níveis de governo e de uma comissão legislativa para proceder à reforma dos códigos legais. Também em 1931 seria criada uma comissão para centralizar a aquisição de materiais para o governo, denominada de Comissão Central de Compras. Ainda no fim de 1931, o Código dos Interventores proibia os estados de contrair empréstimos externos sem prévia aprovação do governo federal, limitava o uso dos recursos de orçamento para as polícias estaduais e proibia os estados de adquirir artilharia pesada em proporção superior à do Exército (NUNES, 2017).

Vargas compreendeu a importância de favorecer o surgimento de uma elite político-burocrática moderna e de usá-la como ator central de seu governo, como uma burocracia pública, que fosse identificada com os valores da racionalização e da eficiência, do planejamento e da administração, e estivesse voltada para o desenvolvimento econômico. Os militares do movimento tenentista foram os primeiros burocratas públicos a participar do pacto político (BRESSER-PEREIRA, 2012; FAUSTO, 2006).

A Constituição de 1934 traria a previsão da acessibilidade dos cargos públicos a todos os brasileiros, observadas as condições legais, bem como a do concurso público. Em 1936, seria criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil e constituídas Comissões de Eficiência e, em 1938, seria criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), dando início à primeira grande reforma do aparelho de Estado brasileiro, a reforma burocrática, que, nos países adiantados da Europa, havia sido realizada na segunda metade do século XIX (BRESSER-PEREIRA, 2012). O DASP iniciaria um processo de centralização sem precedentes no país. As Comissões de Eficiência seriam instaladas em todos os ministérios, reportando-se diretamente àquele. O processo de centralização abrangeria também os estados, compelidos a criar departamentos de administração que também se reportavam diretamente ao DASP e que fiscalizavam as ações dos interventores (NUNES, 2017).

A Lei dos Estados e Municípios, de 1939, terminaria por aniquilar o sistema federativo de 1891, não restando nenhuma autonomia legislativa para estados e municípios. A aprovação do governo federal era necessária para todos os assuntos importantes e a arrecadação estadual foi praticamente transferida para o governo federal, pondo fim à autonomia local e reduzindo drasticamente os recursos disponíveis às elites regionais para o clientelismo.

Tais esforços procurariam superar as características patrimonialista e clientelista do Estado brasileiro e a confusão ainda existente entre o patrimônio público e

privado. Por isso, são criadas carreiras de Estado, e os concursos públicos tornam-se obrigatórios para a entrada no serviço público, havendo um grande esforço de profissionalização da administração pública e da instituição de uma burocracia pública competente. As empresas estatais começam a ser criadas, como a Companhia Álcalis, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce, adotando-se o princípio meritocrático para o recrutamento dos administradores das estatais (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O governo provisório realizaria eleições, em março de 1933, para uma Assembleia Nacional Constituinte, instalada em novembro de 1933. A promulgação da Constituição ocorreria em 16 de julho de 1934. Vargas seria eleito presidente da República, em julho de 1934, pelo voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte, para um período de quatro anos, retomando-se o processo de democratização nas eleições seguintes, que seriam diretas, pelo voto popular. Todavia, tal expectativa foi frustrada, em face das objeções de Getúlio e de setores militares à Constituição de 1934 e das cogitações, desde os primeiros meses da revolução, acerca da instauração de um regime autoritário (FAUSTO, 2013).

Desta forma, as eleições previstas para 1938 não seriam realizadas, tendo sido desfechado um golpe de Estado em 10 de novembro de 1937, que instalaria um regime ditatorial no Brasil. O anúncio do advento do *Estado Novo* se daria conjuntamente com a vigência da nova Carta Constitucional de 1937, apelidada de “*polarca*”, com o fechamento do Congresso e a extinção dos partidos políticos.

Durante os 15 anos do primeiro governo Vargas, três novas gramáticas para as relações entre Estado e sociedade seriam experimentadas: a *legislação e as instituições corporativistas*; o *insulamento burocrático*, com a criação de agências técnicas e empresas estatais, protegidas contra a interferência do público; e um conjunto de regras e procedimentos gerais e universais denominado de *universalismo de procedimentos*, por intermédio da reforma do serviço público e da implantação de um sistema de mérito (NUNES, 2017).

As novas gramáticas *modernizantes* passaram a conviver com a antiga gramática do *clientelismo*, de cunho personalista e oposta ao universalismo de procedimentos. Nas palavras de Edson de Oliveira Nunes (2017, p. 54):

O universalismo de procedimentos e o insulamento burocrático são muitas vezes percebidos como formas apropriadas de contrabalançar o clientelismo. O universalismo de procedimentos, baseado nas normas de impersonalismo, direitos iguais perante a lei, e *checks and balances*, poderia refrear e desafiar os favores pessoais. De outro lado, o insulamento burocrático é percebido como uma estratégia para contornar o clientelismo através da criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica.

Visto como uma característica do *Brasil arcaico*, o clientelismo se assenta em um conjunto de redes personalistas, baseadas em contato pessoal, lealdade e amizade, que se estendem aos partidos políticos e burocracias, envolvendo uma pirâmide de relações que cortam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um fator crucial na operação do sistema, sendo distribuídos inúmeros privilégios por meio do aparelho estatal àqueles que apoiam o governo. Tais privilégios são representados por empregos, nomeação de chefes e serviços de agências, e distribuição de recursos orçamentários para finalidades várias (NUNES, 2017).

O novo regime implementou a centralização, mas teve de contentar, ao mesmo tempo, os grupos rurais, os grupos industriais emergentes, os militares, os profissionais de classe média e os operários, desagregando as políticas estatais em muitas direções diferentes. Longe de destruir as bases locais e personalistas da República Velha, sustentou-se nelas para conseguir apoio, o que contribuiria para institucionalizar a gramática da troca generalizada que caracterizou a República Velha:

Uma vez que o Estado de compromisso significava a tomada de decisões às vezes contraditórias para agradar a grupos opostos, o primeiro governo Vargas conferiu expressão institucional às pressões contra o clientelismo, criando no interior do aparelho de Estado tensões entre seus partidários e os defensores do universalismo de procedimentos (NUNES, 2017, p. 75).

O conjunto de medidas adotadas por Vargas daria expressão a um labirinto de tendências aparentemente contraditórias com o universalismo de procedimentos perseguido pela reforma do serviço público; com o insulamento burocrático das autarquias, do DASP e das empresas estatais; e o clientelismo “através de um intrincado conjunto de relações com grupos municipais e estaduais, baseado numa hierarquia de vínculos e favores que incluíam emprego no governo, participação em conselhos consultivos especiais além das redes estabelecidas pelos interventores nomeados” (NUNES, 2017, p. 76), que enfeixavam enorme prestígio e volumosos recursos à patronagem.

Todavia, o processo de centralização político-administrativo varguista também significou a “transferência para o governo federal de quase todos os recursos para o exercício do clientelismo” (NUNES, 2017, p. 82), em uma espécie de nacionalização dos recursos para o clientelismo, transformando o governo federal no “único e todo poderoso *patron*” (NUNES, 2017, p. 82). A partir desse momento, o clientelismo não pôde mais ser associado exclusivamente a municípios, caciques e coronéis. Ademais,

A ditadura militar é responsabilizada pela supressão dos mecanismos que permitiam o confronto de interesses, a tal ponto que a única linguagem política disponível passou a ser a gramática do clientelismo, evitando o aparecimento de antagonismos que refletiriam as verdadeiras clivagens na sociedade brasileira. [...]

O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política (NUNES, 2017, p. 54).

Ao fim do governo Vargas, o Brasil seria um país bastante diferente comparado à República Velha. Um aparelho de Estado complexo e centralizado substituiria o sistema federativo e liberal, meios tecnocráticos de controle foram criados e concentrados nas mãos do Estado e regulamentos corporativos haviam sido criados para incorporar o trabalho. Esse impressionante processo de construção do Estado se beneficiaria do regime autoritário. Efetivamente, como estadista autoritário e moderno, Vargas entendia que o problema fundamental do Brasil era construir a nação brasileira e promover sua industrialização, não estando preocupado em introduzir a democracia (BRESSER-PEREIRA, 2012).

2.6 O BREVE PERÍODO DEMOCRÁTICO DE 1945 A 1964

Em 1945, antecipando-se a novas manifestações pela democratização do país, Vargas promulgaria o Ato Adicional à Carta de 1937, anunciando eleições para a presidência da República e para o governo dos estados, bem como a eleição para uma Assembleia Nacional Constituinte, com o objetivo de elaborar e promulgar uma nova Constituição (FAUSTO, 2013). Após a queda de Getúlio, os militares e a oposição liberal, com concordância dos candidatos à presidência da República, entregariam o poder transitoriamente ao presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares.

O processo de construção institucional que cobre o período 1930-45 não seria desmantelado na democracia pós-45. O governo democrático acabaria com as medidas e a legislação que cerceavam os direitos civis, mas não extinguiria o recém-criado aparato de Estado. O papel do DASP seria drasticamente reduzido em razão do passado autoritário que ele representava (NUNES, 2017). De qualquer forma, apesar dos esforços de introdução das carreiras de estado e das exigências de concurso público, “até 1961, não mais de 12% de todo o funcionalismo público tinha sido admitido por concurso” (NUNES, 2017, p. 97).

Entre 1920 e 1940, a população brasileira passou de 30,6 milhões de habitantes para 41,1 milhões, segundo os censos populacionais, havendo um equilíbrio entre população masculina e feminina. Tratava-se, ainda, de uma população jovem, correspondendo os menores de vinte anos a algo em torno de 54% do total, em ambos os períodos.

Em 1945 também surgiriam os três principais partidos que iriam existir no período de 1945-1964: o *Partido Social Democrático* (PSD), que lançaria o general Eurico Gaspar Dutra como candidato às eleições presidenciais; a *União Democrática Nacional* (UDN), antiga oposição liberal, herdeira da tradição dos partidos democráticos estaduais e adversária do Estado Novo; e o *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB), com o objetivo de reunir as massas trabalhadoras sob a bandeira getulista.

A democracia instalada em 1945 seria controlada pelo mesmo aparelho político e pelos mesmos atores que estiveram no poder durante a ditadura. A base de fundação do PSD seria composta pelos interventores e prefeitos nomeados, que se beneficiaria dos recursos para patronagem à disposição das administrações estaduais e municipais. Além dos interventores, todas as figuras mais importantes da administração do Estado Novo participaram de sua criação. O PTB também seria gestado dentro do Estado a partir do *queremismo*, movimento orquestrado para eleger Getúlio Vargas como o primeiro presidente democrático. A base política da UDN seria diferente, com um discurso universalista, de combate à corrupção administrativa e de crítica ao paternalismo getulista, posteriormente desacreditados. Por fim, a gramática personalista do clientelismo não seria rompida com a democratização de 1945, como tampouco o fora com o regime de 1930 (NUNES, 2017).

No regime democrático instalado em 1945, a política partidária e eleitoral estaria acima de todas as demais questões. Primeiramente, haveria eleições presidenciais e parlamentares, e, em 1947, eleições estaduais e municipais, sendo o período inicial controlado pelo PSD, que obteria 52,3% das cadeiras no Congresso e cerca de 35% em 1963 (NUNES, 2017). O general Dutra venceria a eleição com 55% dos votos contra 35% atribuídos ao brigadeiro.

A Constituição de 1946 se afastava da Carta de 1937 com o figurino liberal-democrático. O Brasil seria uma República federativa, estabelecendo-se as atribuições da União, estados e municípios. Seriam fixadas as atribuições dos três poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O Poder Executivo seria exercido pelo presidente da República, eleito por voto direto e secreto para um período de cinco anos. O exercício do Poder Legislativo caberia ao Congresso Nacional, composto de Câmara dos Deputados e Senado. A eleição para a Câmara deveria ser realizada segundo o princípio da representação proporcional, enquanto a eleição para o Senado obedeceria ao princípio majoritário (maior número de votos, sem se considerar o partido). Os critérios favoreciam os Estados menos significativos em termos populacionais.

Desde a década de 1940 existia uma aparente divisão de trabalho no interior do sistema político brasileiro. Enquanto os partidos políticos controlavam governos estaduais, ministérios e o orçamento federal, com a patronagem sendo responsável por milhares de nomeações na burocracia estatal tradicional, não havia tal controle sobre o núcleo tecnocrático, como SUMOC (embrião do Banco Central), BNDE e Grupos Executivos, que, por meio do insulamento burocrático, procuravam driblar a arena controlada pelos partidos (NUNES, 2017).

Os presidentes do período seriam o general Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubitschek (1955-1960) e Jânio Quadros (1961-1964). Nas quatro eleições presidenciais a partir de 1945, o eleitorado cresceu consideravelmente em consequência da urbanização e de alterações demográficas. Destes, apenas Dutra e JK governariam durante todo o mandato (5 anos). “De 5,9 milhões em 1945, o eleitorado passou a 7,9 milhões em 1950, 8,6 milhões em 1955 e 11,7 milhões em 1960, na última eleição direta para a presidência da República que o país conheceu até 1989” (FAUSTO, 2013, p. 120-122).

Jânio Quadros venceu as eleições de 1960 com 48% dos votos, enquanto o general Lott obteve 28%. João Goulart seria eleito vice-presidente, apesar de constar da chapa do general Lott, em decorrência da possibilidade de o eleitor votar no candidato a presidente de uma chapa e no candidato a vice-presidente de outra. Dentre os problemas herdados do governo Juscelino, encontravam-se o déficit do balanço de pagamentos, a dívida externa e o quadro inflacionário. A inflação em 1959 e 1960 superara os 30% ao ano, cerca do dobro da inflação média anual do período 1950-1958. Todavia, Quadros governaria de forma desconcertante, ocupando-se de assuntos desproporcionais à importância do cargo que ocupava. Ademais, carecia de uma base de apoio no Congresso, dominado pelo PSD e PTB, não possuindo a necessária flexibilidade para construí-la. Ainda, o presidente agia praticamente sem consultar a liderança udenista no Congresso (FAUSTO, 2013).

Após uma denúncia de tentativa de golpe janista, feita por Lacerda em agosto de 1961, Jânio renunciaria à presidência da República, sem apresentar versão clara dos fatos e aludindo a “forças terríveis”. A hipótese explicativa mais provável é de que Jânio esperava obter maior soma de poderes para governar, livrando-se até certo ponto do Congresso e dos partidos. Travou-se, então, uma “batalha pela legalidade”, de modo a se permitir que o vice-presidente João Goulart assumisse o poder. A ameaça de golpe militar não se concretizaria em face da adoção de uma posição de compromisso com a instituição no país de um regime parlamentarista. Assim, em 7 de setembro de 1961, Goulart tomaria posse com poderes restringidos. Não tardaria, contudo, que novamente se colocasse a questão dos poderes

presidenciais, pois o ato que estabelecera o parlamentarismo previa um plebiscito a ser realizado em 1965, no qual a população deveria decidir em definitivo sobre o sistema de governo (FAUSTO, 2019).

Em 1962, em pouco mais de um ano, sucederam-se três primeiros-ministros (Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima) e mais dois foram recusados pelo presidente ou pelo Congresso. Assim, nesse mesmo ano, o Congresso anteciperia a consulta sobre o sistema de governo, tendo 9,5 milhões de um total de 12 milhões respondido negativamente ao parlamentarismo. Com isso, retornava-se ao sistema presidencialista. Ademais, em outubro de 1962, realizaram-se eleições para o governo dos estados e do Congresso, resultando em um ganho considerável das forças do centro e da direita.

Goulart se apoiaria no chamado “dispositivo militar-sindical” com a nomeação de comandos militares fiéis e uma ampla rede de sindicatos, como base de sustentação do governo. Em meados de 1963, em cenário de instabilidade econômica e de radicalização social e política, Goulart proporia a decretação do estado de sítio ao Congresso, que seria negada. A tragédia dos últimos meses de Goulart residiu “na tendência cada vez mais acentuada de se descartar a via democrática para a solução da crise” (FAUSTO, 2013, p. 133).

João Goulart estreitaria aliança com o movimento sindical e com setores nacional-reformistas, abraçando as chamadas reformas de base, que seriam realizadas por decreto para se contornar o Congresso. Um dos decretos se constituía na desapropriação de refinarias de petróleo e o outro, chamado de decreto da Superintendência da Reforma Agrária, declarava sujeitas a desapropriação propriedades subutilizadas. O golpe militar seria precipitado pelo general Olympio Mourão Filho, que, com apoio do governador de Minas Gerais, em 31 de março de 1964, mobilizaria as tropas sob seu comando, deslocando-as em direção ao Rio de Janeiro. Na noite de 1º de abril, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declarou vago o cargo de presidente da República. Assumiria a presidência, na linha constitucional, o presidente da Câmara dos Deputados, Ranieri Mazzilli. Todavia, o poder não estava mais com os civis e, sim, com a cúpula militar, que governaria o país por quase duas décadas (FAUSTO, 2013).

Os presidentes Getúlio Vargas (1951-54), Juscelino Kubitschek (1956-61) e João Goulart (1961-64) seriam forçados a governar com uma coalizão do PSD e PTB, embora Kubitschek tenha tido maior facilidade em ver seus projetos aprovados. As decisões no Congresso só podiam ser alcançadas por meio de negociações difíceis e com a formação de coalizões entre partidos com diferenças irreconciliáveis (BAAKLINI, 1993, p. 252-253).

O golpe de 31 de março de 1964 tinha sido lançado aparentemente para livrar o país da corrupção e do comunismo e para restaurar a democracia, mas o novo regime mudaria as instituições brasileiras por meio de decretos, chamados de Atos Institucionais.

2.7 AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DA REPÚBLICA

A análise das instituições orçamentárias, previstas nas Cartas de 1891, 1934, 1937 e 1946, não tem por finalidade o exame exaustivo das regras orçamentárias e, menos ainda, das relações entre os poderes Executivo e Legislativo em cada um dos períodos democráticos. Tal análise, de forma mais aprofundada, será realizada a partir da Constituição de 1988, objeto central de exame deste estudo. Todavia, entende-se necessário apontar o surgimento das instituições orçamentárias brasileiras, ainda que brevemente, para que o exame posterior possa ocorrer de maneira mais proveitosa, permitindo a reconstituição, quando necessária, dos institutos e épocas em que surgiram, bem como das técnicas orçamentárias. Fixadas tais premissas e limitações decorrentes do escopo deste estudo, pode-se investigar os principais temas e questões surgidos em tais momentos históricos brasileiros.

A primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, refletindo forte reação contra a centralização do tempo do Império, transferiria para os estados grande liberdade de ação em matéria política e fiscal. Em matéria orçamentária, seria lacônica e conteria apenas dois dispositivos, sem quaisquer disposições a respeito da elaboração do orçamento. Fixaria como competência privativa do Congresso Nacional “orçar a receita, fixar a despesa federal annualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro”³²; e estabeleceria que os atos do Presidente que atentassem contra as leis orçamentárias votadas pelo Congresso corresponderiam a crimes de responsabilidade³³.

Efetivamente, como destacou Arizio de Viana (1950, p. 65): “A Constituição de 1891 não continha disposições expressas a respeito da elaboração do orçamento. Apenas fixava, dentre as matérias de competência privativa do Congresso Nacional, a de elaborar o orçamento da República”.

Em face da ausência de dispositivo expresso na Constituição de 1891 acerca da competência de elaboração da proposta orçamentária, houve quem interpretasse tal omissão como uma atribuição para que o Congresso exercesse, cumulativamente, tal

³² Art. 34, 1º, da Constituição da República de 1891.

³³ Art. 54, 8º, da Constituição da República de 1891.

incumbência. Essa interpretação decorreria da atribuição da *competência privativa ao Congresso para fixação da despesa*, de modo que o exercício da referida competência não dependesse de iniciativa alheia. Como vimos, a Constituição do Império trazia expressamente a previsão de que:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Todavia, ante a lacuna do texto constitucional de 1891, posteriormente se estabeleceria, por meio da Lei nº 23, de 30 de outubro de 1891, a incumbência do Ministério da Fazenda para organizar a proposta orçamentária, centralizando e harmonizando as propostas parciais dos ministérios. Agenor de Roure (1916, p. 33) argumentaria que:

ao tratar-se da competência legislativa em materia orçamentaria [...] que a Constituição Republicana dava-a privativamente ao Congresso Nacional, sem exigir a proposta, para não ficar o privativo dependendo de iniciativa alheia. Foi a letra h do art. 20 da lei n. 23 de 30 de Outubro de 1891, reorganizando os serviços da administração federal, que deu ao ministério da fazenda competencia para tudo que dissesse respeito ao orçamento, acrescentando no n. II do art. 3º que lhe cabia “centralisar e harmonisar, alterando ou reduzindo, os orçamentos parciaes dos ministerios para organizar a proposta.” E foi baseada nesta lei, que a da responsabilidade do Presidente da Republica, n. 30, de 8 de Janeiro de 1892, incluiu, no seu art. 51, como crime contra as leis orçamentarias, a não apresentação da proposta. Nenhuma destas duas leis se baseia na Constituição de 24 de Fevereiro, mas sim no art. 172 da Constituição do Império, que para alguma cousa havia de servir, mesmo revogada, depois de tão bons serviços ao paiz durante 65 annos.

Assim, Roure ironizava o fato de ter sido a Constituição do Império revogada em todos os seus pontos, menos no que se referia ao art. 172, que *continuava em vigor, mesmo sem figurar no texto constitucional de 1891*. Arizio de Viana (1950, p. 66) destacaria, nesse ponto, que: “O Parlamento brasileiro da primeira República não admitia nem sequer que o Executivo lhe remetesse a proposta orçamentária. Considerava que se este assim procedesse invadiria as atribuições reservadas exclusivamente ao Congresso”.

A questão da incumbência acerca da elaboração da proposta orçamentária foi central na discussão e formação do processo orçamentário. Como visto, em 1814, durante a Restauração, na França, o Barão Louis, Ministro das Finanças de Luís XVIII, impôs a regra de “quatro fases alternadas” (*quatre temps alternés*). De

acordo com essa regra, o orçamento seria elaborado pelo Poder Executivo, aprovado pelo parlamento, posteriormente executado pelo governo e depois fiscalizado pelos representantes do povo (Seção 1.3).

Contudo, embora essa tenha se firmado como a regra central dos processos orçamentários modernos, nos Estados Unidos demorou-se para que o Executivo centralizasse o processo de elaboração orçamentária (Seções 1.3 e 1.4); na própria França, alterou-se, posteriormente, o entendimento acerca da competência de elaboração da proposta, reivindicando o Legislativo tal incumbência, a partir da *leitura ampliada do princípio do consentimento do imposto*. Assim, a discussão acerca das incumbências de cada Poder no processo orçamentário é central e esteve presente no debate brasileiro na passagem do regime monárquico para o regime republicano. Reconstituindo tal debate, Agenor de Roure (1916, p. 105) destaca:

Quasi toda gente sustenta que a iniciativa orçamentaria deve ser do Executivo e que a proposta vale como o início da elaboração do orçamento. São coerentes os que assim pensam porque não se compreende que o Poder Legislativo possa ter a competência privativa de fixar a despesa e orçar a receita, como no Brasil, dependendo essa competência de iniciativa alheia. A organização da proposta é o início, é o preparo do orçamento; mas, é materia constitucional em toda parte e não o é no Brazil. Chateaubriand, em 1826, sustentava, no livro “De la Monarchie selon la Charte”, que “a formação do orçamento devia pertencer essencialmente á prerogativa real, que devia caber a sua confecção ao ministério e não ao parlamento, ficando para este a fiscalização; porque, si a Câmara fizesse o orçamento, não poderia pedir conta de sua propria obra.” Evidentemente Chateaubriand sustentava uma doutrina victoriosa no momento, mas que o tempo fez evoluir e que não passa hoje do principio relativo ao preparo orçamentário. Confeccionando ou preparando, o Executivo tem a iniciativa orçamentaria nos paizes em que a proposta é exigida por disposição constitucional. O argumento com que Chateaubriand reforçou a sua opinião é fraco: o parlamento é o fiscal da lei orçamentaria quando elle próprio a elabora, porque é o fiscal da sua execução pelo Governo. Para elle ser fiscal, não é necessário que o Executivo faça o orçamento (ROURE, 1916, p. 105).

Roure, portanto, sustentaria a inconstitucionalidade das leis que disciplinaram a competência de elaboração da proposta pelo Executivo e estabeleceram a omissão do envio da proposta como crime de responsabilidade, defendendo a competência do Poder Legislativo, ante a Constituição de 1891, de *elaboração da proposta orçamentária*. Todavia, tanto as leis que disciplinaram o tema quanto a prática representariam *indícios relevantes* acerca das limitações do Poder Legislativo para tal exercício. Assim, destacaria Viana (1950, p. 66):

No regime brasileiro de 1891, o Presidente da República, através do líder da maioria, influenciava as comissões parlamentares de finanças. Como estas não tinham

suficiente preparação técnica que as habilitasse a fazer o orçamento, entendiam-se, discretamente, com o Ministro da Fazenda, que as instruía a respeito das intenções do Governo. As boas relações políticas entre os dois poderes influenciavam a votação parlamentar do orçamento.

Ademais, outra proposta legal ratificaria as dificuldades enfrentadas pelo Parlamento para o exercício da elaboração da proposta. Apresentada em 1914 pela própria Comissão de Finanças, tratava-se da omissão de envio da proposta pelo Executivo. Pela reforma, aprovada em 15 de julho de 1915, seria estabelecido que, caso a proposta do governo não fosse enviada à Câmara até o dia 20 de maio, a Comissão de Finanças basearia o seu trabalho sobre a proposta e tabelas explicativas do ano anterior, permanecendo um prazo de 45 dias para a elaboração do projeto de orçamento (ROURE, 1916). Note-se que a reforma, que procurava suprir a omissão do governo, foi oriunda da *própria Comissão de Finanças*, indicando as dificuldades com que se deparava o Parlamento para a elaboração da peça orçamentária sem a proposta oriunda do Executivo.

Entre nós, a lição de Amaro Cavalcanti (1896, p. 553) é bastante elucidativa acerca do tema em questão:

Segundo a lição mais recomendada dos autores, e conforme a legislação financeira dos principais Estados, cuja experiência pode servir-nos de proveitoso exemplo, é o Poder Executivo que deve preparar o orçamento e organizar o respectivo projeto.

Só ele pode bem desempenhar-se deste encargo. Colocado no centro do país, penetrando todos os dias pela hierarquia de seus funcionários, até ao seio das menores localidades, ele sente, mais que ninguém, a impressão das necessidades e exigências públicas, e, conseqüentemente, melhor apreciando o seu mérito comparativo, poderá atendê-las nas verbas orçamentárias.

Além disso, devendo mais tarde dar execução ao orçamento, ele tem, desde logo, interesse em preparar nas melhores condições possíveis o projeto, cuja aplicação lhe é reservada.

Para elaborar o projeto de orçamento é indispensável a reunião de numerosíssimas peças e documentos, que o Poder Executivo tem, por assim dizer, a mão, debaixo de suas vistas, previamente aparelhados e, pouco a pouco, coordenados pelas suas repartições e funcionários diversos, para o momento oportuno.

O Poder Legislativo, todos sabem, já não dispõe de idêntica facilidade e conveniência de meios; teria que recorrer a intermediários para obter as informações e dados precisos, os quais nem sempre lhe chegariam com inteira oportunidade, nem bastante claros e completos, e, em todo caso, em vez de peças originais, seriam apenas trabalhos ou cópias de segunda mão.

Certamente devido à procedência de tais considerações, a regra geral dos países constitucionais modernos é: que a iniciativa da proposta ou projeto do orçamento pertence ao Poder Executivo.

Outro tema de relevo do período seriam as *caudas orçamentárias*. Como visto, as disposições de caráter permanente, presentes durante todo o período do Império e também do início da República, eram variadas: suspensão de provimento de cargos vagos; vedações genéricas de tipos de despesas; extinção de ordenados e gratificações; distribuição de recursos especificados entre as províncias; suspensão de determinadas atividades, a exemplo do corte de pau-brasil; prorrogações de vigências de outros estatutos legais; regras sobre prestação de contas, relatórios, balanços de despesas e prazos legais. A própria ampliação das prerrogativas parlamentares, no Império, decorreria da introdução de dispositivo, na primeira lei orçamentária votada pelo Parlamento, atribuindo a incumbência de fiscalização das atividades administrativas (ROURE, 1916, p. 42).

Como destaca Viana (1950, p. 66), por vezes, utilizava-se o expediente introdução de benefícios direcionados aproveitando-se da oportunidade conferida pela necessidade da aprovação da lei orçamentária para execução das despesas do governo:

Nessas famosas “caudas orçamentárias”, o Parlamento incluía disposições as mais extravagantes. Em torno das caudas orçamentárias alguns representantes do povo procuravam cumprir certas obrigações assumidas com aqueles que lhes financiavam as eleições. Muitas vezes faziam obstrução, discutiam até a véspera do novo ano fiscal para tentar a inclusão de determinados dispositivos na lei orçamentária, com os quais o Governo tinha de transigir, sob pena de começar um exercício financeiro sem ter à sua disposição o orçamento regularmente votado e, portanto, de incorrer num estado de ilegalidade.

Caso emblemático quanto ao tema seria representado pelo embate entre o presidente da República Epitácio Pessoa (1919-1922) e o Parlamento relativamente ao *veto* da lei da despesa para o exercício de 1922. Importante lembrar que, à época, em consonância com o Decreto nº 2.887, de 1879, o orçamento era votado em dois projetos distintos, segregando-se a lei da receita e a lei da despesa. No caso, o presidente da República, valendo-se do art. 16 da Constituição de 1891, que previa que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República”, manifestou sua contrariedade com a lei de despesa da Câmara, opondo *veto integral* à mesma. Nas palavras do presidente Epitácio Pessoa:

O orçamento é a lei que mais fundo pode ferir os interesses nacionais, interesses de toda a ordem – políticos, administrativos, comerciais, industriais, financeiros, econômicos; não seria, portanto, razoável, sobretudo no regime presidencialista, que ficasse a sua elaboração reservada exclusivamente ao Poder Legislativo, justamente o mais acessível às influências estranhas e onde a divisão da responsabilidade enfraquece as resistências, gera excessivos rigores ou autoriza condescendências demasiadas. O Poder Executivo, que nasce também diretamente do povo, que é igualmente um

delegado dos contribuintes, que representa do mesmo modo a Nação, encontra na consciência da responsabilidade que nele se concentra, se isola e se personifica, como poder singular que é, estímulo mais forte para a defesa dos interesses da comunhão. Se, pois, há uma lei que não deva escapar à colaboração desse Poder, é a lei do orçamento. Imagine-se o que seriam tais leis, se os parlamentos não recessassem o veto do Executivo. “Só o fato da existência do veto e o temor de ver um projeto devolvido com objeções tiradas da moral pública, constituem já freios salutares às proposições mais audaciosas”. [...]

Há quem pense que, recusando o meu assentimento ao projeto de lei da despesa, firmei um mau precedente, pois de agora em diante os vetos se sucederão e o país viverá sem leis de meios os primeiros meses de cada ano. Estou convencido, pelo contrário, de que prestei assinalado serviço à Nação e ao próprio Congresso. Não falo da vantagem decorrente da inexecução de uma lei que arrastaria o Tesouro à insolvência; refiro-me mesmo ao precedente que abri. Violada a imunidade tradicional da lei orçamentária, haverá agora maior cuidado na sua preparação; deputados e senadores mostrar-se-ão menos condescendentes, e os próprios interesses individuais moderarão o seu arrojo. Com isto lucrará o país, e os vetos ao orçamento, em vez de se multiplicarem, como se receia, perderão a sua razão de ser. Quanto ao perigo de ficar o Governo sem orçamento durante alguns meses, está nas mãos do Congresso evita-lo (BRASIL, 1957, p. 374-387).

As caudas orçamentárias seriam extintas com a reforma constitucional de 1926 do presidente Artur Bernardes (1922-1926), sucessor de Epitácio Pessoa. Tais *disposições permanentes estranhas à fixação da despesa e à previsão da receita* existiram no regime orçamentário brasileiro por *quase um século (98 anos)*, desde que a primeira lei orçamentária do Império fora aprovada pelo Parlamento.

Efetivamente, a *Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926* vedaria, pela primeira vez, as caudas orçamentárias ao estabelecer que “as leis de orçamento não podem conter disposições estranhas à previsão da receita e à despesa fixadas para os serviços anteriormente criados”³⁴. Ademais, em virtude das alegações do presidente Epitácio Pessoa quanto à sua preferência pelo *veto parcial* e ao amplo debate do tema, também se alterou, nessa reforma constitucional, o § 1º do art. 37 para prever expressamente a possibilidade do *veto total ou parcial*. Mencione-se, por último, que também se alteraria a redação da competência privativa do Congresso de fixação da despesa para incluir a *prorrogação do orçamento anterior no caso de não estar em vigor o novo até 15 de janeiro* (art. 34, 1º). Tais seriam as únicas alterações do texto constitucional, até que nova Carta fosse aprovada no ordenamento jurídico brasileiro.

³⁴ § 1º do art. 34 da Constituição de 1891, incluído pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.

Por fim, no que pertine à presidência de Epitácio Pessoa, há que se registrar a importância do *Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922*, que organizaria o *Código de Contabilidade da União*. Por meio de tal estatuto, a contabilidade da União seria centralizada no Ministério da Fazenda, subordinando os departamentos de contabilidade seccionais dos Ministérios ao órgão central. Ademais, uma série de normas era introduzida para maior regularidade da gestão orçamentária e financeira (documentos constantes da proposta orçamentária do governo, regras sobre exercício financeiro, contabilização, tomada de contas, ordenação de despesa, abertura de créditos extraordinários, ordens de pagamento, validade de contratos).

Após a revolução de 1930, Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, baixaria decreto em 11 de novembro dissolvendo o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais. Somente depois da Revolução Constitucionalista de 1932, pressionado, reabriria o Congresso. Vargas marcaria para 3 de maio de 1933 as eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte, que iniciaria os trabalhos em 15 de novembro de 1933. Sete meses depois, em 16 de julho de 1934, a Constituição seria promulgada.

A Constituição de 1934, que teria vida bastante curta, reforçaria as prerrogativas do Poder Executivo em matéria orçamentária, tendo sido criticada por Vargas, que anteciparia: “serei o primeiro revisor da Constituição”. A competência privativa do Poder Legislativo para *votação anual do orçamento da receita e da despesa*³⁵ permaneceria. Por outro lado, a lacuna da Constituição de 1891 (e da EC de 1926) relativamente à atribuição de elaboração da proposta orçamentária seria revertida com o estabelecimento da competência do Poder Executivo para a elaboração da proposta de orçamento³⁶ e da atribuição, ao Ministro da Fazenda, para *organizar a proposta geral do orçamento da receita e da despesa com os elementos recebidos pelos demais ministérios*³⁷. Ademais, manter-se-ia a vedação às caudas orçamentárias, proibindo que a lei de orçamento contivesse “dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada”³⁸.

A Carta de 1934 estabeleceria, ainda, o *decurso de prazo*³⁹, prorrogando-se o orçamento vigente caso a nova lei orçamentária não houvesse sido encaminhada ao Presidente para sanção até 3 de novembro. Anteriormente, o tratamento do tema

³⁵ Art. 39, 2, da Constituição de 1934.

³⁶ § 1º do art. 50 da Constituição de 1934.

³⁷ Art. 60, parágrafo único, 1º, da Constituição de 1934.

³⁸ § 3º do art. 50 da Constituição de 1934.

³⁹ § 5º do art. 50 da Constituição de 1934.

era feito por meio de *leis especiais* que prorrogavam a vigência do orçamento anterior, no caso de ainda não ter sido aprovado o novo orçamento pelo Congresso.

A Carta de 1934 ainda preveria que a violação das leis orçamentárias constituiria *crime de responsabilidade do presidente da República*⁴⁰, e que, adicionalmente, cada ministro responderia pelas despesas do seu ministério⁴¹. Outrossim, incumbiu-se ao Tribunal de Contas o acompanhamento da execução orçamentária e o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos⁴².

Registre-se, ainda, que a Constituição determinava a aplicação mínima da receita resultante de impostos em educação⁴³ e, também, a destinação específica de 20% das cotas destinadas à educação para a *realização do ensino nas zonas rurais*⁴⁴, bem como a aplicação das *sobras das dotações orçamentárias* exclusivamente em obras educativas⁴⁵. A abertura de crédito especial ou suplementar dependeria de expressa autorização da Câmara dos Deputados, e a de créditos extraordinários poderia ocorrer nas hipóteses de despesas urgentes e imprevistas em caso de calamidade pública, rebelião ou guerra⁴⁶. Proibiu-se, ademais, o *estorno de verbas*⁴⁷ e a concessão de créditos ilimitados⁴⁸.

A Carta de 1934 vigoraria por apenas 3 anos, em virtude da instauração do regime ditatorial do *Estado Novo* por Getúlio Vargas. Para Vargas, a ordem constitucional de 1934, vazada nos moldes do liberalismo e do sistema representativo, evidenciara falhas lamentáveis (PANDOLFI, 2020, p. 11). Na manhã do dia 10 de novembro de 1937, o Congresso Nacional seria cercado por tropas da Polícia Militar. O regime mudaria, mas Vargas se manteria na chefia do Executivo. O preâmbulo da Constituição de 1937 faria menção “ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista” para estabelecer as regras constitucionais necessárias a um “regime de paz política e social”.

Para alguns (SILVA, 1962; VIANA, 1950), a comprovação de que os orçamentos públicos não se encontravam associados ao regime representativo adviria, justamente, da *continuidade* de sua existência em períodos ditatoriais:

⁴⁰ Art. 57, “h”, da Constituição de 1934.

⁴¹ Art. 61 da Constituição de 1934.

⁴² Art. 99 da Constituição de 1934.

⁴³ Art. 156 da Constituição de 1934.

⁴⁴ Parágrafo único do art. 156 da Constituição de 1934.

⁴⁵ § 1º do art. 157 da Constituição de 1934.

⁴⁶ § 1º do art. 186 da Constituição de 1934.

⁴⁷ § 3º do art. 186 da Constituição de 1934.

⁴⁸ § 4º do art. 50 da Constituição de 1934.

A crença inicial de que os orçamentos públicos estavam indissolúvelmente ligados ao regime democrático-representativo foi desmentida pela manutenção da instituição, mesmo nos sistemas governamentais que, transitória ou estruturalmente, negaram a predominância das assembleias representativas na condução dos negócios do Estado (SILVA, 1962, p. 4).

O orçamento é um ato de aprovação prévia das receitas e despesas públicas. [...] Pode-se encarar esse ato como a expressão de um contrato tácito entre os representantes do povo e o poder executivo. Os representantes do povo seriam nesse contrato os mandantes e o Executivo seria o mandatário. Essa velha teoria tem, todavia, poucas possibilidades de sustentar-se, quando se defronta com certas fases da vida dos povos em que não se verifica uma perfeita dissociação entre o poder legislativo e o poder executivo, e em que, não obstante, os orçamentos são regularmente organizados. Durante as ditaduras o ditador preenche as duas funções (VIANA, 1950, p. 61-62).

Em consonância com tal orientação, Arizio de Viana (1950, p. 71) apresentaria a definição de orçamento como “um programa, para determinado período, de previsão de todos os recursos que uma entidade é autorizada a arrecadar e, simultaneamente, de fixação das quantias que, ordinariamente, pode despende”. Tal definição, ao não fazer qualquer menção ao Parlamento, termina por reduzir o orçamento público a uma *mera relação de receitas e despesas*.

Diferentemente, a definição de Aliomar Baleeiro (2006, p. 411) o apresenta como “ato por meio do qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Isso não quer dizer, contudo, que as *técnicas orçamentárias* não possam ser desenvolvidas sob os regimes ditatoriais. Ao contrário. Não somente podem como, frequentemente, sob impulsos centralizadores e concentradores, ocorre que as técnicas orçamentárias recebam impulsos significativos para o seu desenvolvimento e aprimoramento. Destarte, pode ocorrer de haver significativo aprimoramento da engrenagem orçamentária e financeira do aparelho estatal sob regimes ditatoriais.

Contudo, não se poderá afirmar que o *orçamento público* se encontre vigente sob tais regimes, a menos que se admita que o orçamento público represente – apenas e tão somente – uma *relação de receitas e despesas* de determinado aparelho de Estado. E, pelo mesmo motivo, o processo orçamentário, sob regimes ditatoriais, não se apresenta *íntegro e hígido*, visto que o encadeamento e a alternância de suas fases características não se mostram aderentes à realidade. Afinal, como a doutrina reconhece:

O processo orçamentário, para o fim de melhor ser observado, pode ser dividido em fases distintas: 1) elaboração da proposta pelo Executivo; 2) discussão e votação no Parlamento; 3) sanção presidencial; 4) execução; 5) controle da execução; 6) encerramento das contas do exercício (VIANA, 1950, p. 29-30).

O que representaria o processo orçamentário sob um regime em que não exista o livre e regular funcionamento das instituições representativas? Na maioria dos regimes que dividem e encadeiam o processo orçamentário em suas quatro fases características (*elaboração, votação, execução e fiscalização*), duas delas não seriam, efetivamente, realizadas pela representação popular. Haveria um acúmulo indevido de funções, enfiadas por um Poder em detrimento de outro. Destarte, não havendo regime representativo, não há que se falar em orçamento público (ROURE, 1916; VEIGA FILHO, 1906) e, tampouco, em processo orçamentário, por mais que possa haver grande evolução das *técnicas orçamentárias no âmbito do Executivo*.

Assim, durante boa parte do governo provisório e do Estado Novo, que correspondem ao período histórico de 1930 a 1945, *não houve integridade do processo orçamentário*. Dito isto, não se pode deixar de reconhecer o grande avanço da uniformização das normas orçamentárias e contábeis, como registra, historicamente, Arizio de Viana:

O período governamental do Sr. Getúlio Vargas caracterizou-se por uma reforma de grande extensão e profundidade na administração pública. Além da uniformização das normas orçamentárias e de contabilidade dos Estados e Municípios, que outros países mais bem dotados do que o nosso jamais conseguiram implantar, destaca-se, nesse período, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, previsto no art. 67 da Constituição de 1937 (VIANA, 1950, p. 29).

Todavia, não se pode concordar com a conclusão a que chega o mesmo autor, talvez por ter sido integrante ativo do antigo DASP, criado em 1937:

Em todas essas fases do processo orçamentário, é de justiça acentuar que o Sr. Getúlio Vargas, pessoalmente, determinava a observância rigorosa de todos os preceitos regulamentares da boa administração financeira, jamais proferindo qualquer decisão sem a devida fundamentação legal preparada pelos órgãos especializados. Nesse particular, nenhum órgão interessado na realização de uma despesa obtinha, no regime ditatorial, despacho definitivo do Presidente antes da audiência dos demais órgãos incumbidos de zelar pela legalidade, necessidade e oportunidade do ato solicitado. Esta prática afasta do Governo do Sr. Getúlio Vargas a clássica suspeita que os tratadistas costumam levantar contra as finanças das ditaduras. **É curioso e mesmo paradoxal constatar que toda a longa, esclarecida e contínua ação dos parlamentos imperiais e republicanos jamais conseguiu assegurar ao sistema orçamentário brasileiro a veracidade, integridade e eficiência que lhe imprimiu o regime ditatorial de Getúlio Vargas, a partir de 1939** (VIANA, 1950, p. 35, grifos nossos).

O Departamento Administrativo, previsto na Constituição, seria efetivamente organizado pelo Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938, sendo a sua principal finalidade a de elaborar o orçamento e fiscalizar sua execução. Todavia, a Divisão de Orçamento não foi instalada e a proposta orçamentária continuou a ser elaborada pelo Ministério da Fazenda, com a assistência de um delegado do DASP (VIANA, 1950). Por iniciativa do Conselho Federal do Serviço Público Civil, seria proposto novo método de discriminação da despesa, justificado por meio da exposição de motivos de 16 de julho de 1937:

Em 1938, o Orçamento Geral da União passou a apresentar um novo método de discriminação das despesas. O vocábulo verba que, seguido de uma ordem numérica crescente, era usado, até então, para indicar as diferentes repartições, como títulos principais da Despesa Pública, passou a designar seis espécies distintas de gastos, a saber:

Verba 1 – Pessoal

Verba 2 – Material

Verba 3 – Serviços e Encargos

Verba 4 – Eventuais

Verba 5 – Obas

Verba 6 – Dívida Pública (VIANA, 1950, p. 234).

Durante todo o regime do Império, assim como da Primeira República, a classificação central utilizada nas leis orçamentárias fora aquela correspondente aos Ministérios. Assim, as leis orçamentárias apresentaram, *durante um século*, a distribuição da despesa dentro de cada um dos Ministérios, sem qualquer outro critério classificatório sistemático, havendo a distribuição de recursos para atividades, unidades administrativas e itens de despesa, de forma mais ou menos detalhada, dentro de cada Ministério. A título de exemplo, a Lei nº 191-B, de 30 de setembro de 1893, primeiramente, estabelecia a dotação global do Ministério dos Negócios da Marinha e, na sequência, desagregava as despesas por intermédio de várias autorizações, dentre as quais se incluíam: Contadoria; Auditoria; Armamento; Munições Navais; Secretaria de Estado, cada qual com suas respectivas dotações. Portanto, misturavam-se critérios diversos como atividades, unidades administrativas e itens de despesa. A Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918, que fixou a despesa para o exercício de 1918, continha nada menos do que 220 artigos e as discriminações da despesa orientavam-se em conformidade com os sete ministérios: Ministério da Justiça e Negócios Interiores; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Marinha; Ministério da Guerra; Ministério da Viação e Obras Públicas; Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio; Ministério da Fazenda.

Tais regras seriam sobremaneira aperfeiçoadas durante o governo Vargas com a utilização sistemática de critérios classificatórios da despesa, introduzindo-se,

inclusive, regra expressa no art. 69 da Constituição de 1937: “a discriminação ou especialização da despesa far-se-á por serviço, departamento, estabelecimento ou repartição”, com os quadros de detalhamento sendo organizados pelo DASP. As atribuições do Departamento Administrativo também seriam inscritas na Carta de 1937:

DA ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Art 67 – Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

- a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
- b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
- c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

A Carta de 1937 traria previsões acerca do funcionamento do Legislativo, que, todavia, não chegaria a ser instalado. Assim, destacava que “o Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias de sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição”⁴⁹. A seu turno, o art. 13 previa que “O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes: [...] orçamento”. Tanto o *estado de emergência* quanto o *estado de guerra* não necessitavam da autorização do Parlamento e nem este os poderia suspender⁵⁰. Ademais, a Carta de 1937 fixava o prazo de 45 dias para que a Câmara dos Deputados votasse o orçamento e, caso não encerrada a votação, o presidente publicaria o orçamento na forma da proposta apresentada pelo governo⁵¹. Na visão de Viana (1950, p. 31):

O que não podia haver, em face da Constituição de 1937, era a intromissão tumultuária do Legislativo em matéria de inclusão ou especificação de créditos que diretamente afetassem a administração ou a execução de serviços. A responsabilidade nesse particular cabia integralmente ao Executivo. O Congresso dava-lhe os recursos e tomava-lhe as contas.

⁴⁹ Art. 38 da Constituição de 1937.

⁵⁰ Art. 166 da Constituição de 1937.

⁵¹ Arts. 71 e 72 da Constituição de 1937.

Se a Câmara dos Deputados ou o Conselho Federal não se pronunciasse nos prazos prescritos pela Constituição, o Presidente da República poderia sancionar o Orçamento, nos termos do projeto que uma ou outra houvesse, porventura, aprovar, ou, ainda, nos termos da proposta originariamente a elas enviadas pelo Executivo, se ambas não tivessem concluído a votação nos prazos preestabelecidos. Poderia o Presidente, ainda, vetar a lei orçamentária, embora não tenha havido, nesse sentido, disposição constitucional explícita. O veto ao orçamento constitui, aliás, em todos os países, matéria de alta indagação, pelas consequências que pode produzir, quer na administração quer na política. Nem a Constituição de 1937, nem a de 1946, autorizam, expressamente, o uso do veto ao Orçamento. O veto total, se aprovado pelo Congresso, importará em prorrogação do orçamento que estiver em curso, para o ano subsequente, no sistema da Constituição de 1946. Pelo regime de 1937, o Presidente, se vetasse o Orçamento, poderia fazer vigorar a proposta inicial que submetera ao Congresso (VIANA, 1950, p. 31).

Ora, o veto integral do orçamento correspondendo a fazer vigorar a proposta do Executivo representa a anulação da manifestação do Parlamento, caso este estivesse em funcionamento. Todavia, ante a suspensão dos trabalhos legislativos por nove anos – de 10 de novembro de 1937 até 31 de janeiro de 1946 – a previsão de poucos dispositivos constitucionais, autoritários e centralizadores, nada representava. Também não seriam realizadas eleições durante o período. Assim, não havia regular funcionamento da representação popular, embora Arizio de Viana (1950, p. 31) assentasse o entendimento de que existia *liberdade de discussão e crítica*: “Enquanto não havia Parlamento, o Presidente da República, sob o regime da Constituição de 1937, promulgou o Orçamento, satisfazendo todas as exigências acima assinaladas de liberdade de discussão, de publicidade e de crítica”. E, no mesmo sentido, reforçando o posicionamento pouco afeito às instituições democráticas:

No Brasil, pela Constituição de 1937, o Presidente da República enfeixava as duas funções: de parlamento e de chefe do Poder Executivo. No entanto, os orçamentos, todos os anos, foram publicados com um grau de aperfeiçoamento cada vez maior. Não vemos, portanto, como se pode atribuir ao orçamento o caráter de instrumento de um pseudo-mandato firmado entre o poder legislativo e o poder executivo. A história demonstra que é possível sua existência no caso de se confundirem esses poderes numa só pessoa ou numa assembleia. Na Inglaterra, o Poder Executivo é exercido por uma fração da maioria parlamentar (VIANA, 1950, p. 62).

Getúlio Vargas cairia em outubro de 1945, todavia Câmara e Senado não retornariam de imediato ao exercício de suas funções. Os senadores e deputados eleitos na fase democrática trabalharam de fevereiro a setembro de 1946 na elaboração da nova Constituição. Cumprida a missão, a Assembleia Constituinte se dissolveu, permitindo o ressurgimento do Senado e da Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1946 seria promulgada em 18 de setembro. Foram estabelecidas como competências do Congresso Nacional, em matéria orçamentária, a de votar o orçamento⁵², a de fiscalizar a execução do orçamento, com o auxílio do Tribunal de Contas⁵³, a iniciativa de todas as leis sobre matéria financeira⁵⁴. Estabeleceu-se a regra de prorrogação do orçamento em vigor, caso o orçamento não tivesse sido enviado à sanção até 30 de novembro⁵⁵. O envio da proposta de orçamento, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, foi atribuído ao presidente da República⁵⁶. Foi retomada a previsão de crime de responsabilidade para atos do presidente da República que atentassem contra a lei orçamentária⁵⁷. Estabeleceu-se a necessidade de prévia autorização orçamentária para a cobrança de tributo⁵⁸, com a ressalva da tarifa aduaneira e do imposto de guerra, bem como o princípio da legalidade para a instituição ou aumento de tributos⁵⁹. Foram vedados o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura de crédito especial sem autorização legislativa⁶⁰.

Muito embora estabelecidos os prazos de envio da proposta e de devolução para sanção, Viana (1950, p. 32-33) destacaria atrasos e problemas de votação do orçamento em decorrência da ausência de prazos internos de pronunciamento no parlamento brasileiro:

De acordo com a Constituição de 1946, a iniciativa da discussão da proposta orçamentária do Governo cabe à Câmara dos Deputados. O Poder Executivo deve remeter a essa Casa do Congresso a sua proposta orçamentária dentro de dois meses contados a partir da abertura da sessão legislativa, isto é, até 15 de maio. A Câmara não tem prazo marcado pela Constituição para votar o Orçamento [...] A ausência de prazos para o pronunciamento das Casas do Congresso tem causado uma certa perturbação na ordem dos trabalhos parlamentares relativos ao Orçamento. Na primeira fase que se seguiu à reimplantação do regime constitucional (1946) a elaboração orçamentária não primou pela regularidade. Nos exercícios de 1947, 1948 e 1949 o Senado recebeu da Câmara os projetos de orçamento nas proximidades do encerramento do prazo para a remessa à sanção presidencial (VIANA, 1950, p. 32-33).

⁵² Inciso I do art. 65 da Constituição de 1946.

⁵³ Art. 22 c.c. inciso I do art. 77 da Constituição de 1946.

⁵⁴ § 1º do art. 67 da Constituição de 1946.

⁵⁵ Art. 74 da Constituição de 1946.

⁵⁶ Inciso XVI do art. 87 da Constituição de 1946.

⁵⁷ Inciso VI do art. 89 da Constituição de 1946.

⁵⁸ § 34 do art. 141 da Constituição de 1946.

⁵⁹ § 34 do art. 141 da Constituição de 1946.

⁶⁰ Art. 75 da Constituição de 1946.

Pelo fato de não ter sido, a Constituição de 1946, detalhista quanto ao órgão encarregado do envio da proposta orçamentária, teria havido disputas quanto a tais prerrogativas no âmbito do Poder Executivo:

Silenciou, entretanto, sobre o órgão do Executivo que, em caráter permanente, deveria elaborar a proposta inicial, o que suscitou uma disputa entre o DASP e o Ministério da Fazenda em torno dessa prerrogativa, com evidentes prejuízos para a administração: relativamente ao ano fiscal de 1950 houve duas propostas orçamentárias, uma do DASP e outra do M. da Fazenda; o Presidente da República enviou ao Congresso a proposta do M. da Fazenda, que o Congresso desprezou restabelecendo a do DASP (VIANA, 1950, p. 68).

Do ponto de vista de regras constitucionais, a Carta de 1946 não destoava em termos das principais regras orçamentárias. De qualquer forma, percebe-se a constituição, durante o período sob exame, dos princípios orçamentários fundamentais, que serão objeto de exame mais detalhado posteriormente. Para este momento, basta destacar:

Na primeira fase – elaboração da proposta pelo Executivo – há que considerar, preliminarmente, a existência de princípios fundamentais como os de anualidade, unidade, universalidade, discriminação, veracidade e publicidade (VIANA, 1950, p. 30).

Durante o período, relativamente curto, de desenvolvimento das instituições orçamentárias brasileiras, nota-se, gradativamente, a conformação de um processo orçamentário com fases encadeadas e alternadas, com progressivo embasamento técnico e teórico, como destacaria Viana (1950, p. 28):

Ao Brasil, porém, cabe a primazia de haver inscrito em suas Constituições de 1891 (após a reforma de 1926), de 1934, 1937 e 1946 os mais modernos princípios de elaboração orçamentária. A administração brasileira pode orgulhar-se, sem favor, de apresentar, teoricamente, um processo orçamentário bem aperfeiçoado.

Importante destacar que o texto da Constituição de 1946 não traria qualquer tratamento para a questão das emendas ao projeto de lei de orçamento, não havendo vedação para ampliação da despesa no projeto encaminhado pelo Executivo, contrariamente à previsão da Constituição de 1937, que trazia a vedação expressa quanto à deliberação de projetos de lei ou de emendas que resultassem em aumento da despesa⁶¹. A Constituição de 1934 também seria silente quanto à possibilidade de emendas ao orçamento.

Para Fabiano Santos (2003, p. 88), a experiência de 1946-1964 ilustraria um período de considerável poder do Legislativo sobre o orçamento. Existiam normas internas da Câmara referentes à definição das responsabilidades das comissões

⁶¹ Art. 64 da Constituição de 1937.

permanentes que estabeleciam a possibilidade de envio de uma proposta de orçamento, pela Comissão de Finanças, no caso de o Executivo não fazê-lo no prazo determinado pela Constituição. Mais importante do que isso, o Legislativo manteria poder de *criação de despesas*, de acordo com os incisos I e II do art. 75 da Constituição de 1946, podendo atender demandas locais por meio de operações de crédito com antecipação de receita ou por meio da aplicação dos saldos. Portanto, o poder de barganha do presidente da República seria enfraquecido em decorrência da “presença de fontes alternativas para a distribuição de bens divisíveis em benefício dos redutos eleitorais dos legisladores” (SANTOS, 2003, p. 89-90).

A seu turno, José Serra (1994, p. 9) entenderia que a Constituição de 1946 permitia uma *anarquia* orçamentária:

Já a Constituição de 1946 abria de tal maneira a possibilidade de emendas que transformava o orçamento em instrumento de nenhuma política coerente, pulverizado em função de pequenos objetivos corporativistas ou clientelísticos. Isto, paradoxalmente, enfraquecia o Legislativo, pois, a fim de restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior), o Executivo utilizava a poderosa arma da não liberação de verbas, ampliando com isso suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares.

Um crítico enérgico do processo orçamentário do período seria o deputado Roberto Campos (1975, p. 36), que destacaria que “O Congresso havia se transformado em ‘engenho de inflação’ ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em ‘fator de distorção’ de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas”. Em linha assemelhada, em 1961, o ex-deputado Oswaldo Trigueiro, mais tarde ministro do STF, reclamaria dos abusos do Congresso no processo orçamentário, citando como exemplo a introdução de mais de 20.000 emendas, “a maioria delas tratando de programas muito específicos, que beneficiavam certas áreas em detrimento de outras mais merecedoras, apenas para satisfazer os interesses políticos dos legisladores” (BAAKLINI, 1993, p. 253).

Baaklini (1993, p. 253-254) citaria, ainda, entrevista do Diretor da Subsecretaria de Apoio a Orçamentos Públicos do Senado Federal, para quem “deputados e senadores tinham conhecimento prévio de que suas emendas não seriam aprovadas (quase todas as emendas diziam respeito a projetos que visavam dar aos políticos maior visibilidade junto ao seu eleitorado), mas mesmo assim eles as submetiam e lutavam por elas, de maneira que seus eleitorados viessem a saber”.

Todavia, tais críticas não seriam unânimes. Bittencourt (2019, p. 145) registraria uma falsa dicotomia “guardião-gastador” para as relações Executivo-Legislativo do período, visto que os dados não permitiriam tal postulação. Ademais, que

tal crítica maniqueísta faria parte do senso comum acerca da democracia de 1946, sendo encontrada com frequência em exames de adversários políticos ou ideológicos do regime democrático (BITTENCOURT, 2019). De qualquer forma, implementado o regime ditatorial, seriam instituídas vedações formais à criação, aumento, modificação ou iniciativa de despesa por parte do Congresso Nacional.

2.8 DA DITADURA (1964-1979) À TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1979-1988)

O golpe de 31 de março de 1964 exprimiu uma heterogênea aliança e contou com o apoio de civis e militares, embora progressivamente tenha se estreitado com a militarização do regime (REIS, 2014; D'ARAUJO; JOFFILY, 2019). A ditadura seria construída em embates dentro das próprias Forças Armadas, e, embora o mote de uma crise política, econômica e social tenha sido utilizado para justificar o ato, o anticomunismo seria o elemento central de unidade do golpe e posterior implantação da ditadura. O poder de fato passara para uma junta militar composta pelo general Artur da Costa e Silva, líder do grupo, almirante Augusto Rademaker e brigadeiro Francisco Correia de Melo (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019).

O golpe é majoritariamente retratado pela historiografia recente como uma disputa política entre duas amplas e heterogêneas correntes ideológicas – esquerda e direita –, cada uma com fortes ambiguidades internas. Ademais, o golpe foi compreendido como *defensivo*, no sentido de ter sido feito para *salvar a democracia* e não para se instaurar uma ditadura. A maioria queria uma intervenção rápida e estava comprometida com o calendário eleitoral (REIS, 2014).

O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, seria o ato inaugural de legalização da nova ordem. O preâmbulo do AI-1, assinado pelo “Comando Supremo da Revolução”, apresenta a “revolução vitoriosa como Poder Constituinte”, e com força normativa “sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória”, ressaltando, ainda, que o governo anterior “deliberadamente se dispunha a bolchevizar o País” e que a modificação dos poderes do presidente da República seria necessária para “drenar o bolsão comunista”.

Mas o AI-1 tinha prazo de validade, pois estabelecia a data de 31 de janeiro de 1966, quando terminaria o mandato presidencial, para que um novo presidente, eleito pelo voto direto da sociedade brasileira em outubro de 1965, assumisse o poder. Portanto, representava, naquele momento, um compromisso com a restauração democrática (REIS, 2014).

O AI-1 manteria as disposições da Constituição de 1946 que não fossem por ele modificadas, todavia, os poderes presidenciais seriam ampliados significativamente,

cabendo-lhe, privativamente, a criação ou o aumento de despesa pública (art. 5º); o envio de projetos de lei sobre quaisquer matérias, com prazos de deliberação congressional e aprovação por decurso de prazo na hipótese de não haver deliberação (art. 4º); prerrogativa de decretação do estado de sítio por 30 dias nas hipóteses constitucionais (art. 6º); possibilidade de suspensão dos direitos políticos e de cassação de mandatos legislativos federais, estaduais e municipais (art. 10). Por fim, o AI-1 determinava a realização de *eleições indiretas* imediatas para presidente e vice-presidente da República, tendo sido eleito Humberto Castelo Branco.

No primeiro ano, o Legislativo seria atingido com o afastamento de 50 parlamentares, o que modificaria significativamente a composição do Congresso Nacional. Fissuras na coalizão civil-militar logo surgiriam em decorrência da amplitude, duração e aplicação das medidas previstas no AI-1, e o adiamento das eleições estaduais e presidenciais previstas para outubro de 1965 frustraria políticos civis que participaram do golpe (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019). O compromisso de manutenção das eleições presidenciais para 1965 foi abandonado, tendo Castelo Branco liderado a pressão sobre o Congresso Nacional para a prorrogação do próprio mandato, estendido, em julho de 1964, a 15 de março de 1967 (REIS, 2014).

O AI-2, de 27 de outubro de 1965, representaria o aprofundamento da concentração do poder no Executivo, alteraria competências do Poder Judiciário e aumentaria o número de ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), traria a competência para baixar atos normativos complementares, outorgaria ao presidente a atribuição de decretar recesso do Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores e a autorização para legislar mediante decretos-leis, quando decretado o recesso parlamentar. Determinou-se, ainda, a extinção dos atuais partidos políticos, e, de acordo com as novas regras de funcionamento de novembro de 1965, apenas o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Arena conseguiriam se estabelecer (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019).

O anteprojeto de uma Constituição que representasse a essência das modificações trazidas pela ordem imposta em 1964 foi publicado em dezembro de 1966. O Congresso Nacional, então em recesso formal, seria convocado para uma sessão extraordinária entre 12 de dezembro de 1966 e 24 de janeiro de 1967 para apreciar, debater e aprovar a nova Carta. A Constituição seria sancionada em 24 de janeiro de 1967, perenizando os Atos Institucionais e atribuindo “ao Executivo o direito exclusivo de legislar a respeito das áreas da segurança nacional e das finanças públicas, podendo o Congresso apenas rejeitar ou aprovar as propostas, sem alterá-las” (D'ARAUJO; JOFFILY, 2019, p. 28).

Na década de 1930, Vargas extinguiu os partidos e promoveria uma centralização administrativa sob a supervisão do DASP. Na década de 1960, a ditadura militar também extinguiu os partidos políticos, criaria novos e cassaria mandatos. Insulamento burocrático e universalismo de procedimentos eram considerados como os meios adequados para conter a redistribuição irresponsável e a corrupção que seriam causadas pelos políticos. Alterações no perfil de origem dos ministros de estado refletiriam a tendência à racionalização e à exclusão dos políticos tradicionais. Como destacou Nunes (2017, p. 116):

Até 1964, quase 60% dos ministros civis tinham experiência legislativa anterior, enquanto 26% tinham origens mais técnicas. Este padrão inverteu-se claramente depois de 1964: apenas 21% das pastas civis foram ocupadas por homens com experiência parlamentar, enquanto a especialização tecnoburocrática passou a ser responsável pela ocupação de 55% das pastas. [...] Ministros tecnoburocratas e militares totalizavam 65% de todas as pastas ministeriais no pós-64.

No plano econômico, retomou-se uma tradição nacional-estatista, reforçando-se a importância chave do Estado como promotor e regulador da economia, da política e da cultura, sendo desenvolvidos os *Planos Nacionais de Desenvolvimento* (PNDs). No plano administrativo, uma das medidas mais lembradas é o Decreto-lei nº 200, de fevereiro de 1967, no fim do governo Castelo Branco, identificada como a *primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública*, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, pioneiro das novas ideias no Brasil. Conforme as lições de Bresser-Pereira (2005, p. 244-245):

A reforma iniciada pelo Decreto-lei nº 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto de rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle de resultados [...]

O Decreto-lei nº 200 teve, porém, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através da estratégia oportunista do regime militar que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível

selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Por isso, a reforma administrativa embutida no Decreto-lei nº 200 teria ficado pela metade e fracassado. A crise política do regime militar, iniciada em meados dos anos 1970, agravaria ainda mais a situação da administração pública.

Do ponto de vista orçamentário, há que ser feita menção à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que seria sancionada pelo presidente João Goulart pouco antes do golpe de estado de 31 de março de 1964, estatuinto normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Ainda sob tal aspecto, a Constituição de 1967 estabeleceria, como atribuição do Congresso Nacional, dispor sobre orçamento⁶² e orçamentos plurianuais⁶³; vedaria a inserção de dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita⁶⁴, o estorno de verbas⁶⁵, a concessão de créditos ilimitados⁶⁶, a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa⁶⁷ e a realização de despesas que excedam as verbas votadas pelo Legislativo⁶⁸. A Carta de 1967 também criaria o *orçamento plurianual de investimento* (OPI) e vedou a consignação de verba no orçamento anual sem a prévia inclusão no OPI⁶⁹.

O dispositivo, contudo, que frustraria, de modo patente, toda e qualquer participação efetiva do Poder Legislativo no processo orçamentário seria estabelecido no § 1º do art. 67, que dispôs: “não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo”. Acerca de tal dispositivo, Pontes de Miranda (1970, p. 215) traria o seguinte ensino:

Para que a emenda seja inadmissível basta que importe aumento da despesa global, ou da despesa de cada órgão estatal, ou de qualquer projeto ou programa, ou modifique o montante do projeto, ou do programa, ou da sua natureza, ou objetivo. A exigência de se não alterar o montante do projeto (projeto não está, aí, em sentido de projeto de lei, ou de decreto, ou de resolução, ou de regulamento, mas sim de projeto de obra ou de serviço) ou do programa, tem a sua razão de ser em se evitar que o plano fique

⁶² Inciso II do art. 46 da Constituição de 1967.

⁶³ Inciso III do art. 46 da Constituição de 1967.

⁶⁴ *Caput* do art. 63 da Constituição de 1967.

⁶⁵ Alínea “a” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁶ Alínea “b” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁷ Alínea “c” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁸ Alínea “d” do § 1º do art. 64 da Constituição de 1967.

⁶⁹ § 4º do art. 65 da Constituição de 1967.

sacrificado pela diminuição do importe, ou se aumente o importe de modo a tornar desaconselhável o que se pretendia realizar.

Quanto à natureza do projeto ou do programa compreende-se que não se admita emenda que transmute, por exemplo, em projeto de construção de porto o projeto de abertura de estrada, ou em programa de loteamento rural o programa de financiamento de terrenos rurais. No que concerne à finalidade, ou objetivo, do projeto ou do programa, seria repelível que se transformasse o projeto ou programa para desenvolvimento da cultura científica em projeto ou programa de atração de cientistas estrangeiros para servir em empresas, ou vice-versa.

Ademais, também foi instituído o *decurso de prazo*⁷⁰. Assim, caso o Legislativo não devolva o projeto de orçamento para sanção, dentro de quatro meses do seu recebimento, o projeto seria promulgado como lei. Em termos de procedimento, o *caput* do art. 66, ao estabelecer que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”, trouxe indicativo da necessidade de se examinar, primeiramente, as receitas, para, posteriormente, estabelecer-se o montante das despesas, em consonância com as primeiras.

No que diz respeito ao Poder Executivo, a este foi atribuída a competência da iniciativa das leis orçamentárias⁷¹, assim como o envio de *mensagem modificativa*⁷². Também se conferiria ao Poder Executivo a necessidade de manter *sistema de controle interno* para acompanhar a execução dos programas de trabalho e do orçamento⁷³. Por último, novamente se estabeleceria como crime de responsabilidade, a prática de atos, pelo presidente da República, que atentassem contra a lei orçamentária⁷⁴.

O controle externo da administração pública foi atribuído ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, compreendendo a apreciação das contas do presidente da República, a auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁷⁵.

Por último, cabe salientar que se estabeleceu a *impossibilidade da cobrança de tributo no exercício financeiro sem prévia autorização orçamentária*⁷⁶, ressalvados a tarifa aduaneira e o imposto de guerra, para além da exigência de *lei* para estabelecimento ou aumento do tributo.

⁷⁰ *Caput* do art. 68 da Constituição de 1967.

⁷¹ Inciso XVII do art. 83, c.c. *caput* do art. 67 da Constituição de 1967.

⁷² § 3º do art. 67 da Constituição de 1967.

⁷³ Inciso II do art. 72 da Constituição de 1967.

⁷⁴ Inciso VI do art. 84 da Constituição de 1967.

⁷⁵ § 1º do art. 71 da Constituição de 1967.

⁷⁶ § 29 do art. 150 da Constituição de 1967.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, editaria o texto da Constituição de 1967. A principal modificação, digna de relevo, refere-se ao *estabelecimento da comissão mista de senadores e deputados para exame e emissão de parecer sobre o projeto de lei orçamentária* (§ 2º do art. 66 com a redação dada pela Emenda nº 1, de 1969). As demais modificações são basicamente de numeração ou redacionais.

Abdo Baaklini (1993, p. 256) registraria a diferença entre os quantitativos de emendas ao longo do período, que contaria com interrupções no funcionamento do Congresso, e a drástica queda das emendas apresentadas após 1969:

entre 1965 e 1970 – pouco tempo antes da drástica redução do poder do Congresso na área orçamentária – o Congresso continuou a ter o mesmo tipo de comportamento a respeito de emendas. Assim, em 1965, o Congresso apresentou 37.011 emendas e aprovou 28.579 delas. Em 1967, o número de emendas apresentadas aumentou para 44.485 e o número de aprovadas alcançou 39.248. Mesmo em 1969, quando o Congresso foi suspenso por parte do ano, o número de emendas apresentadas foi de 9.398 e o número de aprovadas, 5.259. Havia, entretanto, uma diferença. Embora estas emendas afetassem em parte a distribuição das quantias alocadas entre os vários itens de despesa, não resultavam em nenhum aumento líquido do valor total apresentado pelo Executivo [...]

em 1971, das 16.345 emendas apresentadas, apenas 117 foram aprovadas, nenhuma delas com qualquer implicação financeira nos totais ou na distribuição entre as várias categorias de despesas. Em 1973, das 4.110 emendas apresentadas, apenas 17 foram aprovadas, sem implicações com os valores alocados. O Congresso logo percebeu que debater o orçamento não lhe trazia benefícios. Apresentavam-se cada vez menos emendas, e menos ainda eram aprovadas.

Sobre o período ditatorial de 1964, José Serra (1994, p. 18-19) destacaria o esvaziamento do papel e das funções do Poder Legislativo, ao mesmo tempo que era utilizado como instituição legitimadora da ditadura e suas consequências:

Depois de 1964, o Legislativo foi esvaziado de sua força política, sendo mantido, porém, como instituição legitimadora do regime (que jamais abandonou a retórica democrática) e autenticadora das decisões do Executivo. A contrapartida residiu no aprofundamento e na extensão, dentro do Legislativo, das funções de intermediação entre a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos. Assim, não poucos parlamentares transformaram-se numa espécie de ‘vereadores federais’ cujo grau de eficácia condiciona suas chances de reeleição. Nessa perspectiva, o que importa não é, por exemplo, decidir sobre determinados subsídios (ou compartilhar a responsabilidade de decisões), mas conseguir subsídios.

Em dezembro de 1968 seria publicado o Ato Institucional nº 5, marco histórico mais significativo do fechamento do regime militar, popularizado como “*o golpe dentro do golpe*”. O Congresso seria fechado por tempo indeterminado e

ocorreriam novas cassações e prisões. Iniciavam-se, de fato, os *anos de chumbo*. Garrastazu Médici governaria de 1969 até 1974, mas tornava-se cada vez mais difícil esconder a tortura devido ao surgimento de denúncias em vários países do mundo. Nos últimos meses de 1973, Ernesto Geisel, indicado por Médici para sucedê-lo, daria início a um “projeto de restauração democrática *pelo alto*” (REIS, 2014, p. 96).

Surgiriam candidaturas alternativas e, contra Geisel e o vice, general Adalberto Pereira dos Santos, lançados pela Arena, concorreriam Ulysses Guimarães e Barbosa Lima Sobrinho, pelo MDB, em gesto ousado, com pregação de princípios democráticos em campanha pública. O episódio renderia dividendos para o MDB. Em fins de 1977, o MDB voltaria a incomodar, lançando uma candidatura militar, do general Euler Bentes, tendo como companheiro de chapa Paulo Brossard e, embora o resultado tenha sido favorável a João Figueiredo, com 355 votos contra 266, mostraria a força da oposição.

Em maio de 1978, ocorreria a primeira greve operária de envergadura por meio do movimento grevista de operários em São Bernardo do Campo, sob a liderança de Luiz Inácio Lula da Silva. Ao mesmo tempo, oposições diversificadas multiplicavam-se. O professor Fernando Henrique Cardoso seria lançado em campanha, em São Paulo, para o Senado em 1978, tornando-se suplente de Franco Montoro, primeiro mais votado.

A partir de 1º de janeiro de 1979, o Congresso aprovaria a revogação de instrumentos de exceção, como o AI-5, restabelecendo-se o *habeas corpus* e a autonomia do Poder Judiciário, num quadro de liberdade relativa da imprensa. Autorizou-se o retorno de lideranças cassadas. Na historiografia corrente aponta-se o término da ditadura no Brasil em 1985, com a posse do primeiro presidente civil, José Sarney. A ideia subjacente seria de que a ditadura teria sido apenas militar, contrariamente aos fatos (REIS, 2014; D'ARAUJO; JOFFILY, 2019). Parecem-nos bastante válidas as ponderações de Daniel Aarão Reis (2014, p. 103) no que pertine às considerações e enquadramentos históricos desse último período sob exame:

a ditadura é um estado de exceção, ou seja, a de que ela existe na medida em que toda e qualquer legislação pode ser editada, revogada ou ignorada pelo livre – e arbitrário – exercício da vontade dos governantes, a ditadura existiu no Brasil até o início de 1979, quando houve a revogação dos atos institucionais, através dos quais se fazia e se refazia a ordem jurídica.

Entretanto, a particularidade do caso brasileiro é que não se estabeleceu desde então um regime democrático. Já não havia ditadura. Mas não existia ainda democracia. E não haveria até 1988. Por esta razão, parece-me adequado chamar o período de 1979 a 1988 de “transição democrática”.

Nessa linha, dois governos seriam representados pela “transição democrática”: o do general João Figueiredo, de 1979 a 1985, e o de José Sarney, entre 1985 a 1988. O primeiro, pela extinção dos instrumentos de exceção; o segundo, pela instalação da nova Assembleia Nacional Constituinte e posterior aprovação da Constituição Cidadã de 1988, com o retorno à democracia.

O maior movimento do período, as *Diretas Já*, pretendia restabelecer as eleições diretas para a presidência da República, marcadas, de forma indireta, para janeiro de 1985. O primeiro comício ocorreria em novembro de 1983 e o de encerramento, no Vale do Anhangabaú, com o comparecimento de 1,5 milhão de pessoas. Todavia, a emenda constitucional, aprovada por imensa maioria, não obteve o quórum necessário da maioria absoluta e as lideranças passaram a articular uma candidatura oposicionista para vencer no Colégio Eleitoral. Em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves e José Sarney seriam eleitos, mas em decorrência da morte trágica de Tancredo, Sarney tomaria posse em 15 de março de 1985.

O mandato de Sarney seria dominado pela luta contra a inflação e pelos problemas da dívida externa, planos econômicos como o Plano Cruzado, lançado em fevereiro de 1986, com nova moeda e congelamento de preços e tarifas. Outros planos marcariam o período: Plano Bresser (junho de 1987) e Plano Verão (janeiro de 1989). Os trabalhos da Constituinte ocorreriam entre 1987 e 1988. Em 15 de novembro de 1989, ocorreram as primeiras eleições diretas para a presidência da República.

AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE 1988 E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

Este capítulo pretende apresentar a moldura constitucional de 1988 em relação à temática orçamentária, ponto de partida para os desenvolvimentos ulteriores que pretendemos encetar. Encontra-se dividido em quatro seções.

A primeira seção procura reconstituir, ainda que brevemente, os debates constituintes relativos à temática orçamentária, identificando os lastros das instituições orçamentárias propostas pelos constituintes de 1988.

A segunda seção apresenta o delineamento da opção constituinte em torno das instituições políticas basilares brasileiras, principalmente no que se refere à definição do sistema de governo presidencialista e das demais instituições políticas que introduzem incentivos particulares para o funcionamento do governo brasileiro.

A terceira seção correlaciona a gestão do presidencialismo de coalizão com as engrenagens orçamentárias, apresentando os incentivos gerados e sua influência no comportamento dos agentes.

A quarta e última seção apresenta as principais instituições orçamentárias previstas na Constituição de 1988, bem como a moldura constitucional e principiológica que se encontra associada com a Carta de 1988.

3.1 EMBATES CONSTITUINTES E AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE 1988

A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, convocaria Assembleia Nacional Constituinte a partir do dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional, seguindo-se dois anos de trabalhos, de conflitos de

interesses e de muitas articulações políticas, ao fim dos quais seria promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil.

Findo o período ditatorial, as discussões na Assembleia Nacional Constituinte seriam acaloradas em torno do restabelecimento das prerrogativas do Congresso Nacional em matéria orçamentária. Entre o completo esvaziamento das prerrogativas parlamentares e a ampliação irrestrita das atribuições do Parlamento brasileiro; e entre o passado autoritário de aviltamento de suas competências e o presente democrático de reafirmação de sua autonomia, abria-se amplo espaço para a definição das *regras do jogo*. Nesse contexto, algumas pertinentes preocupações envolveram o debate constituinte de 1987/1988, como aquela de evitar os impasses que levaram à ruptura democrática em 1964 (AVRITZER, 2016), a de que o Congresso pudesse se tornar um obstáculo à governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), e a de definir uma participação responsável do Congresso no processo orçamentário (SERRA, 1994). Por isso, pesaria a avaliação negativa corrente sobre o Poder Legislativo:

O que se temia, sobretudo, era a criação de um governo que não detivesse os instrumentos necessários para governar de maneira eficiente. Havia, enfim, forte identificação entre modernidade e eficiência governamentais e um processo decisório ágil e rápido, livre de obstáculos [...] Isto é, uma das preocupações centrais dos constituintes foi evitar que a recuperação das prerrogativas do Legislativo tivesse por consequência a manifestação das 'históricas deficiências' do Poder Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2001).

A questão central, do ponto de vista das instituições orçamentárias, seria o estabelecimento do predomínio sobre o processo alocativo. Afinal, essa prevalência deveria caber ao Executivo, como ocorreu nos períodos ditatoriais, ou o regime democrático deveria finalmente consagrar o domínio do Parlamento? A dominância do processo orçamentário significa, em última instância, o poder de definir a alocação orçamentária ou a destinação dos recursos públicos. Em outros termos: de se estabelecer o ator que teria a preponderância na definição da *questão alocativa fundamental* (KEY JR., 2006).

Não existe definição ou modelo apriorístico a respeito da prevalência orçamentária. Há regimes muito diferenciados nas democracias ocidentais e, mesmo em democracias consagradas, como nos Estados Unidos, essa dominância sempre foi objeto de intensa disputa entre os poderes Executivo e Legislativo.

Sérgio Praça (2013) argumentaria que a baixíssima relevância das instituições orçamentárias no período de 1987-1988 permitiria que parlamentares conservadores, como José Luiz Maia e João Alves, definissem parte do desenho institucional

orçamentário, aproveitando-se da indiferença de grande parte dos atores políticos. A “baixa saliência” do processo orçamentário (PRAÇA, 2013, p. 101) adviria da centralidade do debate político em torno da definição do sistema de governo brasileiro e, também, da alta inflação do período, que tornava o processo orçamentário muito incerto.

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) seria organizada em oito comissões, subdivididas em três subcomissões cada uma. Os debates acerca do processo orçamentário ocorreriam, primeiramente, dentro da *Subcomissão de orçamento e fiscalização financeira*, de relatoria de José Luiz Maia (PDS), e, na sequência, na *Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças*, com a relatoria de José Serra (PMDB). Após essa etapa descentralizada e com diversas instâncias potenciais de veto, havia uma poderosa Comissão de Sistematização, incumbida de elaborar um Anteprojeto de Constituição a ser apreciado pelo plenário do Congresso Nacional.

As disputas seriam intensas e, em decorrência da alteração do regimento interno da ANC proposta por um grupo político majoritário, apelidado de “Centrão”, tornou-se possível que todos os dispositivos elaborados nas comissões sob influência de parlamentares progressistas fossem levados para nova votação em plenário (PRAÇA, 2013, p. 93). A Constituição de 1988 seria a síntese de um conjunto contraditório de medidas, misturando-se aquelas tendentes ao fortalecimento do Congresso e a recuperação de suas prerrogativas com outras instituições oriundas do regime autoritário.

Como o orçamento é uma *expressão do processo político* (WILDAVSKY, 1982), os contornos das relações entre os poderes da República trariam, inevitavelmente, reflexos e consequências para o processo orçamentário.

A abrangência dos orçamentos encaminhados pelo Executivo ao Legislativo seria ampliada visto que, para além do orçamento fiscal, o Congresso também passaria a apreciar os orçamentos da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. A intensificação da participação do Legislativo no processo orçamentário também decorreria da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deveriam ser objeto de exame e debate no Parlamento. No mesmo sentido, seria fortalecida a fiscalização do gasto público, diretamente pelas comissões do Congresso e, também, por meio da ampliação do papel dos Tribunais de Contas, inclusive na análise de mérito e qualidade da despesa pública.

Em termos de *atribuições* das fases clássicas do processo orçamentário (elaboração, votação, execução e controle) não haveria qualquer modificação. A iniciativa

da proposta seria atribuída ao Executivo, como o foi ao longo de toda a história constitucional brasileira – com exceção da Constituição da Primeira República de 1891, em que o texto fora silente. A execução competiria ao Poder Executivo; o controle e a fiscalização, fortalecidos, ao Congresso Nacional. Por último, há a questão central da votação do orçamento no Congresso, visto que, por meio de do seu delineamento, será desenhada a influência do Parlamento na definição das prioridades alocativas. Não por outro motivo, os dois assuntos sobre os quais haveria mais mudanças seriam, justamente, as emendas orçamentárias e a organização da Comissão Mista de Orçamento (PRAÇA, 2013, p. 114).

O fortalecimento da participação do Poder Legislativo na alocação orçamentária, para José Serra, estaria atrelado substancialmente à LDO, inovação da Constituição de 1988. Com isso, permitir-se-ia que o Congresso Nacional passasse a discutir a *alocação global de recursos por áreas, por setores*, antecipadamente, já a partir do mês de abril, em negociação com o Poder Executivo. Ou seja, o constituinte José Serra entendia que a LDO representaria um mecanismo de intensificação da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário e, em especial, no processo alocativo. Tais manifestações encontram-se presentes nas atas públicas das reuniões da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, da qual Serra era Relator. Posteriormente, em sua obra *Orçamento no Brasil* (1994, p. 9), José Serra também reforçaria tal posicionamento:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá representar o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, abrindo uma alternativa ao autoritarismo da Constituição de 1967 e à anarquia permitida, nessa área, pela Constituição de 1946. Na prática certos dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 1969, limitavam o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária.

A grande questão seria verificar se tais *macroalocações*, entendidas como norte central de atuação dos parlamentares, atenderiam aos anseios dos congressistas. Efetivamente, pode-se concordar que as *macroalocações* corresponderiam a uma *participação responsável no processo orçamentário* (SERRA, 1994), mas isso está muito longe de garantir que tal forma de participação no processo alocativo seria suficiente, inclusive para afastar o papel a que o Congresso havia sido reduzido, de *mera autenticação* do orçamento (SERRA, 1994).

A prática pregressa brasileira já oferecia algumas pistas acerca dessa idealização. Durante praticamente um século, desde o primeiro orçamento votado pelo parlamento brasileiro, no Império, até a reforma constitucional de 1926, utilizou-se amplamente das chamadas *caudas orçamentárias*. As caudas orçamentárias,

introduzidas nas chamadas *leis anuais* por meio de *emendas ao orçamento*, seriam emblemáticas pela adição de dispositivos de cunho permanente e de variados interesses, inclusive dos parlamentares (VIANA, 1950; ROURE, 1916). A Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918, que fixou a despesa para o exercício de 1918, continua, por exemplo, nada menos do que *220 artigos*, com uma enormidade de dispositivos de caráter permanente. Como destacou Agenor de Roure (1916, p. 154, grifos nossos), ilustrando a prática com a votação do orçamento para 1911:

Ainda ha pouco, na votação dos orçamentos para 1911, vimos os relatores aconselharem a rejeição de emendas contrarias ao Regimento e contrarias ao character das leis annuas, sendo, entretanto, **aprovadas muitas dessas emendas, graças á colligação de interesses regionaes ou de interesses eleitoraes nas bancadas da Camara.**

A partir da vedação da reforma constitucional de 1926 às caudas orçamentárias – e também em decorrência do veto apostado ao orçamento de 1922 por Epitácio Pessoa –, sempre constariam dispositivos expressos nas Constituições brasileiras *vedando-se dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa*.

Outro tema correlato e de superlativa importância seria a possibilidade de emendas parlamentares *ampliarem as despesas fixadas no orçamento*. Tal possibilidade existiu no Império e na Primeira República, como destacou Agenor de Roure (1916, p. 114-115):

A iniciativa dos augmentos de despeza constitue a terceira parte do capitulo relativo á iniciativa orçamentaria. No nosso paiz, ella não é e nunca foi privativa de qualquer dos poderes. Ella é mesmo commum aos dous ramos do Legislativo e ao Executivo — este propondo e aquelles votando quer os augmentos pedidos pelo governo quer os lembrados por qualquer deputado ou senador, dentro dos limites regimentaes que regulam a confecção dos orçamentos.

Como vimos, a Constituição de 1934 foi silente quanto à possibilidade de emendas ao orçamento e o texto da Constituição de 1946 também não traria qualquer tratamento para a questão das emendas ao projeto de orçamento, não havendo vedação explícita para ampliação da despesa no projeto encaminhado pelo Executivo. A amplitude da admissibilidade de emendas da Constituição de 1946 acarretaria consequências, como destacaria José Serra (1994, p. 9):

a Constituição de 1946 abria de tal maneira a possibilidade de emendas que transformava o orçamento em instrumento de nenhuma política coerente, pulverizado em função de pequenos objetivos corporativistas ou clientelísticos. Isto, paradoxalmente, enfraquecia o Legislativo, pois, a fim de restabelecer alguma coerência e enquadrar as despesas dentro do limite do possível (o montante aprovado era sempre muito maior), o Executivo utilizava a poderosa arma da não liberação de verbas, ampliando com isso suas possibilidades de manipulação sobre os parlamentares.

Para Abdo Baaklini (1993, p. 254), mesmo tendo conhecimento prévio de que suas emendas não seriam aprovadas, deputados e senadores submetiam suas emendas e lutavam por elas de modo a sinalizarem para seus eleitores seus esforços e, ademais, tais emendas eram relativas a projetos que visavam dar aos políticos maior visibilidade junto ao seu eleitorado.

Em linha assemelhada, Roberto Campos (1975, p. 36) destacaria que “O Congresso havia se transformado em ‘engenho de inflação’ ao multiplicar o orçamento de dispêndio, e em ‘fator de distorção’ de investimentos pela sua hipersensibilidade a pressões regionais capazes de destruir a coerência e o equilíbrio de planos e programas”.

Contrariamente às Constituições de 1891, 1934 e 1946, a Constituição de 1937, do *Estado Novo*, trazia a vedação expressa quanto à deliberação de projetos de lei ou de emendas que resultassem em aumento da despesa (art. 64). Em sentido assemelhado, a Constituição de 1967, com redação dada pela EC nº 1, de 1969, traria a previsão de que “Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo” (§ 1º do art. 65). A inadmissibilidade das emendas, portanto, não se restringia ao seu *aumento global*, mas também *setorial, programático* e, mais do que isso, a *qualquer alteração das dotações consignadas, dos objetivos da despesa ou de natureza*. Em síntese: não havia possibilidade de qualquer alteração pelo Parlamento. As definições alocativas caberiam, tão somente, ao Executivo.

O padrão constitucional brasileiro, portanto, foi o de que as *Constituições ditatoriais* vedassem o aumento de despesa pelo Legislativo, enquanto as *Constituições democráticas* não as desautorizassem expressamente, permanecendo silentes¹.

Durante a Constituinte de 1987, o Anteprojeto inicial do Relator da Subcomissão temática de orçamento e fiscalização financeira, José Luiz Maia, traria a admissibilidade das emendas parlamentares, na Comissão Mista, com algumas ressalvas (BRASIL, Senado Federal, 1987a, v. 151, p. 9):

Art. 11. Para os fins de que trata esta Seção, o Congresso Nacional instituirá Comissão Mista, constituída por Subcomissões com representação das Comissões Técnicas Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

§ 1º – A Comissão mista a que se refere o *caput* deste artigo terá caráter permanente, e seus membros, mandato igual ao das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

¹ Fabiano Santos (2003, p. 89) entende que a previsão constante do inciso II do § 1º do art. 73 da Constituição de 1946, relativa à *aplicação do saldo*, na própria lei de orçamento, representaria “considerável poder de criação de despesas”.

§ 2º – Somente na Comissão Mista poderão ser oferecidas emendas aos Projetos de Lei mencionados no artigo 8º.

§ 3º – Não serão aceitas emendas ao Projeto de Lei Orçamentária:

- a) incompatíveis com os Planos de médio e curto prazos;
- b) que contrariem o Plano de Distribuição de Recursos previamente aprovado;
- c) sem a indicação das respectivas fontes de financiamento;

§ 4º – O pronunciamento da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros do Senado Federal e mais um terço dos membros da Câmara dos Deputados requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na Comissão. [...]

E justificaria a proposta (BRASIL, Senado Federal, 1987a, v. 151, p. 2):

Em quase cem anos de República, o orçamento público no Brasil tem-se apresentado como uma peça hermética, de trânsito muito restrito. A participação legislativa jamais acompanhou o processo de orçamentação, operando-se, até quando foi possível, na apreciação e na apresentação de emendas inteiramente divorciadas de qualquer plano. O que se pretende, agora, é acoplar o orçamento ao planejamento de longo, médio e curto prazos, permitindo, em princípio, que a distribuição dos recursos obedeça a parâmetros realistas e inteiramente compatibilizados com as necessidades nacionais, a partir das prioridades regionais aferidas em todos os níveis de governo.

Uma vedação adicional às emendas surgiria na versão final do anteprojeto da Subcomissão: a de que não se poderia alterar a *natureza econômica da despesa*. Assim, a emenda não poderia alterar a despesa de “despesa corrente” para “despesa de capital” e vice-versa. Tal modificação permaneceria na fase seguinte.

Na Comissão do Sistema tributário, orçamento e finanças, o substitutivo do relator José Serra traria, por sua vez, proposta que *condicionava, mas permitia aumento de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa*:

Art. 31. [...]

§ 1º Os projetos de lei sobre diretriz orçamentária e sobre os orçamentos anuais receberão emendas exclusivamente na Comissão Mista, sendo conclusivo e final o seu pronunciamento, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e um terço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na Comissão.

§ 2º Emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, só será objeto de deliberação quando:

- a) compatível com o plano plurianual de investimentos públicos, com a lei de diretriz orçamentária, ou com ambos, conforme o caso;
- b) indique os recursos necessários, desde que provenientes do produto de operações de crédito ou do superávit financeiro apurado no exercício anterior.

§ 3º É vedado à emenda indicar, como fonte de recursos, o excesso de arrecadação, bem assim modificar a natureza econômica da despesa (BRASIL, Senado Federal, 1987b, v. 142, p. 10).

A preocupação com o controle do gasto público e suas consequências estariam presentes nos debates constituintes. César Maia, a tal respeito, argumentaria:

Em geral, o processo orçamentário é acompanhado pelo Legislativo, ou seja, ele é controlável; sua lei é discutida efetivamente quando há um período grande de discussão, o que nos Estados Unidos e na Inglaterra é chamado de negociação. Seus orçamentos são bianuais. Há um ano todo para sua discussão. A seguir, o Executivo retorna com a versão final ajustada, negociada com o Legislativo. **Pensar que o Legislativo pode fazer emendas, criando despesas, é um absurdo, principalmente quando nossas receitas são muito flexíveis, em virtude da inflação tão variável que temos – peço que seja dada atenção especial a este ponto. [...]**

Nossa preocupação, como disse o Dr. Adroaldo Moura da Silva, é controlar o gasto público através da lei orçamentária, não permitindo que ocorram gastos extra-orçamentários, burlando-se a lei, instrumentos legais que o ensejem (BRASIL, 1987, Atas das reuniões, p. 32, grifos nossos).

Na sequência dos debates, o “aumento de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa” seria substituído no texto. A redação do segundo substitutivo do Relator do Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Bernardo Cabral, de novembro de 1987, traria a seguinte conformação:

Art. 195. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional simultaneamente.

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Primeiro-Ministro, bem como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas casas, criadas de acordo com o artigo 72.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas aos projetos de lei do orçamento anual e de créditos adicionais somente poderão ser aprovadas quando se relacionarem com:

I – os investimentos e outras despesas deles decorrentes, desde que:

a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
b) indiquem os recursos necessários, admitidos somente os provenientes de anulação de despesas da mesma natureza;

II – as autorizações a que se refere o inciso I do parágrafo 6º do artigo anterior;

III – a correção de erros ou inadequações.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual [...] (BRASIL, 1987c, volume 247, p. 16).

Percebe-se que as restrições à admissibilidade de emendas parlamentares aumentaram durante as fases do processo constituinte, não somente por meio da *vedação à ampliação das despesas*, visto que somente poderiam decorrer de *anulação de*

despesas da mesma natureza, como também por meio da delimitação para incidirem apenas sobre “investimentos e outras despesas deles decorrentes”, para além das exigências de compatibilidade com PPA e LDO e correção de erros e inadequações.

O texto final da Constituição de 1988 inverteria a questão da admissibilidade das emendas sobre “investimentos e outras despesas deles decorrentes”, para, ao contrário, *vedar os casos de inadmissibilidade das emendas, excluindo-se a possibilidade de emendas sobre pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais*:

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

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

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

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Como se sabe, tais dispositivos seriam conjugados com a previsão do inciso I do art. 63 da Constituição, segundo o qual não seria admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, *ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º*. José Serra (1994, p. 10), analisando o resultado final do processo constituinte, defenderia:

Fugindo de ambos os extremos, o novo texto permite emendas desde que sejam acompanhadas da indicação dos recursos necessários sendo proibidas a indicação dos provenientes de pessoal e seus encargos, serviços da dívida e transferências constitucionais e sejam compatíveis com o Plano Plurianual e as Diretrizes Orçamentárias, ambos também aprovados pelo Congresso. Neste sentido, as emendas apresentadas têm de se ajustar às prioridades que o próprio Legislativo contribuiu para estabelecer. Abriu-se, portanto, o caminho para uma participação responsável dos parlamentares no processo orçamentário.

Como visto, o padrão constitucional brasileiro, relativamente à possibilidade de aumento de despesa pelo Legislativo, foi o de que as *Constituições ditatoriais de 1937 e 1967-69* o vedassem, enquanto as *Constituições democráticas* não o fizessem expressamente. No que pertine à admissibilidade de emendas parlamentares, a Carta de 1937 não as vedaria (§ 2º do art. 69); por sua vez, a Constituição de 1967, com a redação da EC nº 1, de 1969, em decorrência da *conjunção amplíssima de hipóteses de inadmissibilidade*, acarretaria tal efeito. As Cartas de 1891, 1934 e 1946 não traziam disposições expressas acerca das hipóteses de admissibilidade das emendas parlamentares ao projeto de orçamento.

Destarte, relativamente às emendas parlamentares, a Carta Política de 1988 fugiria aos padrões constitucionais democráticos progressos de ausência de disposições expressas acerca da admissibilidade das emendas, e, simultaneamente, de *vedação prática* da Carta de 1967-69, aproximando-se do teor, nesse particular, da Carta de 1937. Efetivamente, tal constatação nos remete à análise de Argelina Figueiredo e de Fernando Limongi (2001, p. 41) em que destacam, sobretudo em relação aos poderes legislativos do Presidente, uma

pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às normas que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Os efeitos desse ordenamento legal explicam a preponderância legislativa do Executivo no atual regime constitucional, papel que é contrastante com o perfil assumido durante a democracia de 1946 e similar ao estabelecido no regime militar.

Bittencourt (2019, p. 80), comparando a Constituição de 1988 com a Carta de 1946, destacaria que o Parlamento efetivamente teria, em 1988, “restrições muito mais fortes para aumentar as despesas, uma vez que existe restrição formal à alteração dos montantes totais de receita e despesa no texto constitucional”. Além disso, utilizando-se de indicadores orçamentários comparativos entre as duas Cartas constitucionais, também chegaria à conclusão de que o quadro de mudança institucional indicaria “que a premissa de aumento dos poderes de agenda presidenciais em matéria de orçamento entre 1946 e 1988 tem, sim, forte fundamento empírico, ao menos no que se refere à caracterização formal desses poderes nos textos legais e regimentais” (BITTENCOURT, 2019, p. 82).

As emendas orçamentárias, todavia, não esgotam o tema dos poderes parlamentares para definir prioridades alocativas ou distribuir recursos orçamentários. A discussão dos *critérios alocativos* estaria presente desde os primórdios da Constituinte de 1987. Ora, a dominância do processo orçamentário não se extrai somente do exercício, pelo Legislativo, da faculdade basilar de discutir e emendar o projeto de orçamento encaminhado pelo Executivo. Revela-se, também, por meio de outras regras que condicionem, ou não, as definições alocativas e o estabelecimento de prioridades. Portanto, regras acerca de critérios para alocação de recursos e as questões regionais e federativas também surgiriam na ANC.

O relatório inicial de José Luiz Maia, na Subcomissão de orçamento e fiscalização financeira, em 11 de maio de 1987, estabelecia, logo no artigo 1º que:

Art. 1º [...] § 2º – **a alocação de recursos deverá obedecer o critério da proporcionalidade direta à população e inversa à renda**, excluindo-se as despesas com:

- a) Segurança e Defesa Nacional;
- b) Manutenção dos órgãos federais sediados no Distrito Federal;
- c) Poderes Legislativo e Judiciário; e
- d) Dívida Pública (BRASIL, Senado Federal, 1987a, volume 151, p. 9).

Dotar o País de um mecanismo orçamentário capaz de reduzir as desigualdades sociais e eliminar as disparidades regionais seria um elemento crucial não somente do debate constituinte, como da história brasileira. A justificativa apresentada pelo constituinte para o dispositivo, no Anteprojeto do relator da subcomissão, seria “elimina-se, com isso, dois quistos que ainda hoje cerceiam a flexibilidade e a justiça orçamentária: a vinculação da receita pública e o tratamento rudemente diferenciado aos problemas regionais do País” (BRASIL, 1987a, v. 151, p. 2).

O anteprojeto da Subcomissão, de 22 de maio de 1987, manteria o dispositivo como mencionado acima, mas, por não haver acordo, ele sairia nas fases seguintes de discussão da Constituição e já não constaria do substitutivo do relator da Comissão do sistema tributário, orçamento e finanças, José Serra.

O *critério alocativo combinado de população e renda* desapareceria do texto constitucional, que passaria a atribuir ao orçamento fiscal, dentre suas funções, a de “reduzir desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional” (§ 3º do art. 31), no Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, em junho de 1987. E, ademais, seria incluído um artigo que remeteria a este último dispositivo, afirmando que “O cumprimento progressivo do disposto no § 3º do art. 31 será feito no prazo de dez anos, com base no crescimento real da despesa de custeio e de investimentos, distribuindo-se entre as regiões macroeconômicas de forma proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio de 1986 e 1987” (BRASIL, 1987, v. 145, p. 21).

Tais dispositivos permaneceriam no Anteprojeto de Constituição da Comissão de Sistematização que teve como presidente Afonso Arinos e relator Bernardo Cabral. Como sabemos, os dois dispositivos permaneceriam no texto final da Constituição de 1988 (respectivamente, § 7º do art. 165 e art. 35 do ADCT). Posteriormente, dissertando a respeito de tal questão, Serra (1994, p. 14) argumentaria:

Neste aspecto [problemas regionais], a principal questão diz respeito a um dispositivo (parágrafo 7º do art. 165), de acordo com o qual os orçamentos federais, ‘compatibilizados com o Plano Plurianual, terão entre suas funções a de reduzir as desigualdades inter-regionais segundo o critério populacional’, ou seja, no limite, os gastos públicos federais (dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos das Empresas Estatais) deveriam ser distribuídos entre as macrorregiões do Brasil na mesma proporção da distribuição da população. Tal dispositivo foi incluído depois de intensas negociações e conflitos na Comissão Temática, por ideia e empenho dos parlamentares ligados às regiões menos desenvolvidas.

Pelo mesmo motivo, incluiu-se, nas Disposições Transitórias, um artigo que procurava assegurar que o cumprimento do disposto no texto permanente “será feito de forma progressiva no prazo de dez anos, com base no crescimento real das despesas de custeio e de investimentos”.

Na mesma linha, isso derivaria da representação presente na Assembleia Constituinte, em que “Os constituintes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que formavam maioria no plenário da Constituinte (51%), bem como na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Constituinte (52,5%), uniram-se na defesa de teses econômicas regionais” (SERRA, 1994, p. 14). E, ainda:

Sem entrar na discussão sobre o mérito do dispositivo ou sobre as causas dos desequilíbrios regionais no Brasil, nem sobre as terapias adequadas para atenuá-los, pode-se questionar, sem maiores digressões, tanto a ideia do parâmetro populacional para reorientar o gasto público, quanto a viabilidade política, social e econômica de uma redistribuição ‘cambojana’ de despesas públicas (incluindo custeio de fábricas, hospitais, escolas, etc.). Isto sem mencionar algo óbvio, isto é, o agravamento destrutivo dos conflitos de natureza regional, seja pelas tentativas de fazer cumprir os referidos dispositivos constitucionais, seja pela impossibilidade de cumpri-los (SERRA, 1994, p. 15).

Como ressaltado, o segundo tema com maior quantidade de modificações na ANC seria aquele relativo ao *locus* em que as emendas parlamentares seriam discutidas e aprovadas no âmbito do Congresso Nacional (PRAÇA, 2013). Neste tema, a Constituição de 1988 seguiria a Constituição de 1967-69, estabelecendo uma poderosa Comissão para a discussão dos projetos de lei relativos ao orçamento, às diretrizes orçamentárias, ao plano plurianual e aos projetos que os modificassem: a *Comissão Mista*.

O anteprojeto da Subcomissão de orçamento e fiscalização já preveria a *Comissão mista*, com caráter permanente e mandato de seus membros igual ao das Mesas do Senado e da Câmara, como a instância exclusiva para o recebimento das emendas ao projeto de orçamento. Ademais, estabeleceria que o seu pronunciamento “sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se um terço dos membros do Senado Federal e mais um terço dos membros da Câmara dos Deputados requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na Comissão”. A identidade desse dispositivo com o § 3º do art. 66 da Constituição de 1967, na redação da EC nº 1, de 1969, salta aos olhos, assim como a exclusividade do oferecimento de emendas na Comissão mista e sua própria previsão. Ademais, na hipótese de o Poder Executivo não encaminhar a proposta orçamentária no prazo constitucional, caberia à Comissão Mista elaborar o projeto de lei orçamentária.

O substitutivo de José Serra excluiria tanto a possibilidade de a Comissão Mista elaborar a proposta orçamentária no caso de omissão do Poder Executivo quanto o mandato dos membros da Comissão Mista, mas manteria as regras centrais da Comissão Mista estabelecidas no primeiro Anteprojeto da Subcomissão: “Os projetos de lei sobre diretriz orçamentária e sobre os orçamentos anuais receberão emendas exclusivamente na Comissão Mista, sendo conclusivo e final o seu pronunciamento, salvo se um terço dos membros da Câmara dos Deputados e um terço dos membros do Senado Federal requererem a votação em plenário de emenda aprovada ou rejeitada na Comissão”. Todavia, o parecer conclusivo, idêntico àquele constante da Carta de 1967, não permaneceria nas fases seguintes da ANC.

Praça (2013, p. 109) destacaria que o caso da Comissão Mista “é menos óbvio e mais revelador da maneira como diferentes interesses legislativos interagiram de modo a resultar na manutenção de uma instituição idealizada pelos militares”. Isso porque a manutenção de uma *comissão legislativa centralizada* para os assuntos orçamentários interessaria aos defensores do Legislativo como ator coletivo pelo maior poder de barganha com o Executivo; aos parlamentares com interesse em acesso a postos institucionais; e, ainda, àqueles que defendiam instituições desenhadas pelos militares, pois uma *Comissão centralizada* diminuiria os pontos de veto na negociação com o Executivo (PRAÇA, 2013).

O texto final da Constituição de 1988, além da previsão da *Comissão mista permanente*, faria remissão para os regimentos internos do Congresso Nacional tanto no caso da apreciação dos projetos do PPA, LDO, LOA e de créditos adicionais, quanto da apreciação das emendas parlamentares, ampliando-se a importância das normas regimentais para a complementação dos comandos constitucionais:

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

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

Outro tema que nos parece importante destacar, neste momento, é a questão das consequências da não aprovação da proposta de orçamento pelo Congresso Nacional. Embora não tenha sido um assunto muito discutido, há consequências importantes nas regras estabelecidas quanto a esse ponto para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Como sabemos, a deliberação tempestiva do orçamento é objeto de grande atenção no desenho institucional exatamente pelas consequências advindas da não aprovação da lei orçamentária, considerando-se que, sem tal aprovação, não seria possível executar as despesas previstas na peça orçamentária.

Assim, a inexistência de uma alternativa para a execução de despesas no caso da não aprovação da lei de orçamento amplia os custos políticos de sua rejeição; por outro lado, a possibilidade de que Executivo possa executar livremente as despesas sem depender da aprovação legislativa faz com que todo o processo orçamentário perca o papel de contrato ou de acordo legítimo em torno de receitas e despesas (BITTENCOURT, 2019).

Anteriormente à Constituição de 1988 também houve um padrão constitucional básico relativamente ao tema: enquanto as Constituições de 1891 (com a reforma de 1926), de 1934 e de 1946 estabeleceram regras de *prorrogação do orçamento vigente no caso de descumprimento de prazos constitucionais*; as Constituições ditatoriais de 1937 e de 1967 fixaram a regra do *decurso de prazo* e, portanto, ante o não cumprimento dos prazos estabelecidos, o governo publicaria como *lei* a sua proposta.

A Constituição de 1988 fugiria tanto do figurino democrático pregresso quanto do autoritário quanto a esse ponto, não havendo regras de *prorrogação do orçamento vigente* ou de *decurso de prazo*. No caso do *decurso de prazo*, o Executivo tem garantia de que terá aprovado o orçamento antes do início do exercício financeiro; no caso de *prorrogação do orçamento*, o Executivo também tem uma alternativa garantida para iniciar a execução orçamentária. Todavia, a Constituição

brasileira não assegurou tais condições ao Poder Executivo, exigindo-se, em face da ausência de prazos peremptórios, que se chegue a um acordo com o Legislativo para o início da execução orçamentária. Portanto, em contraposição ao regime constitucional pregresso, nesse quesito a Carta de 1988 não se mostraria favorável ao Executivo, *fortalecendo o poder de negociação do Congresso Nacional*.

Todavia, isso seria contornado por meio das LDOs que trariam a possibilidade de execução provisória do PLOA por meio de duodécimos. Sobre tal questão Figueiredo e Limongi (2001, p. 45, grifos nossos) destacariam:

Vale notar que todas as leis de diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Congresso estabelecem que, no caso de não-cumprimento dos prazos para aprovação do orçamento, o Executivo está automaticamente autorizado a efetuar gastos à razão de 1/12 ao mês do orçamento enviado. **Dessa forma, o Legislativo abre mão de seu principal poder de barganha na negociação do orçamento. As consequências da não-aprovação do orçamento passam a ser mínimas. De fato, usando desse mecanismo, o Executivo pode ver-se livre da participação do Legislativo na elaboração do orçamento.**

Outro ponto importante é o relativo ao *veto*. A possibilidade de veto apenas integral eleva os custos de rejeição do orçamento e fragiliza o presidente no exercício do seu poder de veto, embora o veto parcial (*line item veto*) seja especialmente raro (BITTENCOURT, 2019).

Na história brasileira, desde a reforma constitucional de 1926 do governo de Washington Luís, em decorrência do *veto integral* à lei de despesa aposto pelo presidente Epiácio Pessoa, passaria a constar das Constituições brasileiras a possibilidade de *veto total e parcial*. A Constituição de 1988 fortaleceria o poder de veto do presidente, no sentido de diminuir os custos da rejeição, possibilitando o seu exercício parcial com possibilidade do veto de *artigo, parágrafo, inciso ou alínea* e exigindo-se, ademais, maioria absoluta para a sua derrubada:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.

Contudo, nesse ponto, Figueiredo e Limongi (2001, p. 42, grifos nossos) destacariam um fortalecimento do Legislativo por haver se tornado mais fácil a derrubada do veto presidencial:

Outras medidas, menos abrangentes, também apontam para o fortalecimento do Legislativo vis-à-vis o Executivo. Por exemplo, **a derrubada do veto presidencial passou a depender do voto da maioria absoluta e não mais de 2/3. E a abrangência do próprio veto presidencial foi circunscrita, não mais podendo ele incidir sobre palavras isoladas.**

Por último, há que se registrar que o texto constitucional brasileiro, ampliando as previsões das Cartas anteriores, trouxe uma série extensa de restrições para a execução de despesas fora das autorizações e especificações determinadas pelo Congresso Nacional, vedando-se o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (inciso I do art. 167); a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (inciso II do art. 167); a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (inciso III do art. 167); a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (inciso V do art. 167); a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (inciso VI do art. 167); a concessão ou utilização de créditos ilimitados (inciso VII do art. 167).

Em seu relatório final, José Serra enalteceria o fortalecimento do Legislativo no processo orçamentário (BRASIL, 1987b, v. 142, p. 4):

Fortalece-se o papel do Legislativo no processo orçamentário, na fase de elaboração e no controle e fiscalização de sua execução. Isso é possível graças ao Projeto de Diretriz Orçamentária, à maior participação dos parlamentares nas definições fundamentais da alocação de recursos e ao revigoramento da Comissão Mista Permanente do Congresso. Mantém-se o princípio de que o Legislativo não deve substituir o Executivo em suas funções na realização da despesa pública, mas, ao mesmo tempo, considera-se crucial que o Legislativo participe efetivamente da definição de prioridades, controle e fiscalize a execução da despesa. Para isso, inclusive, será necessária a criação de mecanismos, como os que são contemplados, para o controle permanente e eventual

interrupção de investimentos, subsídios e outras formas de despesas que, por vezes, são realizados no meio de um exercício financeiro sem que o Legislativo os tenha aprovado, no mérito e nas condições de financiamento.

Portanto, se a restauração do regime democrático brasileiro trouxe como consequência o fortalecimento do papel do Legislativo no processo orçamentário, não se pode deixar de notar que as instituições orçamentárias não representaram mero retorno aos padrões democráticos progressos, mantendo-se prerrogativas fortes do Poder Executivo adquiridas no regime ditatorial (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PRAÇA, 2019). Efetivamente, o processo orçamentário seria composto de medidas de certa forma contraditórias: de um lado a ausência de prazos fatais para a votação da lei de orçamento e da diminuição do quórum necessário para a derrubada do veto presidencial; de outro, restrições fortes ao emendamento, vedação à ampliação da despesa e uma Comissão mista centralizada, favorável à negociação do orçamento ao Executivo.

Logicamente, por se tratar de um regime democrático, as prerrogativas do Poder Executivo seriam sopesadas pela participação ativa do Poder Legislativo e, assim, não poderiam ser construídas sobre a anulação institucional do Parlamento, como nos períodos ditatoriais. Todavia, seriam mais fortes do que as que foram construídas no período democrático progressivo, em decorrência de uma maior concentração de poder nas mãos do Executivo no regime de 1988 (BITTENCOURT, 2019, p. 195). Em síntese, o resultado final do desenho orçamentário constitucional de 1988 parecia apontar, efetivamente, para a *ampliação responsável da participação do Legislativo, com maiores garantias de governabilidade*.

3.2 O DESENHO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE GOVERNO: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A reforma partidária de 1979 acabara como o bipartidarismo imposto desde 1965, tendo sido criados seis partidos. A Arena transformou-se em Partido Democrático Social (PDS), o MDB bifurcou-se em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Popular (PP); o trabalhismo também se dividiu entre o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT); por fim, o Partido dos Trabalhadores (PT) reuniu lideranças sindicais, militantes católicos e ex-partidários das organizações revolucionárias dos anos 1960 e 1970.

Em 15 de novembro de 1989, nas primeiras eleições diretas para a presidência da República, haveria mais de vinte candidatos, dentre os quais Ulysses Guimarães (PMDB), Leonel Brizola (PDT), Mário Covas (PSDB), Paulo Maluf (PDS), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Fernando Collor de Mello (PRN) e Guilherme Afif Domingos (PL).

A discussão sobre o sistema de governo mais conveniente para o Brasil havia sido intensa ao longo do período republicano, talvez porque a opção presidencialista, adotada sob a égide do positivismo militar, quando da derrubada da monarquia, não tenha sido completamente aceita por expressivas lideranças do mundo político e intelectual brasileiro (CINTRA, 2007). A opção final da Assembleia Nacional Constituinte seria pelo sistema presidencialista, muito embora tal decisão tenha sido atenuada pela fixação de um plebiscito para cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, de modo a referendar a escolha do sistema de governo pelo povo brasileiro.

Shugart e Mainwaring (1997) definem o presidencialismo em termos de duas características básicas: a origem separada (“*separate origin*”) e a sobrevivência separada (“*separate survival*”). No presidencialismo o chefe do Executivo (presidente) seria eleito pelo voto popular e os mandatos seriam fixos para o presidente e para o Legislativo. No parlamentarismo, o chefe do Executivo (primeiro-ministro) não seria eleito pelo voto popular, mas pelo parlamento; e os mandatos não seriam fixos, visto que sua duração dependeria da confiança da maioria do parlamento, com a possibilidade de o gabinete dissolver o parlamento e chamar novas eleições.

Com um mandato fixo e sem necessidade da confiança parlamentar, o jogo real da política presidencialista aconteceria no período entre a formação e o término do governo, quando os presidentes minoritários precisariam cultivar o apoio político de dois ou mais partidos (POWER, 2015).

Os críticos do presidencialismo afirmariam que o mandato fixo do presidente introduziria uma rigidez que seria menos favorável à democracia do que a flexibilidade oferecida pelos mecanismos do parlamentarismo (perda de confiança e dissolução). O mandato fixo traria dificuldades na resolução de crises, pois, embora a maioria dos sistemas presidencialistas tivesse previsões como o *impeachment*, as tentativas de deposição do presidente colocariam o próprio sistema em risco. Ademais, outra questão delicada seria o fato de que, no sistema presidencialista, os parlamentares exercitariam um julgamento independente sobre os assuntos legislativos sem se preocuparem com as consequências imediatas daqueles para a sobrevivência do governo, permitindo a ocorrência de paralisias decisórias que prejudicariam a governabilidade. Para Shugart e Mainwaring (1997, p. 37):

it is precisely this independence of the assembly from the executive that can generate the problem of immobilism. This legislative independence is particularly problematic with highly fragmented multiparty systems, where minority presidents are the rule and legislative deadlock easily ensues.

Contrariamente, nos sistemas parlamentaristas haveria incentivos muito diferentes, com um maior alinhamento entre os interesses eleitorais dos parlamentares

e aqueles do Executivo e, portanto, os congressistas ostentariam menor independência, sendo muito mais custoso votar contra o partido. Como destacaria Richard Messick (2002, p. 1):

Legislators in Germany, the United Kingdom, and other parliamentary systems face very different incentives. Parties typically control candidate selection and campaign finance, so voting against one's party can far more costly than in the United States. The electoral interests of legislators in the majority are also much more closely aligned with the executive's than in the U.S. system. The executive is drawn from the majority in parliament, and that majority will have to stand for reelection if it defies the executive on an important vote. Thus legislators in parliamentary systems are considerably less independent of the executive than their U.S. counterparts.

Os argumentos que relacionam presidencialismo e instabilidade democrática são baseados no trabalho de Juan Linz (1994), segundo o qual a separação de poderes característica do presidencialismo implicaria uma relação de “mútua independência” entre Executivo e Legislativo, que contrastaria com a relação de “mútua dependência” característica das relações entre Executivo e Legislativo no parlamentarismo. As constituições presidencialistas proporcionariam poucos ou nenhum incentivo para a formação de coalizões por três motivos: i. como a *sobrevivência* do presidente independe de apoio legislativo, não haveria necessidade de se buscar a cooperação de outros partidos políticos; ii. como os mandatos presidenciais decorrem de disputas nacionais, os presidentes seriam intérpretes do *interesse nacional* e não de interesses distritais e específicos (como os parlamentares) e, assim, estariam menos inclinados a procurar cooperação do parlamento; iii. como a presidência é ocupada por uma única pessoa, ao contrário dos gabinetes parlamentares colegiados, não seria compartilhável para os propósitos de formação de coalizão. Por tais razões, o presidencialismo operaria contra a formação de coalizões, sendo estas difíceis e formadas apenas *excepcionalmente* (CHEIBUB, 2007).

Ao desagregar os elementos institucionais integrantes da dinâmica macropolítica brasileira, antes do novo quadro institucional inaugurado em 1988, Sérgio Abranches (1988, p. 10) destacaria cinco componentes basilares da tradição republicana: *presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional*. De tal combinação institucional emergiria uma lógica e especificidade próprias, com a coexistência nem sempre pacífica de tais elementos. Abranches (1988, p. 21-22) denominaria tal traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira de *presidencialismo de coalizão*:

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

A necessidade da construção de *amplas coalizões*, para Abranches, decorreria do fato de que a sustentação política do governo não seria apenas partidária, *mas também regional*, como resultado da influência política dos governos estaduais para a estabilidade federal. Em suas palavras:

É preciso compreender melhor a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil. A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da “política de governadores”. A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (ABRANCHES, 1988, p. 22).

E, como comprovação empírica do fato de que a formação de coalizões não seguiria apenas a lógica partidário-parlamentar, destacaria que, no período de 1946-64 sempre houve ao menos uma *coalizão mínima possível*. Portanto, o cálculo dominante evidenciaria a necessidade de coalizões ampliadas *por razões de apoio regional*:

Mais importante que anotar a sabida predominância do triângulo RJ/SP/MG, é verificar a clara existência de uma lógica regional subjacente à formação das coalizões governamentais e o fato de que alguns estados aparecem como representantes preferenciais de suas regiões, denotando sua liderança nos blocos regionais de nosso sistema político (ABRANCHES, 1988, p. 25).

Tal sistema seria caracterizado pela *instabilidade e alto risco*, visto que, em função da necessidade de amplas coalizões, haveria maior número de parceiros, mais heterogeneidade e uma tendência de mais conflitos pela amplitude do arco ideológico, baseando-se, o sistema, exclusivamente, no desempenho corrente do governo e no respeito dos acordos ideológicos ou programáticos construídos (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Ao analisar a contribuição teórica de Abranches, Fernando Limongi (2006) destacaria o fato de que aquele autor escreveria *antes da elaboração da Constituição de 1988*, e que a matriz institucional de 1988 não poderia ser assimilada com a experiência democrática anterior, dada sua diversidade. O sistema político brasileiro seria *original*, na elaboração teórica de Abranches, em função da *incapacidade de se formar coalizões estritamente partidárias* em decorrência da sobrevivência do poder regional e local tradicionais. Assim, se do ponto de vista descritivo, o sistema político brasileiro poderia ser nomeado como *presidencialismo de coalizão*, em decorrência de um sistema de governo presidencialista e da necessidade de formar coalizões para obtenção de apoio parlamentar, tais características não implicariam qualquer aspiração à originalidade (LIMONGI, 2006).

A visão pessimista do caso brasileiro seria compartilhada por outros estudiosos que – salientando aspectos diversos de Abranches – enxergariam uma “combinação difícil” (MAINWARING, 1997) pela conjunção do *presidencialismo, fragmentação e indisciplina partidárias, e federalismo*. Assim, embora prerrogativas fortes tenham sido atribuídas ao presidente da República, a somatória de um sistema partidário fragmentado – implicando um controle minoritário das cadeiras do parlamento pelo partido presidencial – de indisciplina partidária e de dispersão de poder pelo federalismo, dificultaria institucionalmente o quadro brasileiro:

First, presidents have had sweeping constitutional powers, especially under the 1988 constitution. The 1988 constitution gives presidents exceptionally strong proactive and some significant reactive powers; the 1946 constitution gave presidents strong reactive powers. Second, a highly fragmented party system has also affected Brazilian presidentialism. With a highly fragmented party system, presidents are usually in a situation of informal coalition government or (exceptionally) of minority presidentialism. Because their parties control a minority of seats, presidents need to build cross-party coalitions to implement most major policies. Third, comparatively undisciplined catchall parties make it difficult for the president to rely exclusively on party channels of support. When presidents are popular, politicians of all stripes and colors support them, but when they lose favor, they often have difficulty winning support for their projects. Defections in hard times make it difficult for presidents to implement major reforms. Finally, federalism has also shaped the functioning of Brazilian presidentialism. The logic of politicians and parties in Brazil is deeply engrained with robust federalism, which reinforces the dispersion of power created by the highly fragmented party system (MAINWARING, 1997, p. 55-56).

Um componente importante da engrenagem do governo seria representado pelos sistemas partidário e eleitoral. Há uma *forte conexão entre sistemas partidários e sistemas eleitorais* (LIJPHART, 2019). Como o objetivo básico da representação proporcional seria o de dividir os assentos parlamentares entre os partidos proporcionalmente aos votos recebidos, garantindo-se melhor representação de grupos e interesses minoritários, haveria uma tendência a um maior número de partidos políticos. Essa seria uma das explicações para o surgimento dos sistemas pluripartidários na Suíça e na Bélgica, pois o *sistema eleitoral proporcional* não inibiria a tradução de clivagens sociais em clivagens do sistema partidário (LIJPHART, 2019, p. 61). Tais incentivos também estariam presentes no caso brasileiro, em decorrência da adoção da representação proporcional.

Efetivamente, no caso brasileiro, a fragmentação partidária seria algo incontroverso. Na década de 1980, o Brasil possuía um dos Legislativos mais fragmentados do mundo, mutilando a capacidade decisória do sistema político e as perspectivas de consolidação democrática. Entre 1985 e 1999, o tamanho médio do partido

do presidente seria de 12,3% das cadeiras na Câmara (AMORIM NETO, 2000). O número efetivo de partidos políticos em 2013 seria superior a dez, representando, tal fato, a certeza de que o partido do presidente, no Brasil, jamais iria controlar – sozinho – a maioria dos assentos na Câmara (POWER, 2015).

Esta perspectiva negativa do sistema também decorreria do fato de que, nos Estados Unidos, o sistema presidencial era bastante institucionalizado, estável e de longa duração, encarando-se outros sistemas presidenciais – ainda pouco estudados – como instáveis e suscetíveis de recaídas ditatoriais. Assim, ante a inexistência de um bipartidarismo e de um sistema eleitoral majoritário, de maiorias relativas, não haveria esperança de um bom funcionamento do sistema brasileiro (CINTRA, 2007a).

A visão predominantemente negativa a respeito das instituições políticas brasileiras da primeira década do novo regime democrático, todavia, seria bastante questionada, com o surgimento de uma interpretação revisionista muito bem-sucedida.

Os juízos negativos e as previsões catastróficas não se baseariam em pesquisas empíricas sistemáticas sobre o tema, sendo diretamente deduzidos da forma de governo e dos sistemas eleitoral e partidário. Com base em pesquisas empíricas, Figueiredo e Limongi (2001) questionariam o argumento do comportamento irresponsável dos parlamentares sob o presidencialismo, introduziriam a importância do controle da agenda (*timing* e conteúdo) e dos poderes legislativos do presidente para o funcionamento do governo, constatariam a existência de disciplina partidária – contrariamente aos juízos tradicionais – e, assim, destacariam a possibilidade de formação e de funcionamento de coalizões partidárias sob o presidencialismo, em decorrência do controle sobre a agenda e do controle de acesso à patronagem. Portanto, os partidos políticos importariam, e seria possível que se governasse em concertação com eles. Nas palavras de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi:

a literatura especializada tende a descartar – muitas vezes implicitamente – a possibilidade de que coalizões partidárias em apoio ao Executivo se formem e funcionem a contento sob o presidencialismo. Mais uma vez, fomos contra a corrente e testamos empiricamente uma hipótese dada como improvável com base em argumentos frágeis. Os fatos desmentem as expectativas sustentadas pelas teorias sobre apoio partidário no presidencialismo. Ao menos no Brasil pós-Constituinte, os presidentes organizaram ministérios em bases partidárias, e as coalizões assim construídas tenderam a funcionar no Congresso. Durante o período investigado, os presidentes contaram, em média, com os votos de 9 entre 10 parlamentares filiados aos partidos-membros da coalizão presidencial. Raras foram as oportunidades em que o presidente foi derrotado por falta de apoio (indisciplina) de suas bases (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Portanto, no *presidencialismo de coalizão* seria possível aos presidentes que se comportassem como primeiros-ministros europeus, combinando ministérios multipartidários e blocos de votação no plenário:

Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios – pastas – para partidos dispostos a apoiá-lo, assegurando assim a formação de uma maioria parlamentar. Formado o governo, portanto, benefícios políticos de toda sorte – influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio, etc. – são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Os estudos recentes sobre o presidencialismo latino-americano mostrariam que os governos de coalizão seriam mais frequentes nessa região do que supunham os teóricos desse sistema de governo (AMORIM NETO, 2000). No período de 1979 a 2006, seis países (Bolívia, Brasil, Chile, Panamá, Equador e Colômbia) tiveram governos de coalizão em todo o período, não sendo uma peculiaridade das novas democracias latino-americanas, como se constataria com o caso paradigmático da Indonésia (MELO; PEREIRA, 2013, p. 1). A seu turno, Lijphart (2019, p. 125) afirmaria que “os gabinetes de coalizão não são formados com frequência nos sistemas presidencialistas, mas não são excepcionais”. José Antonio Cheibub (2007, p. 86) argumentaria que os governos de coalizão não seriam incomuns nos regimes presidencialistas, embora menos frequentes nas democracias presidencialistas do que nas parlamentaristas. Todavia, os dados compilados não seriam suficientes para refutar, conclusivamente, a visão tradicional acerca do presidencialismo (CHEIBUB, 2007, p. 86).

Para Arend Lijphart (2019), a origem do domínio do Executivo se encontraria no sistema bipartidário disciplinado e não no sistema parlamentarista. Assim, um gabinete dominante, com maior concentração de poder, a exemplo do britânico, seria chamado de “ditadura eletiva” (LIJPHART, 2019, p. 35). Neste caso, “quando o gabinete é composto de líderes de um partido com maioria coesa na Câmara dos Comuns, geralmente tem o apoio da maioria, tem segurança de que permanecerá no cargo e que suas propostas legislativas serão aprovadas. O gabinete é claramente dominante vis-à-vis o Parlamento” (LIJPHART, 2019, p. 34). Por sua vez, em sistemas parlamentares pluripartidários, os gabinetes tenderiam a ser muito menos dominantes, por serem gabinetes de coalizão. Os gabinetes belgas, por exemplo, por serem formados por coalizões amplas e não coesas, não seriam tão dominantes quanto os equivalentes do modelo Westminster, tendendo a “ter um genuíno relacionamento toma-lá-dá-cá com o Parlamento” (LIJPHART, 2019,

p. 60). De forma similar, nos sistemas presidencialistas, “a mesma variação de grau na dominância do Executivo pode ocorrer, dependendo de quanto exatamente os poderes governamentais são independentes” (LIJPHART, 2019, p. 35).

Com base nas evidências empíricas sistematizadas, Figueiredo e Limongi (2001) sugeririam que se deveria abandonar a perspectiva analítica pela qual o presidencialismo e o parlamentarismo seriam regidos por lógicas políticas radicalmente diversas. Portanto, presidentes dotados de amplos poderes legislativos não seriam “antípodas dos primeiros-ministros”. Na mesma linha, um sistema parlamentar como o italiano, por exemplo, assemelhar-se-ia mais, sob alguns aspectos, ao presidencialismo brasileiro do que ao parlamentarismo britânico (CINTRA, 2007b).

O fato de existirem governos de coalizão presidencialistas não representaria, logicamente, qualquer garantia de sucesso, fazendo-se necessário o exame das condições e requisitos para o êxito de tais governos. Nas palavras de Timothy Power (2015, p. 35):

Como um modelo, o presidencialismo de coalizão aceita que o presidencialismo multipartidário é um formato não amigável para os presidentes, mas também reconhece que é um sistema autorregulador, capaz de gerar medidas corretivas e preemptivas, voltadas para assegurar governabilidade [...] o sistema requer que os presidentes trabalhem duro para implantar suas perspectivas partidárias, bem como para exercer seus poderes constitucionais.

Assim, estudos empíricos a respeito do presidencialismo de coalizão brasileiro começaram a surgir em duas vertentes básicas: *composição* e *cultivo* (POWER, 2015, p. 31). Os estudos acerca do “cultivo” investigariam a forma pela qual a política de alianças seria gerida ao longo do tempo pelo chefe do executivo, enquanto os exames da “composição” concentrar-se-iam na composição ministerial do governo de coalizão. A “gestão da coalizão” teria como expectativa subjacente o fato de que a formação do ministério, sozinha, não seria uma estratégia suficiente para a garantia do sucesso legislativo, havendo necessidade de se agregar “outras formas de cola política, como o controle da agenda, o clientelismo orçamentário e o uso seletivo das prerrogativas presidenciais” (POWER, 2015, p. 32). Para Melo e Pereira (2013, p. 4), o *sucesso imprevisto do presidencialismo multipartidário* derivaria de três elementos centrais: i. poderes presidenciais; ii. existência de bens de troca – como ministérios, patronagem, políticas distributivistas – utilizados para angariar o apoio legislativo no Congresso; e iii. força de freios institucionais sobre a discricionariedade do Executivo.

Destarte, a política orçamentária instrumentalizada por intermédio do processo orçamentário seria um dos elementos fundamentais de sustentação dos governos multipartidários brasileiros. Nesse sentido, sendo as emendas parlamentares

cruciais em um sistema de trocas de apoio entre Executivo e parlamentares, torna-se imprescindível que se examine, com vagar, os contornos dessa engrenagem orçamentária para o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

3.3 AS ENGRENAGENS ORÇAMENTÁRIAS E A GESTÃO DA COALIZÃO

A importância central do processo orçamentário para a governabilidade do presidencialismo de coalizão decorre da relevância atribuída às emendas parlamentares pelos congressistas. E tal importância encontra-se associada à *busca pela reeleição* (MAYHEW, 1974). Assim, os parlamentares, em sua luta pelo poder e pela manutenção do poder, desenvolveriam um relacionamento responsivo com determinado eleitorado (*accountability relationship with an electorate*). Por isso, a maioria dos parlamentares usaria sua prerrogativa para a propositura de emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais, com o objetivo de maximizar seu futuro eleitoral e sua carreira política. Nas palavras de Barry Ames (1986, p. 179-182):

O Legislativo é importante na elaboração do orçamento porque seus membros preocupam-se com a reeleição. Na esperança de que os eleitores os recompensarão, os parlamentares apóiam projetos que beneficiam suas bases eleitorais. Sua busca de aliados conduz à consagrada prática da ajuda mútua: cada parlamentar apóia projetos de outros em troca de apoio para seu próprio projeto. Com o passar do tempo, a distribuição do orçamento total pelos programas tenderá a privilegiar os programas mais desagregáveis, isto é, aqueles com maior potencial fisiológico, tais como projetos visando a construção de hospitais e escolas ou a expansão de rodovias. [...] O empenho dos parlamentares em elaborar projetos através dos quais pudessem reivindicar mais créditos é afetado pelas regras eleitorais.

No caso brasileiro, os incentivos estabelecidos pela legislação eleitoral, por meio da lista aberta, incentivariam os políticos a cultivarem eleitorados próprios e pessoais, por meio da provisão de bens públicos tangíveis, retirando os instrumentos, como o acesso à lista, para que os líderes punam essas estratégias individualistas. Assim, o sistema proporcional de lista aberta contribuiria para o enfraquecimento dos partidos e para a preponderância de práticas individualistas dos políticos com vistas à obtenção do seu sucesso eleitoral. Nas palavras de Mainwaring (1999, p. 249): “Brazilian electoral rules encourage politicians to develop a personal vote and avoid relying extensively on the party for election. The electoral system helps explain the individualistic behavior of politicians”.

Seus esforços individuais, nesse contexto, teriam, como um dos objetivos, o de procurar a execução de suas emendas individuais, pois tal estratégia garantiria

“altos retornos eleitorais, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores serão as chances de reeleição do parlamentar” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 274). As emendas, portanto, permitiriam aos parlamentares estabelecer uma relação personalista e direta com seu eleitorado, garantindo votos em pleitos eleitorais. Em outras palavras, haveria uma *troca* entre o oferecimento de políticas voltadas para grupos específicos, garantida pelo acesso dos políticos aos cofres públicos, e os votos dos eleitores. Portanto:

Os deputados apresentam propostas de emendas orçamentárias com o objetivo de manter seus antigos eleitores e atrair novos. Durante a ditadura, o Congresso não podia modificar o orçamento federal, mas, desde que os deputados recuperaram esse direito, com a entrada em vigor da Constituição de 1988, rapidamente aprenderam a fazê-lo. Entre 1989 e 1992, o número de emendas orçamentárias por ano cresceu de 8 mil para 72 mil, das quais mais de 90% eram destinados a municípios específicos (AMES, 2003, p. 113).

A ambiência no Brasil seria favorável a esse modelo de concessão de benefícios tangíveis locais, segundo Ames (2003):

O Brasil se caracteriza pela existência de estados poderosos que agem em função de seus próprios interesses, pela importância dos estados na seleção dos candidatos ao Congresso, por municípios que têm independência para eleger suas administrações locais, pela fraca liderança dos partidos nacionais e pela separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo federal. Além disso, enormes desigualdades regionais criam municípios tão pobres que o emprego no governo e os subsídios são fontes essenciais para a renda local. Assim, a política brasileira favorece a provisão de benefícios locais, geograficamente separáveis.

O *distributivismo* define-se pela provisão de políticas específicas em que benefícios tangíveis e claramente identificáveis são implementados, sendo tal modelo baseado no caso estadunidense. No distributivismo, as trocas seriam voluntárias, diferentemente das relações clientelistas, baseadas em assimetria e relações de dependência entre as partes envolvidas (MESQUITA, 2009). As *políticas distributivistas* seriam denominadas, nos Estados Unidos, de *pork-barrel politics*, sendo entendidas como programas que podem ser dirigidos para áreas específicas de interesse parlamentar, também referidas como redutos ou bases eleitorais (AMES, 1986, p. 179). Tais políticas dispensariam benefícios circunscritos, embora recaindo sobre a sociedade como um todo de forma imperceptível. Essa seria a definição clássica das políticas distributivistas de Barry Weingast (1994, p. 319): “the politics of expenditure programs where the benefits can be targeted to specific localities, paid for via general revenues”.

A eficácia da estratégia eleitoral de direcionamento das emendas individuais para determinadas localidades com vistas à conquista de votos seria, contudo,

questionada pela literatura em decorrência de baixas taxas de retorno dos postulantes à Câmara dos Deputados (; MESQUITA, 2009). Os dados de Mesquita (2009) não confirmaram a existência de uma *relação entre o valor executado das emendas de cada parlamentar e o sucesso eleitoral*. Nesse sentido “37% dos parlamentares não executaram sequer um real em emendas individuais no município em que foram mais votados. Isso significa que parte da execução de *pork*, como dito acima, não está relacionada a recursos controlados pelos políticos, mas sim às suas estratégias” (MESQUITA, 2009, p. 26). Em outros termos, votos estariam concentrados em municípios para os quais não teriam sido distribuídas quaisquer emendas, impedindo o estabelecimento de *relação causal* entre alocação de recursos (emendas) e votos recebidos.

Todavia, o fato de que o sucesso na carreira política (eleição) não estaria *diretamente* correlacionado com a distribuição de benefícios particulares por meio das emendas individuais, não significaria que os políticos não agiriam em conformidade com seu entendimento a respeito dessa necessidade. E isso ocorreria, pois a atuação dos parlamentares se encontraria moldada pela crença de que lhes caberia proporcionar benefícios para as localidades a que se encontram vinculados politicamente (BEZERRA, 1999).

Nesse contexto, a questão central para a relação candidato-eleitorado seria de *percepção* (FENNO JR., 1978). E, esta percepção seria moldada pelas demandas dos eleitores aos candidatos, pois aqueles acreditariam que “a distribuição de *pork* é uma das funções primordiais dos parlamentares e esperam que estes ajam de acordo” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 252). Assim, as evidências encontradas por Ames, Pereira e Rennó (2011) em *survey* conduzido em duas cidades brasileiras durante as eleições de 2002, 2004 e 2006, seriam no sentido de que deputados federais perceberiam os *eleitores como clientelistas* e agiriam em conformidade com tal percepção.

Portanto, concepções, práticas e relações sociais seriam estabelecidas pelos parlamentares em decorrência da convicção a respeito de suas próprias atribuições relativamente aos estados e regiões pelos quais seriam eleitos. Pedidos de recursos federais e de sua liberação aos ministérios seriam uma das principais solicitações dos prefeitos e uma das razões cruciais pelas quais os parlamentares recorreriam aos ministérios (BEZERRA, 1999, p. 23), uma vez que essa atuação corresponderia a um “dever parlamentar”. Ainda que tal constatação não implicasse que os parlamentares agissem “exclusivamente por referência aos seus interesses e vínculos com as bases eleitorais” (BEZERRA, 1999, p. 13), não deixaria de ser bastante emblemática.

David Samuels (2002) também questionaria a relação direta entre *pork* e sucesso eleitoral e argumentaria que *a troca não seria por votos, mas por recursos financeiros*: “deputies do not trade pork for votes, they trade pork for money” (SAMUELS, 2002, p. 845). Haveria, portanto, uma *relação indireta entre a alocação particularística de recursos e os votos* e não uma relação direta. Essa relação indireta decorreria do fato de que os projetos financiados com os recursos de emendas parlamentares poderiam beneficiar proprietários de empresas pelos contratos públicos decorrentes e, assim, o financiamento de projetos específicos permitiria construir e desenvolver relações com financiadores de campanhas eleitorais. Tais relações, por sua vez, assegurariam aos candidatos os recursos necessários para o financiamento de suas campanhas, permitindo, *indiretamente*, a conquista das eleições. Em resumo: *pork for money*. Como destaca Samuels (2002, p. 852):

The potential importance of private economic interests to deputies’ coffer pushes us to rethink the purpose of pork barreling in Brazil. Developing connections to industrialists or landowners can generate a substantial monetary payoff to reelection-minded deputies. This in turn suggests that incumbents seek pork not to benefit directly from additional voter support, but to develop relationships with deep-pocketed potential campaign financiers. In turn, the campaign finance they receive provides direct electoral benefits.

A atuação dos parlamentares para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais é caracterizada como “clientelista” e “fisiológica”, sendo associada a práticas “atrasadas”, “tradicionais” ou “oligárquicas” (BEZERRA, 1999). Tais relações clientelísticas seriam uma espécie de “resquíio em vias de desaparecimento devido à expansão das relações impessoais, universais e racionais – representadas, por exemplo, pelo mercado, pela burocracia-estatal e pela institucionalização das relações políticas” (BEZERRA, 1999, p. 15). Todavia, a despeito de tal percepção, como destacaria Nunes (2017, p. 54): “O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política”. Nesse sentido, *perpassaria a história política do país* (CARVALHO, 1997).

Bezerra (1999) realçaria que os *vínculos fundados na troca de favores, serviços e apoio, as exigências de lealdade e os compromissos políticos*, contrariamente ao entendimento em voga, não seriam mera sobrevivência de relações pretéritas, mas relações constitutivas do universo político. Assim, redes políticas e relações de interdependência vinculariam lideranças locais, parlamentares e autoridades governamentais, assegurando uma ampla circulação de serviços, favores e pessoas, entre a *política local* e a *grande política* (BEZERRA, 1999).

A ênfase no interesse eleitoral dos parlamentares tenderia a negligenciar “as pressões e obrigações a que estão submetidos devido à inserção em uma rede política, as medidas que devem ser adotadas e as mediações que são necessárias para que esses votos possam ser obtidos” (BEZERRA, 1999, P. 45). Por fim, tais práticas seriam “avaliadas a partir de um confronto com uma intervenção parlamentar tida como ideal – na qual ganham relevo as questões consideradas como nacionais – e não no contexto das relações políticas mais amplas nas quais se inserem e que garantem a sobrevivência política do parlamentar” (BEZERRA, 1999, p. 51).

Essa forma de atuação dos parlamentares voltada prioritariamente para a destinação de recursos para suas bases eleitorais se encontraria contraposta à concepção de que a sua participação na discussão do orçamento deveria privilegiar a análise das *prioridades e das grandes questões nacionais*. Por isso, as emendas vinculadas ao desenvolvimento de programas específicos nos estados e municípios seriam pejorativamente designadas de *emendas paroquiais* (BEZERRA, 1999, p. 70). Ademais, a inserção das *emendas paroquiais* carregaria recursos federais para obras que seriam de atribuição estadual ou municipal e, ainda, traria por consequência a *pulverização* dos recursos públicos. Nas palavras de Bezerra (1999, p. 72):

A inserção de emendas paroquiais na lei orçamentária tem sido responsável pelo que se designa como pulverização dos recursos públicos, ou seja, a distribuição, por inúmeras obras, de parcelas de recursos muitas vezes insuficientes para a conclusão dos projetos. A questão da pulverização é colocada também em termos da natureza das obras que são realizadas com esses recursos.

A atuação dos parlamentares estaria assim resumida, de *forma caricata*: *as emendas paroquiais financiariam pequenos projetos de interesse dos vereadores federais pulverizando, clientelisticamente, a distribuição dos recursos públicos, em detrimento dos interesses nacionais*. Outra crítica seria a de que, por particularizarem os benefícios e coletivizarem os custos, as políticas do tipo *pork barrel* poderiam acarretar a adoção e implementação de programas distributivos economicamente ineficientes (BARON, 1991; SHEPSLE; WEINGAST, 1981).

Preocupados em atender a todas as demandas dos eleitores, os políticos se encarregariam de aumentar permanentemente a despesa pública (TORRES, 2000, p. 15), acarretando maiores níveis de gasto, déficits e de dívida, em conformidade com o *problema do fundo comum* (*common pool problem*):

The common pool problem of public finances arises from the fact that, in all modern democracies, politicians spend money drawn from a general tax fund on public policies targeted at individual groups in society. As a result, the group of those who pay for specific policies (the general taxpayers) is typically larger than the group of those who benefit from these policies. The net benefits of such policies accruing to the

targeted groups, therefore, typically exceed the net benefits for society as a whole, and the targeted groups and their political representatives usually demand more spending on such policies than what is optimal for society at large. Thus, the common pool problem leads to excessive levels of public spending. Putting the argument into a dynamic context, one can show that it also leads to excessive deficits and government debts (VON HAGEN, 2007, p. 27-28).

Von Hagen (1992) também encontraria fortes evidências empíricas para a hipótese de que limites para as prerrogativas de emendamento parlamentar fortaleceriam a disciplina fiscal e resultariam em menores níveis de déficit e de dívida. Tal questão também estaria associada à diversidade da conexão eleitoral dos membros do Congresso, eleitos em distritos menores, ao contrário daquela ostentada pelo presidente da República, eleito em votação *nacional*, e, por isso, com maior conexão com as *questões nacionais* como crescimento econômico, estabilidade e bens públicos nacionais (ALSTON, MUELLER, 2005). Assim, “the concerns of congressmen are more likely more parochial because congressmen are in less of a position to internalize the gains from growth enhancing policies whereas they do internalize the benefits from pork” (ALSTON, MUELLER, 2005, p. 33).

O senso comum acerca das *mazelas* dessa atuação parlamentar, todavia, seria contraditado. Ames, Pereira e Rennó (2011) argumentariam que as políticas locais seriam, antes de tudo, políticas públicas de alocação de recursos e que ostentariam um relevante papel nas relações de representação entre parlamentar e eleitor em decorrência da necessidade de congruência entre as demandas dos eleitores e a responsividade dos eleitos. Assim “devido ao seu apelo caseiro e alta visibilidade, políticas do tipo *pork barrel* podem ser um mecanismo eficiente de representação política e *accountability* no Brasil” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 241).

Nessa linha, Eulau e Karps (1977) associariam o conceito de representação à responsividade, destacando, como um de seus quatro elementos (política, de serviço, alocativa e simbólica), a *responsividade alocativa ou orçamentária* (*allocation responsiveness*). E destacariam a construção e manutenção da relação representativa por meio de confiança e apoio mútuos entre representante e representado:

The representational relationship is not, however, just one of such concrete transactions, but also one that is built on trust and confidence expressed in the support that the represented give to the representative and to which he responds by symbolic, significant gestures, in order to, in turn, generate and maintain continuing support (EULAU; KARPS, 1977, p. 246).

Portanto, como a representação se referiria a uma relação em que os representados conseguiriam comunicar suas preferências aos representantes; e que estes, a seu turno, as compreenderiam e atuariam em conformidade com tais interesses, a

relação representativa desenvolvida no caso brasileiro contribuiria para um processo representativo efetivo e democrático (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

A seu turno, os exames empíricos realizados por Figueiredo e Limongi (2008) permitiriam a conclusão de que a maior parte dos recursos alocados pelos parlamentares decorreria de um processo coletivo de discussão, contraditando o senso comum do *personalismo* e da *dispersão de recursos* promovida pelo Congresso:

Mostramos mais uma vez a fragilidade das visões tradicionais, que enfatizam o personalismo e a dispersão de recursos promovida pelo Congresso. [...] A alocação da maior parte dos recursos de investimento passa por um processo de decisão coletiva: as emendas são aprovadas pelas bancadas estaduais ou regionais, por maioria qualificada de seus membros, ou apresentadas por comissões ou pelos relatores, assistidos pelos respectivos colegiados. Ou seja, o Legislativo privilegia as emendas coletivas. Elas são também beneficiadas pelo Executivo na execução orçamentária. Apenas as emendas individuais apresentam os traços normalmente atribuídos à participação do Congresso no processo orçamentário: dispersão de recursos e aplicação no nível local (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 21-22).

Assim, os autores destacariam que o eixo estruturador do processo orçamentário não seria determinado pelas emendas individuais e que as emendas coletivas e de relatores teriam precedência em termos de recursos alocados, utilizando, como fundamentação, a evidência da participação relativa das emendas individuais no conjunto das emendas parlamentares no período de 1996 a 2001 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Adiante retomaremos o exame do argumento dos autores e desenvolveremos nossa explicação a tal respeito.

No que se refere ao senso comum de *irresponsabilidade fiscal* do Congresso, Figueiredo e Limongi problematizariam tal questão, remetendo a conflitos internos da própria coalizão governamental, em visão diferenciada acerca do padrão consagrado “guardião-gastador”, que oporiam os poderes Executivo e Legislativo:

A participação do Legislativo nessa disputa deve ser remetida aos conflitos que ocorrem na própria coalizão governamental. Isto é, não se trata de um conflito entre um Legislativo desejoso de ampliar gastos de forma irresponsável e um Executivo que busca controlar despesas e impor a disciplina fiscal. A natureza do conflito é mais complexa, na medida que parte dela se dá no próprio Executivo. A visão tradicional que opõe a Fazenda aos ministros gastadores tampouco é suficiente, pois conta apenas parte da história. É preciso especificar quais são os ministros gastadores e quais as políticas envolvidas. No caso do custeio, os principais ministros gastadores são responsáveis por gastos sociais e em áreas que o próprio governo definiu como politicamente sensíveis e prioritárias – educação e saúde” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 86-87).

Ademais, o Congresso restringiria as suas próprias prerrogativas para disciplinar o processo de emendamento, limitando o paroquialismo e o localismo:

a busca, pelo Congresso, de maior influência e controle sobre o processo orçamentário não foi marcada por antagonismo e confronto com o Executivo. Pelo contrário, para tanto, o Congresso teve, antes de mais nada, que atar as próprias mãos. Estabeleceu normas regimentais disciplinando e racionalizando a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas orçamentárias e reforçando o papel institucional dos relatores e dos partidos no processo de apreciação do orçamento. Com isso, facilitou a atuação destes últimos, seja como agentes da maioria, pautando-se de acordo com sua participação no governo, seja como agentes da instituição, operando na coordenação da ação parlamentar. [...] Ou seja, o Congresso limitou o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 13).

Não obstante tais considerações, permaneceriam, para alguns, as *mazelas* decorrentes da atuação dos parlamentares, que justificariam, inclusive, a sua exclusão na atividade de elaboração do orçamento público, como ocorrido nos regimes ditatoriais. Adiante, veremos como tais processos transcorreram após a Constituição de 1988 no Brasil.

Convém retomar, nesse momento, a importância das emendas parlamentares para os congressistas. Porque tais emendas são reconhecidas como fundamentais para as carreiras políticas dos parlamentares, elas serão, simultaneamente, importante elemento de vínculo entre eleitores-representantes, de um lado; e, de outro, a pedra fundamental sobre a qual o presidente da República cimentará sua coalizão política de sustentação no Congresso. Por isso, as emendas serão uma “moeda política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267). Em outros termos:

Em termos gerais, o poder do parlamentar em relação ao Executivo funda-se, ao menos em parte, no apoio que pode conceder aos interesses do governo, isto é, em seu voto e nos votos dos parlamentares que é capaz de mobilizar. O interesse das autoridades ministeriais em contar com este apoio justifica, portanto, o tratamento concedido ao parlamentar (BEZERRA, 1999, p. 180).

O Poder Executivo teria uma vantagem estratégica, nesse ponto, pois, embora os parlamentares possam propor emendas individuais e coletivas ao orçamento, cabe ao Executivo liberar os recursos necessários, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira. Por isso, tal prerrogativa seria utilizada para azeitar as relações entre Executivo e Legislativo, permitindo a formação e a sustentação do governo. Assim, ao não aplicar critérios homogêneos para decidir que emendas seriam executadas, o presidente da República recompensaria os parlamentares que votassem sistematicamente a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas, ao mesmo tempo que puniria aqueles que não votassem favoravelmente ao não executar suas emendas (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 274).

Novamente, Figueiredo e Limongi (2008) fariam importante reparo na tese das *moedas de troca*, para salientar que as trocas estabelecidas não ocorreriam de forma individualizada com cada parlamentar, mas, sim, em conformidade com critérios partidários. Assim, as emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão de governo teriam maiores chances de serem executadas do que as dos demais parlamentares. Para comprovar que a execução orçamentária discriminava os parlamentares, em consonância com critérios político-partidários, apresentam as evidências empíricas da execução de emendas individuais no período de 1996 a 2001.

Destarte, substituem o critério do interesse comum ou homogêneo dos parlamentares por políticas distributivistas, que aumentariam suas chances de reeleição, por critérios partidários, fulminando a ideia de agendas necessariamente conflitantes entre Executivo e Legislativo. Como destacariam, “Nossa principal objeção à tese da troca de votos por execução de emendas é que ela desconsidera a realidade partidária que divide os parlamentares entre os que apóiam e os que se opõem ao governo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 22).

Saliente-se, contudo, que as emendas parlamentares não são o único recurso à disposição do presidente da República para construção de sua base de apoio. Há outros relevantes *bens de troca* nas relações estabelecidas entre governo e Congresso:

Minha hipótese é a de que os partidos cooperam com os presidentes quando percebem vantagens em fazê-lo. Entre estas vantagens podem estar a promoção de carreiras políticas, o acesso a recursos clientelísticos, ou a implementação de projetos de sua preferência. Uma das formas de um político assegurar-se desses benefícios é ocupar postos ministeriais. Para se manterem nos cargos, os ministros têm de trabalhar para assegurar o apoio do seu partido ao presidente da República. E mais, os parlamentares têm de partilhar os recursos clientelísticos obtidos caso seu líder mantenha o cargo ministerial (AMORIM NETO, 2000).

Assim, a *busca pela reeleição* não implica qualquer exclusividade em termos de estratégia adotada pelo parlamentar e, assim, tanto emendas parlamentares quanto cargos e influência sobre políticas públicas podem ser combinados para maximizar o sucesso eleitoral do parlamentar em sua *luta pela manutenção do poder*. Nessa linha, “ao participarem do governo, os políticos não buscam apenas cargos, visam também influenciar políticas e, com elas, obter votos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 77).

Há dúvidas sobre se a atração que os partidos brasileiros teriam na ocupação de ministérios decorreria do interesse pela política pública (*policy-seeking*) ou se do interesse de se extrair benefícios do cargo (*office-seeking*), mas, embora ambos pareçam existir no caso brasileiro, parece predominar a ambição de se extrair benefícios do cargo (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p 53-54).

Talvez seja necessário, nesse ponto, ampliar o conceito restrito das “emendas parlamentares” para “recursos orçamentários”. Ora, as emendas parlamentares destinam recursos orçamentários para finalidades específicas pretendidas pelos congressistas. Todavia, há outros meios que também permitem tal destinação, inclusive de forma mais volumosa. Assim, o controle de um certo ministério permite, para além das emendas parlamentares específicas, direcionar um volume de recursos orçamentários destinados a determinadas políticas públicas para certas regiões ou localidades. Não por outro motivo, Bezerra (1999, p. 196) destacaria:

A utilização dos recursos por parte dos ministros é vista por parlamentares e assessores nos mesmos termos que a atuação dos deputados e senadores. Ou seja, ela é entendida como parte das ações do ministro (licenciados de seus mandatos legislativos) voltadas para viabilizar a sua reeleição ou eleição para um novo cargo público. A identificação desse favorecimento dos estados por parte dos ministros é geralmente alvo de críticas da imprensa. As denúncias são feitas em termos de “favorecimento” ou uso “politiqueiro” dos recursos.

Efetivamente, o exame realizado por Baião, Couto e Jucá (2018) permitiu a constatação de que *a execução das emendas é afetada pelo pertencimento partidário do proponente da emenda e do ministro responsável pela dotação* e, assim, as emendas cujo autor e ministro são do mesmo partido apresentam grau de execução superior em comparação com aquelas em que não existe alinhamento partidário (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018). Portanto, deter um ministério conferiria uma vantagem aos partidos na execução orçamentária de suas emendas individuais (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 71).

Amorim Neto (2000) analisará a importância da composição do gabinete de coalizão no sistema presidencialista, com base na existência de um acordo entre o presidente e mais de um partido político em torno da nomeação de ministros. E argumentará que, havendo uma distribuição proporcional entre as cotas ministeriais e o peso parlamentar das legendas, também existiria maior probabilidade de comportamento disciplinado dos partidos coligados em relação às preferências do Executivo nas votações nominais (AMORIM NETO, 2000, p. 2). Nessa linha, somente os gabinetes que apresentassem alta correspondência entre o percentual de postos ministeriais e os pesos dos partidos no Congresso poderiam ser considerados como um *governo de coalizão*, em uma interpretação estrita do termo. Sua preocupação central, portanto, é a da influência do desenho do acordo de coalizão na efetividade governativa da coalizão.

Posteriormente, Raile, Pereira e Power (2010), investigando como presidentes resolvem a questão da governabilidade no multipartidarismo, verificariam a existência de duas abordagens clássicas: a primeira, que sustentaria que os presidentes conseguiriam suporte legislativo por meio das políticas distributivistas

(transferência de *pork*) para os legisladores (AMES, 1986); e a segunda, que afirmaria que os presidentes garantiriam apoio parlamentar por meio da distribuição criteriosa de pastas ministeriais e outros bens de coalizão (AMORIM NETO, 2000). E procurariam integrar as duas abordagens argumentando sua utilização de forma combinada para a manutenção do apoio legislativo ao governo, que comporiam a caixa de ferramentas do Executivo (*executive's toolbox*). O Executivo definiria a *heterogeneidade* e o *tamanho* da coalizão e determinaria a *proporcionalidade* da representação partidária dentro do gabinete (*bens de coalizão*), e, ademais, utilizaria a execução das emendas individuais e coletivas (*pork*). Em suas palavras: “An executive uses both coalition goods and pork in an interactive manner to trade for legislative support” (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010, p. 4).

A importância da *gestão da coalizão* tem como ideia subjacente o fato de que a formação do ministério, sozinha, seria uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo do governo, sendo necessárias outras formas de *cola política*, como o controle da agenda e o clientelismo orçamentário. Assim, coalizões maiores, com maior heterogeneidade ideológica ou com alta concentração de poder no partido do presidente da República (*formateur*), seriam mais complexas de ser mantidas. Portanto, durante o funcionamento da coalizão haveria um permanente ajuste nas variáveis *tamanho*, *heterogeneidade* e *proporcionalidade* da coalizão, além da distribuição de recursos orçamentários, ou *pork* (POWER, 2015).

Desdobrando tais estudos, Bertholini e Pereira (2017) argumentariam que coalizões grandes demandariam mais *bens de troca* para serem mantidas intertemporalmente; que coalizões ideologicamente díspares seriam mais custosas e difíceis de serem gerenciadas; e que coalizões com recompensas desproporcionais entre os parceiros demandariam a mobilização de bens de troca adicionais para satisfação dos parceiros sub-recompensados. Em síntese: os *custos* de governo seriam menores no caso de coalizões proporcionais; e seriam maiores no caso de coalizões amplas e heterogêneas. Adicionalmente, argumentariam que as decisões e estilo de gerência do presidente seriam essenciais em razão de ser ele o agente central do presidencialismo multipartidário (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 536).

Como vimos, embora a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos ao particularismo e ao individualismo, também existe um padrão altamente centralizado dos trabalhos legislativos, de acordo com as orientações partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, 2008), havendo a convivência de incentivos diversos no caso brasileiro. De qualquer forma, cabe o quadro apresentado por Mainwaring (1999, p. 176-177), que salientará a utilização dos ingredientes do clientelismo e da patronagem para o controle das organizações partidárias, para a obtenção de votos e para a construção do apoio político ao governo:

Without some attention to the politics of patronage and clientelism, no portrait of Brazilian parties would be complete. Clientelism and patronage are important ingredients in Brazilian party politics. The political use of public resources serves three purposes in Brazil. First, politicians use patronage to win internal control of parties. By using public jobs and resources to construct clientele networks, politicians can dominate their party organizations.

Second, politicians of the catch-all parties use public resources and clientelistic practices to win votes. In contemporary Brazil, patronage is not very effective as an electoral resource for party organizations, partially because the costs of massive patronage are so high that governments lose more votes through poor policy performance than they win through co-opting. For individual politicians, however, reliance on patronage and clientele networks often is effective, and in any case it remains so important in determining internal party control that politicians have a strong incentive to build clientele networks through patronage.

Third, government leaders rely on patronage and clientelism to build support for governing. Because of the limits to party loyalty and discipline, government leaders cannot rely exclusively on parties to build support. They also rely on patronage and clientele networks to forge their political alliances (MAINWARING, 1999, p. 176-177).

Por meio da utilização das engrenagens do processo orçamentário será, portanto, estruturada a governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, assentada sobre prerrogativas presidenciais importantes que permitem a construção da base de apoio necessária ao funcionamento do governo. Efetivamente, o processo orçamentário é o coração das relações políticas desenvolvidas entre Executivo e Legislativo para a sustentação do governo e para definição das prioridades governamentais. Todavia, se as regras do jogo foram estabelecidas pela Constituição de 1988 favoravelmente a determinado jogador, isso não implica que tais regras não possam ser alteradas em favor do oponente, como veremos adiante.

3.4 O ARCABOUÇO NORMATIVO CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO

Os *princípios fundamentais* (Título I) inauguram a Constituição da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal e constituída em Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são representados pela soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e pluralismo político.

O *princípio republicano* se revela na identificação com os critérios de eletividade, temporariedade e pluralidade e na incompatibilidade com privilégios de cunho nobiliárquico, hereditário e vitalício. Ademais, assenta-se na exigência de uma estrutura político-organizatória garantidora de liberdades cívicas e políticas e de

controle do poder, bem como de responsabilidade dos governantes, aproximando-se do *princípio democrático* (CANOTILHO, 2000, p. 228-229).

Emanado do povo, o *poder* é exercido por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Carta Fundamental. Decorre, portanto, diretamente da Constituição a legitimidade de atuação dos representantes do povo, responsáveis perante os eleitores, por força de mandatos temporários obtidos em eleições periódicas (MENDES; BRANCO, 2020). O povo é fonte da legitimação democrática e o responsável pela concessão ou outorga dessa legitimação, consubstanciando, o parágrafo único do art. 1º da Constituição, o denominado *princípio democrático* (MORAES, 2020).

Para Canotilho e Moreira (2007, p. 191), o princípio democrático significa o “poder do povo, pelo povo e para o povo, mas ele é também uma condensação de várias dimensões concretizadoras do fundamento e legitimação do poder político (princípio da soberania popular, princípio eleitoral, princípio pluripartidário, princípio representativo, princípio participativo)”. Em outros termos, pode-se afirmar que o princípio democrático é um princípio jurídico-constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais, visto que a *legitimidade do domínio político* encontra-se condicionada à perseguição de determinados fins e à realização de valores e princípios e, ademais, à observância de determinadas regras e processos (CANOTILHO, 2000, p. 287-288).

Os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Assim, o princípio da *separação dos poderes*, indissociável do regime democrático, foi insculpido no texto constitucional. A ideia fundamentadora da *separação de poderes* seria o “exercício adequado e não arbitrário do poder, racionalização do esquema organizatório do poder, controle recíproco de poderes, limite de poderes” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 209). Ou, ainda, na limitação jurídica do poder estatal mediante a desconcentração, divisão e racionalização das suas respectivas funções (SARLET, 2018). Cabe lembrar que a tradição norte-americana, com base em tal princípio, preferiu edificar e aperfeiçoar o conhecido sistema de *freios e contrapesos* (*checks and balances*).

Para José Maurício Conti (2006, p. 25), não se pode considerar o princípio da separação de poderes “absoluto, na medida em que há uma interpenetração, com situações de exercício de funções que não são próprias a cada um dos poderes”, havendo, ademais, mecanismos de controle recíproco que visam evitar a concentração de poder e ocorrência de abuso (freios e contrapesos), variando o grau de independência e autonomia conferido a cada um dos poderes. Para Ricardo Lobo Torres (2000, p. 291), “O princípio da separação de poderes se faz sentir também na

reserva administrativa da execução orçamentária. O Congresso Nacional não participa das atividades de execução, já que lhe incumbe o controle *a posteriori*”.

A Carta de 1988 define, ainda, como objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais; bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ronald Dworkin (2010, p. 36) denominará de “*política*” o tipo de *padrão* que estabeleça um objetivo a ser alcançado, como uma melhoria em algum aspecto econômico político ou social da comunidade. A seu turno, Eros Roberto Grau (2008, p. 156) identificará tais “*políticas*” (que traduzirá como “*diretrizes*”) com as *normas-objetivo*.

Dworkin (2010) procurará diferenciar os diversos *padrões* utilizados no raciocínio jurídico, dentre os quais os *princípios*, as *políticas* e as *regras*. Os *princípios* serão identificados como um tipo de padrão que deve ser observado por se tratar de uma exigência de justiça, equidade ou alguma dimensão da moralidade; enquanto denominará de *políticas* aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, geralmente uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social (DWORKIN, 2010, p. 36).

Relativamente a tais objetivos, deve-se salientar que os poderes públicos encontram-se vinculados a adotar providências concretas, no âmbito de suas competências e atribuições, para a realização dos objetivos estabelecidos, mesmo que o texto constitucional não disponha sobre os modos de realização de tais objetivos ou determine o conteúdo específico da ação estatal (SARLET, 2018; ABRAHAM, 2018). Para Fernando Facury Scaff (2018, p. 214), trata-se de norma jurídica principiológica, cogente e vinculante que indica um “objetivo único de desenvolvimento socioeconômico equilibrado, a ser realizado de forma incluyente das pessoas e regiões do país que estejam em níveis menos avançados de desenvolvimento, sem discriminação”.

Dos dispositivos iniciais da Constituição de 1988 emergem, como princípios constitucionais fundamentais, a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático. Poderiam ser referidos como *princípios políticos constitucionalmente conformadores*, por veicularem as opções políticas nucleares e fundamentais do legislador constituinte (CANOTILHO, 2000). A seu turno os objetivos fundamentais da República seriam, na lição de Canotilho (2000), espécies de *princípios constitucionais impositivos* por imporem aos órgãos estatais a realização de fins e a execução de tarefas, a exemplo da redução das desigualdades sociais e regionais.

Após a definição constitucional dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, a Carta de 1988 instituiu um sistema de normas financeiras, necessário e suficiente para realizá-los, conformando e constitucionalizando o direito financeiro, axiologicamente, de modo a superar o tecnicismo contábil e formalista predominante (ABRAHAM, 2018). Trata-se da *Constituição Orçamentária*, meramente processual, visto que não dirige a ação administrativa, mas de importância indiscutível em face do reconhecimento de que “todas as decisões fundamentais das políticas públicas passam necessariamente pelo orçamento” (TORRES, 2000, p. 2).

Primeiramente, cabe registrar que a Carta Política de 1988 estabeleceu a competência privativa do presidente da República quanto ao envio do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da proposta de orçamento (*iniciativa das leis orçamentárias*)² ao Congresso Nacional, razão pela qual as *leis orçamentárias* são denominadas de *leis de iniciativa reservada* (SILVA, 1973, p. 277). Conti (2019, p. 111) decompõe a elaboração da lei orçamentária em duas grandes etapas: fase administrativa e fase legislativa. A *fase administrativa* compreenderia todas as atividades realizadas internamente no Poder Executivo e se estenderia do início das previsões e cálculos das unidades orçamentárias até a consolidação da proposta no âmbito do Executivo, concluindo-se com o encaminhamento ao Poder Legislativo. Por sua vez, a *fase legislativa* compreenderia todas as atividades de deliberação e aprovação internas ao Poder Legislativo até a aprovação e promulgação da lei orçamentária.

A Constituição de 1988 estabeleceu a necessidade de conexão lógica, sistemática e orgânica entre plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, depreendida da exigência de *compatibilidade* entre as peças³, inclusive como requisito de admissibilidade das emendas parlamentares⁴, bem como da vedação à execução de investimento que ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA⁵. Nesse sentido, haveria uma vinculação permanente e contínua, em que os planos mais gerais abrangeriam os mais concretos⁶ e a execução destes levaria à materialização dos primeiros (SILVA, 2019, p. 751). As exigências de conexão orgânica deram ensejo, inclusive, à leitura de que haveria verdadeira *hierarquização* entre tais peças (MEIRELLES, 2006, p. 266). A organicidade do modelo orçamentário constitucional brasileiro seria fundada numa concepção

² Inciso XXIII do art. 84, c.c. incisos I, II e III do art. 165 da CF/88.

³ § 7º do art. 165 da CF/88.

⁴ Inciso I do § 3º do art. 166, c.c. § 4º do art. 166 da CF/88.

⁵ § 1º do art. 167 da CF/88.

⁶ § 4º do art. 165 da CF/88.

teoricamente singela, mas de imensa complexidade política, operacional e normativa (OLIVEIRA, 2017). Alçadas à categoria das *mais relevantes leis infraconstitucionais de nosso ordenamento* (BRITTO, 2005, p. 64), seriam os veículos que imprimiriam condução e direção articuladas ao funcionamento da máquina administrativa do governo brasileiro.

A Carta de 1988 estabeleceria os contornos jurídicos basilares e as matérias de competência de cada uma das leis orçamentárias, embora remetendo a uma lei complementar para dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, LDO e LOA⁷. Desde logo se ressalta o *caráter instrumental e finalístico* de que se revestem as leis orçamentárias, visto que o PPA deverá estabelecer *diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal*⁸, a LDO deverá compreender *metas e prioridades*⁹ e a LOA os *objetivos programáticos*. Dentre as funções da lei de orçamento seria destacada a de *reduzir desigualdades inter-regionais*, segundo critério populacional¹⁰. Ademais, a LOA não conteria dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa¹¹. Portanto, pode-se, em decorrência dos contornos constitucionais, afirmar que as leis orçamentárias se caracterizam como *leis especiais de conteúdo determinado* (NASCIMENTO, 1999, p. 67).

O *caráter de ferramenta* (FERREIRA FILHO, 2007, p. 270) adquirido pelas leis em decorrência das transformações das funções estatais impregnará, igualmente, os contornos orçamentários. Por isso, as leis orçamentárias serão, por excelência, *leis instrumentais* ou *leis de impulso* (FERREIRA FILHO, 2007, p. 278; SILVA, 1973, p. 272), visto que representariam *meios para a realização de objetivos determinados, em consonância à aprovação popular*. Em outros termos: “o orçamento vai buscar fora de si o seu objetivo” (TORRES, 2000, p. 109). As finalidades inseridas nas peças orçamentárias deixam de ser mera ação governamental para identificar a solidez dos compromissos com o cumprimento dos objetivos consignados (OLIVEIRA, 2006, p. 312). Por isso, se registraria que as leis orçamentárias, antigamente denominadas *leis de meios*, seriam mais propriamente denominadas de *leis de fins* (FARIA, 2010), afinal *é a finalidade da regra que permite compreendê-la e dar-lhe o sentido que efetivamente tem* (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 45). Tais contornos encontram-se consagrados expressamente no texto constitucional de 1988.

⁷ § 9º do art. 165 da CF/88.

⁸ § 1º do art. 165 da CF/88.

⁹ § 2º do art. 165 da CF/88.

¹⁰ § 7º do art. 165 da CF/88.

¹¹ § 8º do art. 165 da CF/88.

Não se deve deixar de destacar, igualmente, que a lei de orçamento represente um texto compromissório que corporifica, em uma perspectiva de legitimação democrática, a síntese do “acordo político possível” (MONCADA, 2001, p. 210).

Acerca da fase legislativa de discussão e votação da proposta de orçamento, José Maurício Conti (2019, p. 128), destacaria:

O sistema orçamentário adotado pelo Brasil confere significativo poder e participação do Legislativo no processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos, cabendo-lhe deliberar sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, podendo alterá-la na forma e limites previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, e sendo o responsável final pela aprovação do projeto, após votação no Plenário, em apreciação conjunta por ambas as Casas do Congresso Nacional. Cumpre destacar ainda as orientações que constam das leis de diretrizes orçamentárias e planos plurianuais, ambas aprovadas pelo Poder Legislativo e que estabelecem metas e diretrizes que condicionam a elaboração da lei orçamentária anual.

Relativamente às emendas parlamentares, a Constituição de 1988 não previu ou estabeleceu quaisquer *espécies ou limites quantitativos ou financeiros para as emendas*, remetendo o tratamento do tema aos regimentos do Congresso Nacional, nos termos do art. 166, *caput*, e do § 2º do art. 166 da Carta, *in verbis*:

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

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, **na forma regimental**, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (grifos nossos).

Assim, originalmente, *nenhuma emenda possuía assento constitucional*. Não por outro motivo, o tratamento regimental das espécies de emendas apresentou variação ao longo do novo regime democrático, tendo havido *emendas de partidos políticos, emendas regionais, emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relatores*. Também variariam os quantitativos e requisitos de admissibilidade para as emendas.

Da mesma forma, o tratamento regimental acerca da composição, estrutura e funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), *talvez a mais poderosa comissão permanente no seio do Congresso Nacional* (SILVA, 2006), também se modificaria, em conformidade com as resoluções congressuais. Como destacariam Figueiredo e Limongi (2008, p. 47-48):

Não há qualquer regulamentação, seja na Constituição, seja em lei complementar ou ordinária, quanto à composição dessa comissão [CMO], sua forma de trabalhar e, mais importante para os fins deste estudo, ao tratamento dispensado às emendas apresentadas ao orçamento. Essa é uma matéria estritamente da alçada do Poder Legislativo.

Como já se destacou, no que pertine às emendas haveria o enquadramento constitucional fixado pelos §§ 3º e 4º do art. 166 da Carta de 1988, que estabeleceriam os *requisitos constitucionais de admissibilidade*, sem prejuízo do tratamento regimental posterior, e que se refeririam: i. à *compatibilidade* das emendas ao orçamento com PPA e LDO; ii. à necessidade de *cancelamento ou anulação de despesa para inclusão de emenda* (vedação à ampliação das despesas globais); iii. à inadmissibilidade de emendas que incidissem sobre dotações para pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais; e iv. à exigência de que estivessem relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Nos termos expressos da Constituição:

Art. 166. [...]

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

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Portanto, segundo os ditames constitucionais, em princípio, as emendas orçamentárias devem decorrer de anulação de despesa. Nessa hipótese, somente o cancelamento de despesas primárias configura-se como instrumento hábil ao processo de emendamento, dado que eventual anulação de despesas financeiras não poderia ser utilizada como fonte para a suplementação de despesas primárias. Como destacariam Edilberto Carlos Pontes Lima e Rogério Boueri Miranda (2006, p. 332):

É inócua reduzir as despesas com juros da dívida, porque os recursos não poderão ser utilizados para emendas, porque isso acarretaria a redução do superávit primário previsto na proposta, pois se estaria cortando uma despesa que não entra no cálculo do superávit primário (juros da dívida) e aumentando uma despesa primária, que entra no cálculo do superávit. Por isso, só restam a reestimativa para cima das receitas primárias e o cancelamento de despesas primárias, como pessoal, investimentos e outras despesas correntes.

Nesse contexto, há que lembrar, ainda, que a restrição constitucional prevista no inciso I do art. 63 encontra-se diretamente relacionada com os §§ 3º e 4º da Constituição, devendo tais dispositivos ser lidos conjuntamente, *in verbis*:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º; [...]

Logo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição, haveria uma discussão acirrada em torno de prerrogativas de emendamento do Congresso relativamente às *reestimativas de receita*. Tal questão estaria diretamente relacionada com a possibilidade de acomodação das emendas parlamentares, visto que eventual reestimativa de receita implicaria acréscimo do espaço fiscal com tal objetivo. A doutrina se dividiria relativamente à leitura do dispositivo que permitiria tal possibilidade, qual seja, a “correção de erros e omissões”. José Serra (1994, p. 56) seria um dos que advogariam pela impossibilidade da reestimativa pelo Congresso:

a possibilidade de o Legislativo rever a receita prevista com base nos ‘erros e omissões’ (artigo 166 da Constituição) foi introduzida no final do processo constituinte com o exclusivo propósito de corrigir falhas técnicas, eventualmente embutidas nas projeções das receitas. O espírito desta autorização, porém, tem sido sistemática e escandalosamente pervertido.

Oswaldo Maldonado Sanches (1998, p. 9) também faria críticas à interpretação dada apontando tal impossibilidade ante o texto constitucional:

Infelizmente, tais dispositivos têm sido interpretados ‘de maneira criativa’, como forma de ampliar os níveis de flexibilidade dos atores do processo, resultando numa série de violações às leis vigentes. Essa criatividade se inicia no plano constitucional, onde a clara restrição “admitidos apenas os [recursos] provenientes de anulação de despesa”, contida no art. 166, § 3º, inciso II, tem sido burlada com o entendimento de que as receitas previstas pelo Poder Executivo podem ser reestimativas pelo Poder Legislativo a título de “correção de erros ou omissões”, sendo tais recursos, a seguir, utilizados para a aprovação de emendas. Tal interpretação contraria a lógica dos textos constitucionais, onde, por definição, não existem dispositivos inócuos ou supérfluos.

O entendimento prevalecente, todavia, seria o de que haveria tal permissão, posteriormente consagrada por intermédio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como destacaria um dos defensores da possibilidade, Eugênio Greggianin (2011, p. 145):

O debate do orçamento não pode ser feito sem a análise da receita, e o Congresso não pode ficar afastado dessa discussão. Nesse sentido, a Resolução-CN nº 2, de 1995 consagrou a noção, a teor do art. 166, § 3º, III, a, da Carta Maior, de que ao Legislativo fora dada a prerrogativa de reavaliar as estimativas das receitas constantes da proposta orçamentária do Poder Executivo, a título de correção de erro ou omissão.

Esse entendimento foi reforçado, mais tarde, na aprovação da LRF, que preconiza, no § 1º do art. 12, a faculdade do Legislativo de promover reestimativas, desde que fundamentadas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal.

Cabem algumas considerações acerca das alíneas “a” e “b” do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição. Nos parece que tais hipóteses de admissibilidade de emendas não devem ser lidas de forma cumulativa com as previsões dos incisos I e II do mesmo artigo. Ou seja, tais hipóteses refletiriam a necessidade (e a admissibilidade) de correções de ordem técnica e legal do projeto de orçamento, ou do texto do PLOA, na fase de tramitação da peça no Congresso Nacional, de forma dissociada da hipótese prevista no inciso II do § 3º do art. 166 da Carta de 1988. Corrobora tal entendimento o fato de que as emendas parlamentares que tem por objetivo introduzir ou modificar alocações de recursos no orçamento não se referem nem à correção de “erros ou omissões” e, tampouco, aos “dispositivos do texto do projeto”. As típicas emendas parlamentares, com objetivo de introduzir ou modificar as dotações do projeto, seriam, portanto, aquelas previstas no inciso II do § 3º do art. 166. Destarte, tais hipóteses são distintas e diferenciadas, relativamente aos incisos I e II do § 3º art. 166. Adiante voltaremos ao tema, em decorrência do emblemático julgamento do “orçamento secreto” no STF (*Seção 6.5*).

O exame do arcabouço constitucional e orçamentário de 1988 não estaria completo, contudo, se não fosse, adicionalmente ao panorama apresentado, feita a devida remissão à Lei nº 4.320/1964, recepcionada como lei complementar pela Constituição de 1988 e que trazia, relativamente às emendas parlamentares, dispositivo específico que merece algumas observações. Nos termos do art. 33 da Lei de Finanças Públicas:

Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Tais dispositivos deveriam ser lidos conjuntamente com a classificação, adotada pela própria Lei nº 4.320/1964, de que *despesas de custeio* seriam aquelas necessárias à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (§ 1º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964). As despesas de custeio seriam espécie das despesas correntes, podendo desdobrar-se

em pessoal, civil e militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos (art. 13 da Lei nº 4.320/1964).

Portanto, não seriam admitidas emendas parlamentares que alterassem as dotações de custeio da proposta de orçamento, salvo se comprovada a inexatidão da proposta. Por isso, Sanches (1998, p. 9) destacaria a inobservância de tal dispositivo, em particular:

No que se refere à Lei nº 4.320/64, a criatividade tem se materializado pela inobservância às disposições do art. 33, como se tais tivessem sido revogadas. Esse entendimento, salvo melhor juízo, não suporta uma análise crítica. [...] não foi baixada nenhuma lei que regule a situação, de modo a legitimar a conclusão de que tais dispositivos tivessem sido objeto de revogação tácita. Na nossa leitura, as restrições do art. 33 devem ser somadas às do art. 166 da Constituição, de modo a evitar reduções arbitrárias em despesas de custeio – uma vez que a inobservância a esse princípio tem conduzido a avalanches de créditos suplementares [...].

Salvo melhor juízo, reconhecido como válido o dispositivo, não se vedaria apenas reduções drásticas de custeio, mas *quaisquer reduções*, com exceção daquelas comprovadamente inexatas. Ademais, do reconhecimento da validade do dispositivo decorreria, adicionalmente, a inadmissibilidade de emendas que realizassem quaisquer *acréscimos* às dotações de custeio da proposta. Em síntese, o dispositivo da Lei nº 4.320/1964 *veda quaisquer modificações de custeio*. Além disso, dada a assimetria de informações existente entre Executivo e Legislativo, haveria uma dificuldade adicional para que fosse possível tal “comprovação” por parte dos parlamentares autores de emendas. Portanto, ante as restrições constitucionais explícitas, não nos parece razoável entender-se haver sido recepcionado tal dispositivo, dada a magnitude da restrição a que se imporia à discussão da proposta no âmbito do Legislativo. Tal entendimento se encontraria alinhado com o entendimento do STF, registrado abaixo.

Nessa análise preliminar acerca das regras constitucionais relativas às emendas parlamentares, parece oportuno trazer o entendimento jurisprudencial do STF quanto às restrições que incidem nas definições alocativas ou no processo de emendamento por parte dos parlamentares. Nesse sentido, o entendimento abalizado do Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 865-MA, foi o de que a extração constitucional do poder de emendar acarretaria, como consequência, o reconhecimento *apenas das vedações decorrentes de cláusula restritiva expressamente consignada* no texto da Carta Política:

O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal (BRASIL, STF, ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Outrossim, em deferência ao reconhecimento da importância da participação do Congresso Nacional na discussão e modificação do projeto de orçamento, firmou-se o entendimento de que o rol de restrições constitucionais seria *taxativo*. O mesmo entendimento seria reafirmado em outra oportunidade, de forma similar:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 163, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política (BRASIL, STF, ADI 1.050-MC/SC).

Mais recentemente, o Ministro Luiz Fux, na ADI 5.468/DF, também deixou registrada a legitimidade constitucional conferida pela Constituição ao Poder Legislativo para debater a proposta orçamentária e especificar os valores e dotações a serem destinados às múltiplas atividades estatais:

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, STF, ADI 5.468/DF, 30/06/2016).

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo. Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares (BRASIL, STF, ADI 5.468/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 30/06/2016).

Posteriormente, também retomaremos a temática da jurisprudência da Corte Suprema brasileira, ao introduzir o julgamento do “orçamento secreto” em nossas discussões (*Seção 6.5*).

Acerca dos parâmetros constitucionais relativos à matéria orçamentária, há que registrar, ainda, um amplo rol de vedações constitucionais, que se referem a limitações estabelecidas aos poderes Executivo e Legislativo, previstas no art. 167 da Carta de 1988:

Art. 167. São vedados:

- I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
 - II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
 - III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
 - IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;
 - V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
 - VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
 - VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
 - VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
 - IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.
- § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
- § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.
- § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

A ampla maioria das restrições do art. 166 referem-se à *necessidade de autorização legislativa* por meio do que se evidenciam as fortes prerrogativas parlamentares em matéria orçamentária. Assim, o Poder Executivo deve observar, detalhadamente, as restrições e autorizações conferidas pelo Parlamento, não podendo iniciar programas ou projetos não incluídos no orçamento; realizar despesas que excedam os créditos autorizados pelo Legislativo; abrir créditos suplementares ou transpor recursos de uma para outra programação sem prévia autorização legislativa; instituir fundos sem autorização do Parlamento; utilizar créditos ilimitados.

A principal restrição direcionada ao Poder Legislativo é aquela do inciso IV do art. 166, que trata da *vedação de vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa*, que contaria, inicialmente, com as exceções relativas à *destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino* (MDE) e da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. Não por outro motivo, asseveraria José Serra que “a vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado em seu poder de iniciativa sobre despesas e fixação de prioridades” (SERRA, 1994, p. 12-13).

Embora topograficamente as normas orçamentárias concentrem-se na *Seção II – Dos Orçamentos*, do *Título VI – Da Tributação e do Orçamento* da Constituição, há dispositivos bastante relevantes diretamente relacionados com a matéria orçamentária em outros títulos. Exemplo significativo são as normas constantes da *Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*, integrante do *Título IV – Da Organização dos Poderes*. Tais dispositivos encontram-se intimamente relacionados com as normas orçamentárias apresentadas anteriormente, visto que a atividade de fiscalização se debruça, exatamente, sobre o exame das peças orçamentárias, em conformidade com o alicerce constitucional. Nesse sentido, o art. 70 da Carta de 1988 dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Portanto, a fiscalização financeira, exercida precipuamente pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, permitirá o controle da execução do orçamento, nas dimensões horizontal (diferentes leis orçamentárias) e vertical (conteúdo e regularidade de cada uma das peças orçamentárias).

Cabe, ainda, a devida menção ao art. 74 do texto constitucional, que prevê a necessidade de sistema de controle interno com a finalidade de avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como de avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária e da aplicação dos recursos públicos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...]

Por último, há que também correlacionar os dispositivos relativos à fiscalização financeira e orçamentária e as normas constantes do *Capítulo VI – Da Administração Pública* do *Título III – Da Organização do Estado*, pois a fiscalização, além de ter como objeto central de exame as normas orçamentárias já destacadas, recairá principalmente sobre a administração pública federal, encarregada precipuamente da execução dos orçamentos públicos aprovados pelo Congresso Nacional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e, também, ao seguinte: [...]

O texto constitucional introduziu, expressamente, os princípios da *legalidade*, *impessoalidade*, *moralidade* e *publicidade*¹², e, mais, determinou sua *observância obrigatória* por parte da administração direta e indireta, ainda que se trate de princípios, que, por definição, possuem contornos mais vagos e menos precisos do que as regras.

Neste momento, nosso exame pode se concentrar nos *princípios constitucionais* e, em particular, nos *princípios orçamentários*, que nos interessam mais de perto. Como destacaria Ricardo Lobo Torres (2000, p. 121-122), o texto constitucional seria bastante rico na enunciação de princípios orçamentários:

O art. 165 estampa inúmeros deles: planejamento, anualidade, publicidade, unidade, universalidade, clareza, equidade entre regiões e exclusividade. O art. 167 é todo dedicado aos princípios gerais do orçamento: legalidade, não-afetação de receitas, especialidade, anterioridade e equilíbrio orçamentário.

O princípio da *anualidade ou periodicidade* reflete a periodicidade da elaboração, votação e aprovação da lei orçamentária (SILVA, 1962; SILVA, 1973; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM, 2018). Em sua origem, a finalidade do princípio era a de obrigar o Poder Executivo a solicitar periodicamente ao Parlamento autorização para a cobrança de tributos e para a aplicação do produto (SILVA, 1962, p. 34). Todavia, a partir da bifurcação da autorização orçamentária e da autorização tributária, deve-se salientar que “o princípio da anualidade orçamentária, que está em vigor, não se confunde com o extinto princípio da anualidade tributária, que condicionava a arrecadação de tributos à sua prévia inclusão no orçamento anual” (ABRAHAM, 2018, p. 315).

O princípio da *unidade* sintetiza as concepções de que deveria haver uma *unidade formal* do documento orçamentário, de modo que cada unidade governamental possuísse apenas um orçamento (SILVA, 1973; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM,

¹² Aqui é feito o registro ao texto original da Constituição, que ainda não previa, expressamente, o princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da CF/88.

2018), bem como de *unidade de caixa* (SILVA, 1962; GIACOMONI, 2018), pela qual as movimentações financeiras deveriam ser feitas em uma conta única, permitindo-se uma fiscalização mais eficiente das operações do governo. Como destaca José Afonso da Silva (1973, p. 144), com a ampliação das funções estatais e a criação de entidades dotadas de autonomia orçamentária e financeira (sociedades de economia mista, empresas públicas), tal princípio deixou de se preocupar com a *unidade documental*, desde que “tais documentos orçamentários se subordinem a uma unidade de orientação política”.

O princípio da *universalidade* determinaria que a lei orçamentária fosse única e contemplasse todas as receitas e despesas de modo a ensejar uma avaliação da situação financeira global do governo (SILVA, 1973; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM, 2018). Como destaca Giacomoni (2018, p. 66), trata-se de “regra tradicional, amplamente aceita pelos tratadistas clássicos, considerada indispensável para o controle parlamentar”. Viana (1950, p. 100) salienta a existência de certa confusão conceitual entre unidade e universalidade e assevera que “uns definem unidade descrevendo a universalidade; outros definem universalidade descrevendo a unidade. Na realidade, não podemos fazer distinção muito profunda entre um princípio e outro”. De qualquer forma, o cerne de ambos princípios encontra-se em assegurar um controle parlamentar efetivo sobre as operações financeiras do governo.

O princípio da *especificação ou da discriminação* traria a necessidade de o orçamento ser discriminado de forma detalhada para retratar as autorizações específicas concedidas pelo Parlamento relativamente às despesas e receitas, tendo representado, na origem, a consagração do controle político das finanças pelo Parlamento (ROURE, 1916; SILVA, 1962; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2018). Giacomoni também o denomina de *princípio da especialização*. A ampliação das funções estatais e os crescentes apelos em torno de uma administração gerencial, em contraposição à tradicional administração burocrática, exerceria uma considerável pressão para uma releitura interpretativa do referido princípio, tendo-se, inclusive, desenvolvido o *princípio da flexibilidade* (SILVA, 1973, p. 155), justamente como contraposição a este princípio clássico.

O princípio da *exclusividade* delimitaria o conteúdo da lei de orçamento de modo que somente contivesse matéria referente à fixação da despesa e previsão da receita (SILVA, 1973; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2017; ABRAHAM, 2018). Nos termos de Sant’Anna e Silva (1962, p. 31), seria “simples regra de técnica legislativa” para vedar a inserção de dispositivos de caráter geral e permanente (*caudas orçamentárias*).

O princípio da *não afetação* enuncia a vedação, dirigida ao legislador, de vincular a receita pública a certas despesas (SILVA, 1973; TORRES, 2000; ABRAHAM, 2018). Como destaca Sant’Anna e Silva (1962, p. 26), “ao contrário dos princípios da universalidade e da unidade formal do orçamento, parece que a regra da não afetação de receitas não constituía, nos primórdios do direito orçamentário, uma reivindicação do Parlamento”. Trata-se, ao contrário, de exigência de perspectiva do Executivo, pois “qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade” (GIACOMONI, 2018, p. 74). Nesse mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres (2000, p. 274-275) destaca que o princípio “se justifica na medida em que reserva ao orçamento e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais”. Por último, cabe o alerta de Marcus Abraham (2018, p. 319) de que “o princípio da não vinculação se refere apenas aos impostos e não se aplica às taxas e às contribuições, tributos cujo produto da sua arrecadação têm, por sua própria natureza, destinação específica previamente determinada em lei”.

O princípio da *programação* encontra-se associado à forma de estruturação da peça orçamentária de modo que se destaquem as finalidades pretendidas e a formulação de objetivos, bem como os meios (ações e recursos) necessários para o alcance dos primeiros (SILVA, 1973; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM, 2018). Decorre, em boa medida, da influência resultante da adoção das técnicas orçamentárias modernas, como *orçamento-programa* e do *orçamento de desempenho* (Seção 1.4).

O princípio da *transparência* ou da *clareza* representa a necessidade de ampla divulgação do orçamento, bem como de sua apresentação em linguagem clara e compreensível para toda a sociedade (TORRES, 2000; ABRAHAM, 2018; GIACOMONI, 2018). Segundo Ricardo Lobo Torres (2000, p. 258), tal princípio condenaria “as classificações tortuosas e distanciadas da técnica e os incentivos encobertos ou camuflados”. No mesmo sentido, Marcus Abraham (2018, p. 322) destaca que “pretende, principalmente, coibir a existência de despesas obscuras ou a inclusão de verbas, programas, projetos ou benefícios fiscais imprecisos ou inexplicáveis”. Giacomoni (2018, p. 82) observaria, ainda, a dificuldade de concretização do referido princípio, visto que “o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas”. Tal princípio não se confundiria com o *princípio orçamentário da publicidade*, que se refere à exigência de divulgação oficial da lei de orçamento de forma a se garantir a todos o livre acesso ao seu teor (ABRAHAM, 2018; GIACOMONI, 2018).

O princípio da *sinceridade orçamentária* (*sincérité budgétaire*) visaria coibir a elaboração de orçamentos inverídicos lastreados em receitas infladas e despesas inexequíveis (ABRAHAM, 2018; CONTI, 2022). Como destacaria Agenor de Roure (1916, p. 66), remetendo à doutrina francesa, “cálculos majorados para a receita e economias fictícias na despesa tornam o orçamento mentiroso, acarretam despesas extraorçamentárias e forçam os créditos suplementares, com o que concorrerem para um falso equilíbrio”. E, na lição de José Maurício Conti (2022, p. 139):

A lei orçamentária, como lei, documento público e peça contábil, por óbvio, deve sempre refletir verdades. Em se tratando de lei com peculiaridades como a de conter previsões sobre fatos futuros, e, portanto, incertos, deve-se ter especial cuidado com seu conteúdo, explicitando, no caso de valores estimados, a observância de técnicas com rigor científico que permitam dar segurança às informações que vão integrar a lei orçamentária.

O princípio da *equidade intergeracional* vedaria orçamentos não sustentáveis que sobrecarregassem indevidamente as gerações futuras com ônus e dívidas pretéritas (ABRAHAM, 2018;).

O desenvolvimento doutrinário dos princípios setoriais orçamentários acompanha, como não poderia deixar de ser, o desenrolar da *luta pela soberania* (HILL, 2012) e o surgimento das instituições orçamentárias. Os *princípios orçamentários de primeira geração* visavam acentuar ou reforçar as prerrogativas do Legislativo com vistas à limitação do poder do monarca (*anualidade, unidade, universalidade, especificação*), encontrando-se inseridas na disputa inicial entre *princípio democrático* e *princípio monárquico*. Com o desenvolvimento das funções estatais (e a exigência de mais amplas prestações do Estado) e o estabelecimento do sufrágio universal, a *segunda geração dos princípios orçamentários* reforçaria prerrogativas do Executivo ou de limitação do Legislativo como os princípios da *programação*, da *flexibilidade*, da *exclusividade* (vedação às caudas orçamentárias), da *não afetação da receita e vedação à ampliação global da despesa*. A seu turno, os *princípios orçamentários de terceira geração* procurariam reforçar o interesse e as garantias mais amplas da sociedade na limitação do arbítrio estatal, como o princípio da *sinceridade*, da *transparência*, da *equidade intergeracional*. Portanto, assim como o desenvolvimento das instituições orçamentárias não apresenta direção e sentido únicos, os princípios orçamentários encontram-se fortemente vinculados a determinado contexto histórico e seu exame precisa ser realizado concretamente e não por meio de uma valoração abstrata indiferente ao contexto histórico (*Seções 1.3 e 1.4*).

Cabe destacar, ademais, que ainda se pode verificar certa imprecisão conceitual na definição dos princípios, muitas vezes confundidos com simples *regras*. A complexa distinção entre *princípios* e *regras* vale-se de critérios como o *grau de abstração* (princípios possuem grau de abstração relativamente elevado enquanto regras possuem abstração relativamente reduzida); *grau de determinabilidade*

(princípios são vagos e indeterminados, carecendo de mediações concretizadoras; regras são suscetíveis de aplicação direta); *proximidade da ideia de direito* (princípios são *standards* radicados nas exigências de justiça ou na *ideia de direito*; regras são normas vinculativas com conteúdo meramente funcional); *natureza normogênética* (princípios são fundamentos das regras e se encontram na base, desempenhando função normogênética) (CANOTILHO, 2000, p. 1160-1161).

Os princípios são normas impositivas de otimização, compatíveis com graus diversos de concretização de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas, enquanto as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência, por meio de imposições, permissões ou proibições (CANOTILHO, 2000, p. 1161). Por isso, os princípios permitem o balanceamento de valores e interesses, conforme seu peso e a ponderação de outros princípios conflitantes, e não obedecem à *lógica do tudo ou nada* das regras (DWORKIN, 2010). As regras obrigatórias, criadas em conformidade com alguma regra secundária (que estipula como e por quem tais regras podem ser estabelecidas), são denominadas de *regras válidas* (DWORKIN, 2010).

Enquanto as regras seriam *funcionalmente* importantes ou desimportantes, não possuiriam uma *dimensão de peso* e aplicáveis à maneira do *tudo-ou-nada*, os princípios não apresentariam consequências jurídicas automáticas quando as condições seriam dadas; não pretenderiam estabelecer condições que tornassem sua aplicação necessária, e enunciariam uma razão que conduziria o argumento em determinada direção, mas necessitando de uma decisão particular; possuindo, assim, uma dimensão de peso ou importância que, ademais, precisaria ser cotejada com a força relativa de cada princípio envolvido (DWORKIN, 2010, p. 39-43).

Para Dworkin (2010, p. 114), os princípios entrariam em conflito e interagiriam uns com os outros de modo que cada princípio relevante para um problema jurídico particular forneceria uma razão em favor de uma determinada solução, embora não a estipulasse; portanto, seria necessário que os princípios conflitantes e antagônicos que incidissem sobre a questão fossem avaliados para que se chegasse a um veredicto a partir desses princípios, em vez de se identificar um dentre eles como *válido*.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas que estabelecem um estado ideal de coisas a ser perseguido ou um conteúdo pretendido. Atuam sobre as outras normas do sistema jurídico, definindo-lhes o sentido e valor, notadamente das regras (ÁVILA, 2005). Ademais, para Ávila (2005, p. 80), os princípios também possuiriam *eficácia externa*, sendo decisivos para a interpretação dos próprios fatos: “Não se interpreta a norma e depois o fato, mas o fato de acordo com a norma e a norma de acordo com o fato, simultaneamente”. Enquanto as regras seriam *descritivas*, *retrospectivas* e com *pretensão de decidibilidade e abrangência*, os princípios seriam *finalísticos*, *prospectivos* e com *pretensão de complementariedade e de parcialidade*

(ÁVILA, 2005). Assim, se determinada finalidade deve ser perseguida e somente se realiza com a adoção de determinados comportamentos, tais comportamentos passam a constituir necessidades práticas para a consecução daquela.

Por relevante, cabe registrar que a doutrina tem alertado para a *hipertrofia dos princípios*, que ocorreria em dois níveis diversos: i. o recurso desnecessário aos princípios em detrimento das regras e a criação doutrinária e jurisprudencial de novos princípios sem a necessária sustentação no sistema jurídico-constitucional; e ii. a atribuição de efeitos incompatíveis com a estrutura normativa dos princípios (*utilização de princípios como se fossem regras*), resultando em *manipulação discricionária e decisionista dos princípios* (SARLET, 2018; STRECK, 2017). Streck (2017) defende uma *hermenêutica antidiscricionária e antirrelativista*, argumentando que os princípios, ao suplantarem as regras, teriam propiciado a superação da subsunção e que a discricionariedade delegada ao intérprete-juiz responderia pela crise de efetividade do Direito.

Embora a complexidade da discussão, que transcende o escopo da investigação aqui realizada, cabe o registro de Ronald Dworkin (2010, p. 60):

não é qualquer princípio que pode ser invocado para justificar a mudança [uma nova interpretação da lei]; caso contrário, nenhuma regra estaria a salvo. É preciso que existam alguns princípios com importância e outros sem importância e é preciso que existam alguns princípios mais importantes que outros. Esse critério não pode depender das preferências pessoais do juiz, selecionadas em meio a um mar de padrões extrajurídicos respeitáveis, cada um deles podendo ser, em princípio, elegível. Se fosse assim, não poderíamos afirmar a obrigatoriedade de regra alguma. Já que, nesse caso, sempre poderíamos imaginar um juiz cujas preferências, selecionadas entre os padrões extrajurídicos, fossem tais que justificassem uma mudança ou uma reinterpretação radical até mesmo da regra mais arraigada.

O breve exame do arcabouço normativo constitucional e orçamentário teve por objetivo concluir a delimitação do *status quo inicial* acerca do novo regime democrático brasileiro no que diz respeito à temática orçamentária. Procurou-se, em linhas gerais, apresentar a moldura orçamentária de 1988, que seria, posteriormente, objeto de intensos debates, seja em decorrência de escândalos orçamentários, de propostas de reforma orçamentária, da introdução e modificações do tratamento regimental do tema e de intensas modificações constitucionais, a partir de 2013.

Pretendemos alinhar, nos capítulos seguintes, os motivos que nos levam a defender a existência de dois grandes períodos históricos após a redemocratização, relativamente à temática orçamentária. O primeiro, caracterizado pela dominância do Poder Executivo no processo orçamentário, que durou de 1989 a 2012, e, o segundo, de intenso redesenho das regras orçamentárias da Constituição de 1988, que se inicia em 2013 – na metade do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff – e que ainda se encontra em desenvolvimento, caracterizado pela dominância do Poder Legislativo no processo orçamentário.

A EVOLUÇÃO REGIMENTAL DA CMO E OS ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO

Houve, desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, cinco grandes períodos normativos que marcaram o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Tais marcos temporais decorreram da introdução de quatro Resoluções principais e, adicionalmente, da norma regimental que, em 2015, atualizaria as regras da CMO ao novo paradigma de *impositividade* das emendas individuais. Tais períodos normativos encontra-se assim dispostos:

1. Resolução nº 1, de 17 de maio de 1991 (posteriormente alterada por meio da Resolução nº 1, de 1993-CN, de 3 de junho de 1993);
2. Resolução nº 2, de 15 de setembro de 1995;
3. Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2001 (alterada pelas Resoluções nº 01, nº 02 e nº 03/2003-CN e Ofício CN nº 823/2004); e
4. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006 (alterada pelas Resoluções nº 3, de 2008-CN; nº 3, de 2013-CN);
5. Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, que alterou a Resolução nº 1 de 2006-CN.

Como dissemos, entendemos necessário estabelecer como marco temporal também a Resolução nº 3, de 28 de setembro de 2015, que, embora seja uma *alteração* da Resolução nº 1, de 2006-CN, possui importância significativa dada a necessidade de atualização das regras regimentais às modificações constitucionais introduzidas com a impositividade das emendas individuais.

Cada um desses períodos regimentais seria marcado por um *grande evento*, que impulsionaria, exigiria ou condicionaria as modificações das regras internas da CMO. Em três dos casos, as modificações decorreram – ou, pelo menos, foram influenciadas – por *escândalos de corrupção* que sacudiram o funcionamento das instituições brasileiras. Em outros dois, as regras regimentais seriam adaptadas a outras *alterações normativas de grande envergadura*, como a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que estabelecerá a obrigatoriedade de execução das emendas individuais.

Quando mencionamos *escândalos*, nos referimos àquela *perturbação da opinião pública* definida precisamente por Bobbio (2018, p. 145): “escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos na medida em que não podiam ser tornados públicos, pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados”. Entendemos que a ocorrência de escândalos de corrupção possui um *potencial* de mobilização de alterações normativas em decorrência de seu maior ou menor impacto na opinião pública e da consequente pressão gerada sobre o Congresso Nacional. Sérgio Praça (2013) destacará a importância dos “momentos críticos” para as escolhas institucionais, ressaltando, ainda, o papel dos “empreendedores”, atores políticos que mobilizam recursos para alcançar certo objetivo, nas alterações regimentais.

Este capítulo fará o retrospecto histórico desses grandes marcos normativos, bem como dos eventos que os impulsionaram, analisando, comparativa e analiticamente, as principais regras relativas à atividade alocativa e ao processo de emendamento do PLOA na CMO. Do ponto de vista de encadeamento dos nossos exames, será necessário fazer referência a alterações normativas que serão discutidas com mais vagar nos capítulos subsequentes, para que a evolução das normas regimentais possa ser apresentada corretamente. Salienta-se, ainda, que não há qualquer pretensão de se esgotar o exame regimental das normas da CMO, mas salientar os aspectos principais que se encontram mais diretamente associados ao escopo deste trabalho.

A Tabela 4.1 indica a quantidade de leis orçamentárias aprovadas sob a vigência de cada uma das Resoluções principais:

Tabela 4.1 – PLOAs elaborados sob a vigência de cada Resolução da CMO

Resolução nº 1, de 1991-CN, publicada em 17 de maio de 1991	PLOA-1991 e PLOA-1992	2 PLOAs
Resolução nº 1, de 1993-CN, publicada em 3 de junho de 1993	PLOA-1993 a PLOA-1995	3 PLOAs
Resolução nº 2, de 1995-CN, publicada em 15 de setembro de 1995	PLOA-1996 a PLOA-2002	7 PLOAs
Resolução nº 1, de 2001-CN, publicada em 4 de outubro de 2001	PLOA-2003 a PLOA-2007	5 PLOAs
Resolução nº 1, de 2006-CN, publicada em 22 de dezembro de 2006.	PLOA-2008 a PLOA-2015	8 PLOAs
Resolução nº 3, de 2015-CN, publicada em 28 de setembro de 2015	PLOA-2016 a PLOA-2023	8 PLOAs

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Por último, entendemos que o exame das restrições alocativas previstas nas normas regimentais da CMO é de especial importância, visto que se trata de restrições estabelecidas diretamente pelos próprios interessados na execução das emendas, em consonância com as remissões constitucionais¹.

4.1 AS PRIMEIRAS RESOLUÇÕES, A CPMI PC FARIAS E O PERÍODO LACUNOSO DA CMO

Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Poder Legislativo conviveria com certa perplexidade para exercer as amplas prerrogativas recuperadas após a ditadura militar em decorrência da falta de experiência no tratamento das matérias, da inadequação das normas regimentais vigentes e em função da limitação das estruturas de apoio técnico e assessoramento especializado. Além disso, havia sérios desafios em torno do processamento das emendas parlamentares, pois não havia regras acerca de limites quantitativos ou de montantes e, assim, milhares de demandas eram apresentadas em papel e precisavam ser digitadas no âmbito do Prodasen na Secretaria Especial de Informática do Senado Federal (GREGGIANIN, 2011). Como registraria Osvaldo Maldonado Sanches:

¹ § 2º do art. 166 da CF/88.

Ao falarmos em “base anárquica”, referimo-nos ao fato de que a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, pós 1988, deu-se praticamente sem limites. Inicialmente não havia distinção entre o âmbito das emendas dos parlamentares e o das emendas coletivas; não existiam limites quantitativos para as emendas – em 1992 foram apresentadas cerca de 72.000 emendas –; inexistiam restrições à alocação de recursos em favor de municípios ou à concessão de auxílios e subvenções para entidades privadas; a criação de novos programas e projetos ocorria independentemente do interesse dos Ministérios responsáveis; as reestimativas de receitas eram aceitas sem maiores questionamentos; os Relatores possuíam grande latitude para realizar atendimentos por meio de emendas de sua autoria (dissimulando os beneficiários); e não existiam preocupações com a equidade no atendimento aos estados e parlamentares (SANCHES, 1998, p. 5-6).

Esse foi o contexto mais amplo de elaboração da primeira Resolução do novo período democrático brasileiro. A Resolução nº 1, de 1991-CN, seria bastante enxuta e lacunosa, possuindo apenas 28 artigos. No que se refere às emendas parlamentares, o art. 11 previu a possibilidade de haver emendas que incidissem sobre dotação para pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais no caso de erro ou omissão e, ainda, na hipótese de cancelamento total ou parcial. Não houve previsão de dispositivo para as emendas individuais, de bancada ou de relator-geral, havendo registro da possibilidade de as comissões permanentes *apresentarem relatórios e sugestões, sob a forma de emendas*². Ante a ausência de sistematização mais ampla da matéria, assumiria relevo o *parecer preliminar*, como se nota do art. 16, *in verbis*:

Art. 16. O relator-geral da Lei Orçamentária Anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo Plenário da comissão, estabelecerá os parâmetros que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Parciais ou Setoriais na elaboração de seus relatórios, **inclusive quanto à apreciação de emendas** (grifos nossos).

Além disso, em termos de funcionamento interno, foi prevista a possibilidade de criação de *subcomissões temáticas*, em número nunca superior a oito, objetivando a racionalização dos trabalhos³. A única subcomissão criada, em caráter permanente, foi aquela incumbida de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária⁴. Por fim, ao Relator-Geral do PLOA foi atribuída a incumbência de adequar os pareceres setoriais aprovados em cada subcomissão⁵.

² Art. 15. As comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar relatórios e sugestões, sob a forma de emendas, aos projetos de lei que tramitam na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, até o término do prazo de emendas e relativos às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente.

³ Art. 21, *caput*, da Resolução nº 1, de 1991-CN.

⁴ Art. 21, § 5º, da Resolução nº 1, de 1991-CN.

⁵ Art. 10, § 1º, e art. 21, § 4º, da Resolução nº 1, de 1991-CN.

Em 1992 surgiam as denúncias do escândalo Paulo César Farias e, por meio do Requerimento nº 52/1992-CN, seria constituída a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), que teve como Presidente o Deputado Benito Gama e como Relator o Senador Amir Lando, e seria destinada a apurar a referida denúncia. Uma das justificativas da criação da CPMI PC Farias seria *a cobrança de pedágio ou participação irregular para liberação de verbas públicas* (BRASIL, 1992). O relatório final dos trabalhos da Comissão seria apresentado em 23 de agosto de 1992 pelo Senador Amir Lando, destacando-se que “não deve ficar ofuscado o que talvez esteja na origem dos principais problemas que nela se debateram: o financiamento das campanhas eleitorais” (BRASIL, 1992, p. 303).

A CPMI PC Farias também examinaria o *ciclo orçamentário* e demonstraria preocupação com a *concentração de maciços interesses empresariais, corporativos, regionais e setoriais de toda espécie devido ao volume de recursos mobilizados no ciclo orçamentário ampliado* (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais). O relatório apresentaria um amplo rol de *medidas preventivas*, inclusive de propostas discutidas durante a Constituinte, dentre as quais podem ser citadas (BRASIL, 1992, p. 330-342):

- i. o “estabelecimento de critérios que resultem numa repartição regional de recursos proporcional às populações e inversamente proporcional à renda per capita, atendendo, desta forma, à necessidade de privilegiar estados e regiões mais carentes”;
- ii. “reduzir drasticamente [...] as transferências voluntárias”;
- iii. “tornar a Lei Orçamentária Anual *determinativa*, ainda que, numa primeira etapa, o seja apenas em relação às despesas relativas às ações prioritárias da administração”;
- iv. “criar regras restritivas à apresentação individual de emendas aos orçamentos, estabelecendo-se prioridades na sua apreciação para que se conformem a critérios gerais de alocação de recursos previamente definidos e que dêem preferência àquelas subscritas por bancadas de Partidos, regiões ou Estados”;
- v. “exigir que toda emenda seja acompanhada de apropriada fundamentação, em que sejam quantificadas as necessidades e as metas, explicitados o custo total ao nível de subprojeto/subatividade e o prazo previsto para sua conclusão, e que aloque recursos suficientes”.

Pode-se vislumbrar certo impacto da *CPMI PC Farias* no tratamento regimental das emendas, visto que, em 3 de junho de 1993, seria editada a Resolução nº 1, de 1993-CN, por meio da qual foram estabelecidos *limites quantitativos para*

as emendas individuais (50 emendas) e *criadas as emendas de comissões, partidos políticos e bancadas* (emendas coletivas), que tiveram recomendação de preferência sobre as individuais. Outrossim, a Resolução nº 1, de 1993-CN traria modificações na composição da CMO (diminuindo o número de membros titulares de 120 para 84) e nos prazos estabelecidos, inclusive para apresentação do *parecer preliminar* pelo Relator-Geral. No que se refere às emendas individuais e coletivas, previa-se que:

Art. 15. Cada Parlamentar poderá apresentar, a qualquer título, até 50 (cinquenta) emendas, excluídas as previstas no inciso II do art. 16.

Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá:

I – às Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente, devidamente acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de 3 (três) emendas por Comissão Permanente;

II – aos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, que serão encabeçadas por seus líderes e assinadas pela maioria absoluta das respectivas bancadas, na proporção de 1 (uma) emenda para grupo de 10 (dez) Parlamentares ou fração, garantido o mínimo de 1 (uma) emenda por Partido;

III – a Parlamentares que representem um terço da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo 5 (cinco) subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada Parlamentar encabeçar até 3 (três) emendas.

Paralelamente, esforços eram realizados para reduzir a dependência técnica do Congresso na elaboração da lei orçamentária, que necessitava da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) no Ministério do Planejamento, para implantar as emendas. Por isso, a sistematização das emendas aprovadas e o fechamento do autógrafo da LOA no âmbito do Congresso Nacional, a partir de 1993, representaram um passo fundamental. Como destacou Eugênio Greggianin (2011, p. 158):

O desenvolvimento e a implantação de sistemas informatizados de acompanhamento da execução orçamentária e financeira é uma das mais importantes iniciativas dos órgãos de apoio ao legislativo no orçamento.

Vencido o primeiro grande desafio por parte dos órgãos de apoio técnico do Congresso – o domínio e a autonomia operacional no processamento da elaboração da lei orçamentária, bem como a formulação de regras e procedimentos regimentais hábeis a organizar o processo decisório –, iniciam-se, ainda em 1993, os esforços no sentido de atender às crescentes demandas relativas à execução do orçamento pelo governo.

Cerca de um ano após a apresentação do relatório final da *CPMI PCFarias*, outro escândalo orçamentário seria amplamente veiculado e traria, novamente, repercussões no tratamento regimental.

4.2 A RESOLUÇÃO Nº 2, DE 1995-CN E O REGRAMENTO DEPOIS DOS “ANÕES DO ORÇAMENTO”

Em 20 de outubro de 1993, a edição da Revista Veja foi veiculada com a divulgação de um escândalo de corrupção, por meio de entrevista exclusiva concedida ao repórter Policarpo Jr., em Brasília, com o título “Os Podres do Congresso”, em que “o ex-diretor de Orçamento da União entrega um esquema de roubalheira na Câmara e dá os nomes dos parlamentares, governadores, ministros e empreiteiras envolvidos” (VEJA, 1993).

Em decorrência da divulgação dos escândalos pela imprensa, foi constituída uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), por meio do Requerimento nº 151/1993-CN, de autoria do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), 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”. A CPI do Orçamento teve como Presidente o Senador Jarbas Passarinho e como relator o Deputado Roberto Magalhães (BRASIL, 1994).

Cerca de três meses após o início dos trabalhos, em 21 de janeiro de 1994, era publicado o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. O item 5.1 do Relatório Final apresentava a análise das irregularidades verificadas na elaboração e execução do orçamento da União, destacando também a participação do Poder Executivo no esquema, visto que este seria, em última instância, “o responsável pela destinação de verbas, porquanto elabora e implementa o Orçamento da União”, com a constatação de que o esquema “não surgia, apenas continuava no Legislativo” (BRASIL, 1994, v. III, p. 3).

Registrando-se que o grupo de parlamentares envolvidos lutava para assumir alternadamente os postos-chave da CMO (Presidência e Relatoria-Geral), havia menção expressa da importância das emendas do Relator-Geral para o esquema:

A chamada “emenda de relator” era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centralizava todas as decisões até, praticamente, o término do prazo disponível. Como garantia desse poder, os pareceres de Relator eram sempre entregues na undécima hora, contando-se com o fato de que as votações seriam realizadas quase sempre às vésperas dos períodos de recesso parlamentar, com quórum mínimo.

Para que se aquilate a importância da emenda de Relator, como foi empregada, observe-se que o Deputado João Alves, em 1990, conseguiu com elas dar destinação a 1,09 bilhões de cruzeiros, de um total de 3,6 bilhões do Ministério da Ação Social, ou seja, nada menos que 30,2% do total das verbas.

Esse grupo atuou com desenvoltura até o Orçamento de 1992. Os grupos de pressão garantiam a aprovação das emendas de seu interesse mediante o oferecimento de vantagens indevidas. [...]

Registre-se que, ao chegar ao Plenário do Congresso, dada a exiguidade do tempo para apreciação, o projeto do orçamento constituía uma verdadeira “caixa preta”, conhecido e compreendido apenas pelos integrantes do esquema e por aqueles poucos parlamentares versados no assunto, não vinculados ao próprio esquema de corrupção.

A complexidade do projeto e sua falta de transparência permitiam que fosse alterado até mesmo após a votação, quer ainda antes da publicação, quer já no Departamento de Orçamento da União (BRASIL, 1994, v. III, p. 3-4).

Corroborando as afirmações acima, registrou-se, ainda, no Relatório Final, episódio ilustrativo dos poderes do Relator-Geral e dos prazos propositalmente exíguos de apreciação:

No caso singular da discussão e votação do projeto de orçamento para 1992, realizada no final de 1991, verificou-se a realização de uma reunião da Comissão Mista de Orçamento, iniciada em 18 de dezembro e terminada na madrugada do dia 19.

Naquela ocasião, sendo Relator-Geral o Dep. Ricardo Fiúza, diante de dificuldades para o encerramento da tramitação e início do processo de votação do Projeto, houve a ocorrência de uma delegação de poderes ao Relator, para que promovesse modificações até a hora da votação. Entretanto, segundo exaustiva investigação efetuada pela Subcomissão de Emendas, verificou-se que:

“Na sessão do Congresso Nacional do dia 19.12.91, seguramente não foi votada a redação final do orçamento de 1992, como comprovam os documentos do sistema (relatório fonte do Anexo II). Após esta data, a elaboração orçamentária continuou com alterações e/ou inclusões de emendas até 04.02.92” (BRASIL, 1994, v. III, p. 8).

Como recomendações, a CPI propôs nova sistemática orçamentária, por meio de elaboração compartilhada do orçamento geral da União pelo Executivo e Legislativo (item 5.2.1.1); extinção da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (item 5.2.1.2); criação da Comissão Parlamentar Mista de Sistematização Orçamentária (item 5.2.1.3); restauração das Comissões de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (item 5.2.1.4); definição de percentual mínimo de aplicação de recursos em continuidade de obras (item 5.2.1.5); limitação do poder de emendar a lei orçamentária (item 5.2.1.6), permitindo-se unicamente emendas de autoria de Comissão, Bancada e Partido Político; fortalecimento dos mecanismos de controle externo pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas da União – TCU (item 5.2.2.1); extinção das subvenções sociais (item 5.2.3); limitação das transferências federais voluntárias (item 5.2.4), dentre outras medidas (BRASIL, 1994).

Por meio do conjunto de recomendações, pretendia-se “assegurar a eliminação de práticas nocivas de inclusão clandestina e ilegítima de projetos e atividades de interesse restrito de grupos econômicos e políticos, que ora definem o gasto público de forma antidemocrática e sem observância das verdadeiras prioridades sociais” (BRASIL, 1994, v. III, p. 10).

Sérgio Praça (2013, p. 199), analisando o impacto dos escândalos de corrupção em mudanças institucionais, destacaria, no caso da proposta da extinção da CMO que:

Podemos apreender que no caso da existência da Comissão Mista de Orçamento e sua divisão em subcomissões, os escândalos de corrupção tiveram pouquíssimo impacto. A CPI dos “anões do orçamento” até sugeriu o fim da CMO, mas esta ideia não foi levada adiante pela coalizão que controlou o momento crítico de 1994-1995.

Na conclusão dos trabalhos, foi proposta a cassação de dezessete deputados e um senador, recomendando-se que se prosseguissem as investigações sobre doze congressistas e encaminhando o caso de uma dúzia de não parlamentares ao Ministério Público. Dos dezoito parlamentares acusados pela CPMI, seis foram cassados, quatro renunciaram antes do julgamento e oito acabaram absolvidos na Câmara (FURTADO, 2015, p. 252).

Em 15 de setembro de 1995, o Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal, editava a Resolução nº 2, de 1995-CN, que dispunha sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Portanto, o contexto de ampla divulgação e debate em torno do escândalo dos “anões do orçamento” formou o ambiente necessário para uma modificação mais extensa e sistematizada da mecânica de funcionamento da CMO, o que foi realizado por intermédio da Resolução nº 2/1995. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (2008, p. 18):

[...] a Resolução nº 2, de 1995, foi uma consequência direta do escândalo dos “anões” do orçamento. As investigações realizadas e as conclusões do relatório apresentado pela CPI deram origem a mudanças institucionais importantes no processo de apreciação do orçamento pelo Legislativo.

Sanches também atribui a incorporação de restrições às investigações realizadas pela CPI do Orçamento:

As restrições à apresentação de emendas de relator foram progressivamente ampliadas pelo Congresso Nacional, a partir de 1993 (Resoluções nº 3/93-CN e 1/95-CN), em razão dos problemas identificados pela “CPI do Orçamento” na sua utilização, sobretudo pelo seu emprego como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação (SANCHES, 1998, p. 10).

Em termos de funcionamento, a Resolução nº 2, de 1995-CN, manteve a organização da CMO por meio de subcomissões temáticas permanentes⁶, em número não superior a sete, objetivando a racionalização dos trabalhos.

No que se refere ao regramento mais geral, modificou-se a possibilidade de apresentação de emendas que propusessem anulação de despesas de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais, para excluir a hipótese de *cancelamento total ou parcial*, mantendo-se, apenas, a possibilidade de *correção de erros ou omissões*. Veja-se, abaixo, a Tabela 4.2, que compara os referidos dispositivos:

Tabela 4.2 – Regramento geral das emendas nas Resoluções nº 1/1991-CN e nº 2/1995-CN

Resolução nº 1, de 1991-CN	Resolução nº 2, de 1995-CN
Art. 11. Não serão apreciadas, pela comissão, emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual e Créditos Adicionais que:	Art. 16. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos adicionais que proponham inclusão ou acréscimo de valor somente poderão ser aprovadas pela Comissão caso:
I – sejam incompatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;	I – sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
II – incidam sobre:	II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:
a) dotação para pessoal e seus encargos;	a) dotações para pessoal e seus encargos;
b) serviço da dívida;	b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Estados, municípios e Distrito Federal;	c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;
III – sejam constituídas de várias partes, que devam ser objeto de emendas distintas;	III – não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e
IV – contrariem as normas de funcionamento da comissão.	IV – não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão.
Parágrafo único. Somente serão apreciadas emendas relativas aos casos previstos no inciso II deste artigo quando se referirem a:	§ 1º Somente serão apreciadas emendas que proponham anulações de despesa mencionadas nas alíneas do inciso II deste artigo quando se referirem a correção de erros ou omissões.
a) correção de erro ou omissão; ou	
b) cancelamento, parcial ou total.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Note-se que a redação do art. 16 da Resolução nº 2, de 1995-CN procurou alinhar o texto regimental à previsão constitucional do § 3º do art. 166, deixando-o

⁶ Art. 11 da Resolução nº 2, de 1995-CN.

mais fiel ao disposto na Constituição. Por outro lado, note-se, também, que o *caput* do art. 16 deixou expressamente consignada a possibilidade de emendas para *inclusão ou acréscimo de valor* e, ainda, maior amplitude de observância das regras regimentais, visto que o inciso IV submete à admissibilidade das emendas às normas da Resolução, *bem como as previamente aprovadas pela CMO*.

No que diz respeito às emendas individuais, houve diminuição do número de emendas, que passaram de 50 para 20, e o dispositivo específico das emendas individuais não traz regramentos adicionais a serem observados para sua admissibilidade:

Art. 19. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual e projetos de lei de créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações orçamentárias.

Por sua vez, no que se refere às emendas coletivas, as alterações foram várias: exclusão das emendas de partidos políticos; previsão de iniciativa de emendas pelas bancadas regionais (até cinco emendas) e pela Comissão Especial para projetos públicos federais de irrigação; ampliação do limite quantitativo de emendas de comissões permanentes de três para cinco; e alteração das exigências para as emendas de bancada, bem como de sua quantidade; nos seguintes termos:

Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá:

I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente; e, ainda, à Comissão Especial, criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, destinada a estudar os projetos públicos federais de irrigação e recursos hídricos e apresentar ao orçamento da União, no sentido de viabilizar a execução dos mesmos;

II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada;

III – às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de cinco emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada.

Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo

sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.

As exigências para a aprovação das emendas de bancada foram bastante alteradas, exigindo-se aprovação de 3/4 dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação (anteriormente, exigia-se que o parlamentar representasse 1/3 da bancada) e, ainda, a ata da reunião da bancada que deliberou pela apresentação da emenda (exigência que antes não havia).

Ademais, mencione-se a exigência do *parágrafo único* do art. 20 para que a emenda coletiva e prioritária trouxesse, em sua justificação, os elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, inclusive informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, além do cronograma de execução. Veja-se, portanto, que, a partir da Resolução nº 2, de 1995-CN, as emendas coletivas, para além de critérios mais estritos de apresentação, passam a contar com a necessidade de justificativas técnicas bastante aderentes a uma análise de custo-benefício e, portanto, do próprio mérito do projeto a ser financiado por intermédio destas emendas.

No que diz respeito às *emendas de receita*, a Resolução nº 2, de 1995-CN, avançando em relação à anterior, previu expressamente tal possibilidade no § 4º do art. 15 e, ainda, no *caput* do art. 17:

Art. 17. Na apreciação do projeto de lei orçamentária anual poderão ser apresentadas, no âmbito do parecer preliminar, emendas que objetivem à correção de erros ou omissões nas estimativas de receita.

Parágrafo único. Os valores acrescidos por reestimativa de receita, nos termos do “caput” deste artigo ou do § 4º do art. 15, poderão ser utilizados para aprovação de emendas.

O parecer preliminar continua a ser peça-chave do regramento interno da CMO, com expressas e extensas remissões regimentais para que regras de emendamento fossem nele estabelecidas. A teor do art. 15:

Art. 15. O Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará **parecer preliminar** que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os **parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Setoriais, pelo Relator-Geral e pelos Relatores Adjuntos na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.** [...]

§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o “caput” deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente: [...]

II – as **condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações**, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifique Estado, Distrito Federal ou Município; [...]

§ 4º O **parecer preliminar**, com base no inciso IV do parágrafo anterior e no “caput” do art. 17 desta Resolução, **incorporará as eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.**

§ 5º O **parecer preliminar** estabelecerá **critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias** (grifos nossos).

O art. 16 da Resolução nº 1, de 1991-CN, já fazia expressa remissão ao Parecer Preliminar, como visto, contudo, os dispositivos regimentais da Resolução nº 2, de 1995-CN ampliam as remissões expressas à devida complementação normativa por intermédio do parecer preliminar.

Outra diferença, simbólica e bastante expressiva, refere-se à omissão da figura do Relator-Geral no art. 16 da Resolução nº 1, de 1991-CN, ao contrário da nova regra estabelecida no *caput* do art. 15 da Resolução nº 2, de 1995-CN. Assim, o novo *caput* do art. 15 da Resolução nº 2/1995 deixava registrada a submissão do Relator-Geral aos parâmetros e critérios fixados pelo parecer preliminar, contrariamente à versão anterior do dispositivo.

Como visto, a centralidade de atuação do Relator-Geral no esquema de corrupção dos “anões do orçamento”, também em face da ausência de regramento nas Resoluções anteriores da CMO, e em decorrência da própria dinâmica de atuação da CMO, exigiu que modificações se traduzissem em novas regras de funcionamento da CMO. A tramitação da peça orçamentária carecia de parâmetros mínimos que pudessem balizar a participação dos congressistas, agigantando-se o papel do relator-geral (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008).

O principal dispositivo, contudo, que procurou delimitar as atribuições e poderes do Relator-Geral do PLOA, é o art. 23, que estabelece as restrições fundamentais de sua:

Art. 23. O parecer do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, com base nos pareceres dos Relatores Setoriais, será elaborado conjuntamente com até sete Relatores Adjuntos por ele designados, sendo um de cada subcomissão.

§ 1º Os Relatores Adjuntos, sob a coordenação do Relator-Geral, terão a incumbência de auxiliar na apreciação do projeto, dividido por áreas temáticas distintas, não podendo haver mais de dois Relatores Adjuntos pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar.

§ 2º Somente poderão ser incorporadas ao relatório como propostas de alteração dos pareceres setoriais as modificações que, devidamente justificadas, tenham sido aprovadas pela maioria do colegiado constituído pelo Relator-Geral e Relatores Adjuntos.

§ 3º **Cabe à Relatoria Geral do projeto de lei orçamentária anual adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques**

aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emenda de Relator, que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos (grifos nossos) [...]

§ 5º As emendas de Relator-Geral que venha a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos (grifos nossos).

A redução de autonomia do Relator-Geral pode ser vislumbrada por meio da regra de elaboração colegiada do parecer preliminar (elaboração conjunta com até sete relatores adjuntos, com restrição ao pertencimento ao mesmo partido ou bloco parlamentar) e, ainda e principalmente, à vedação à apresentação de emenda de relator que implicasse a inclusão de novos subprojetos ou subatividades (§ 3º do art. 23). Em relação à primeira grande modificação, um observador privilegiado destaca os pontos favoráveis à nova dinâmica:

a apreciação dos projetos sobre matéria orçamentária por colegiados de relatores tem inúmeras vantagens, tais como: a agilização dos processos, a redução do “stress” dos envolvidos (por minimizar a recorrência e acabar com as infundáveis rodadas de negociações), a elevação dos níveis de transparência e equidade das alocações, e a diminuição dos níveis de concentração de poderes em relatores individualizados (SANCHES, 1998, p. 6).

A delimitação da atribuição central de adequação dos relatórios setoriais como a principal incumbência do Relator-Geral também é destacada por Figueiredo e Limongi (2008, p. 51):

A Resolução nº 2 procurou delimitar mais claramente a capacidade do próprio relator de influir, por meio da apresentação de emendas, na alocação final dos recursos. Seu papel, segundo o art. 23, deve se ater a “adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados”. Além disso, foi adotada uma série de medidas com o objetivo de garantir maior transparência aos trabalhos dos relatores, visando, em última instância, que não se repetissem os expedientes duvidosos usados pelos relatores no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988.

No que diz respeito especificamente à incumbência conferida ao Relator-Geral do PLOA de *adequar os pareceres setoriais aprovados*, houve uma modificação para restringir alterações dos pareceres setoriais pelo relator-geral e, portanto, *retornar a adequação dos pareceres setoriais mais estrita*.

Nos termos do § 1º do art. 10 da Resolução nº 1, de 1991-CN, caberia ao relator-geral “adequar os pareceres setoriais aprovados em cada Subcomissão, vedada qualquer modificação de parecer setorial, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela comissão”. Note-se que o dispositivo regimental permitia que fossem propostas alterações pelo relator-geral aos pareceres setoriais, *desde que*

aprovadas pelo Plenário da comissão. A Resolução nº 2, de 1995-CN eliminaria tal trecho e, portanto, seria mais restritiva, sem possibilidade de tal alteração, embora os testemunhos técnicos do Senado Federal contradigam tal questão:

De acordo com a Resolução 1/1991, cabe ao relator-geral “adequar os pareceres setoriais aprovados, vedada qualquer modificação de parecer setorial, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão”. A Resolução 2/1995 manteve esse desenho básico, com modificações mínimas. Na prática, isso dava ao relator-geral o poder para mudar os relatórios setoriais à vontade. Segundo assessores técnicos do processo orçamentário no Senado Federal, “depois da Resolução de 1995, se o relator-geral quisesse pegar os relatórios setoriais, jogar no lixo e fazer tudo de novo, ele podia. Simplesmente pegaria tudo que o relator setorial aprovou e mudaria a alocação dos recursos” (PRAÇA, 2013, p. 200).

Em relação à segunda grande restrição trazida pela Resolução nº 2/1995, Figueiredo e Limongi (2008, p. 55) também realçam a vedação expressa de que as emendas viessem a criar novos programas ou mesmo subprogramas:

Cumprir notar que as normas contidas na Resolução nº 2/95-CN acabam restringindo severamente a capacidade de o Legislativo alterar significativamente os aportes contidos na proposta enviada. Isso porque, em primeiro lugar, a resolução vedou expressamente que emendas venham a criar novos programas ou mesmo subprogramas, não importando seu proponente. Com isso, procurou-se mais uma vez circunscrever a atuação dos relatores.

Destarte, por meio da Resolução nº 2/1995, o Congresso Nacional procurou redefinir sua participação no processo de elaboração da lei orçamentária anual em face dos problemas identificados na CPI dos “Anões do Orçamento”, restringindo, de forma mais clara, o trabalho do Relator-Geral e disciplinando as regras para o processo de apresentação e de aprovação das emendas parlamentares.

Contudo, a investigação dos resultados práticos da adoção da Resolução nº 2/1995 sinalizaria para dificuldades em sua implementação:

No que se refere às normas mais genéricas [da Resolução nº 2/95-CN], cumpre observar o descaso às exigências definidas no art. 20, parágrafo único, quanto aos elementos justificativos que devem instruir as emendas coletivas, bem como a **atenuação da proibição fixada pelo art. 23, § 3º, que veda ao Relator-Geral a apresentação de emendas com o propósito de incluir subprojetos novos.**

Em 1997, não obstante as restrições regimentais e limitações criadas pelo funcionamento dos “Comitês de Apoio à Relatoria-Geral” (LOA de 1998), **foram apresentadas cerca de 200 emendas de Relator-Geral, das quais pelo menos 25% relativas à criação de novos subprojetos e subatividades.** Não obstante uma parte apreciável destas tenha sido objeto de cancelamentos ou modificações, por deliberação do Plenário da Comissão Mista, **parte delas subsistiu, em evidente conflito com a Resolução nº 2/95-CN** (SANCHES, 1998, p. 10, grifos nossos).

Outras normas da Resolução também teriam sido burladas:

Quanto à Resolução nº 2/95-CN, até mesmo algumas de suas normas objetivas têm sido burladas por meio de artifícios “criativos”. Um exemplo disso são as chamadas “Indicações de Bancada para Emendas de Relator”, instituídas pelo Parecer Preliminar de 1996 e mantidas no Parecer Preliminar de 1997, as quais, além de contornar as restrições às emendas de Relator, vieram a sistematizar uma forma de violação aos limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as emendas de bancada estadual (SANCHES, 1998, p. 9).

Em síntese, apesar do avanço normativo trazido pela Resolução nº 2/1995-CN no sentido de delimitar de forma mais precisa as atribuições do Relator-Geral, a elaboração colegiada do parecer preliminar e a vedação explícita à inclusão de novos subprojetos ou subatividades (§ 3º do art. 23), o relator-geral continuou a deter grande poder:

não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral, por intermédio das normas da Resolução nº 2/95-CN (sobretudo as do art. 23), que o situa basicamente como um coordenador dos relatores responsáveis pelas decisões, na prática este continua a concentrar grande poder, às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais. A principal determinante disso são as normas do Parecer Preliminar que têm reservado ao Relator-Geral os recursos derivados de cortes nas despesas de custeio (GND 3), dos erros de alocação (como, por exemplo, nas transferências legais, reservas de contingência e sentenças judiciais) e dos adicionais de receita (novas ou reestimadas) em relação às previsões do Poder Executivo.

Neste último exercício, enquanto as Relatorias Setoriais só conseguiram mobilizar algo como R\$ 1,0 bilhão com base no que lhes autorizava o Parecer Preliminar, a Relatoria-Geral trabalhou com R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 1,2 bilhão por ela alocados diretamente e R\$ 2,1 bilhões disponibilizados às Relatorias Setoriais, para atender às emendas individuais e parcialmente às emendas coletivas. Observe-se, porém, que, em vista dos níveis de discricionariedade de que dispõe o Relator-Geral para fazer o aporte de recursos adicionais para as Relatorias Setoriais, este pode influir fortemente em parte das alocações durante o processo de negociação dos aportes que irá propiciar a cada Relator Setorial. Tal se traduz em muito poder para um órgão que, segundo o art. 23 da Resolução nº 2/95-CN, deveria apenas adequar os pareceres das Relatorias Setoriais (SANCHES, 1998, p. 10).

A centralidade do parecer preliminar torna-se cada vez mais patente no curso da evolução da história regimental da CMO, por meio de uma contínua e progressiva remissão regimental às regras estabelecidas naquela peça. Portanto, enquanto as *Resoluções apresentam-se como a moldura mais ampla e genérica*, as *determinantes centrais e específicas serão ditadas pelos pareceres preliminares*. Em resumo: é no parecer preliminar que se encontram as *reais regras do jogo orçamentário na fase*

congressual e são tais regras que estabelecem os limites e restrições que efetivamente condicionam, limitam e autorizam os parlamentares (inclusive o relator-geral) na elaboração do orçamento (FARIA, 2022a).

4.3 A RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2001-CN, E A ADAPTAÇÃO À LRF

A Resolução nº 1/2001-CN revogaria expressamente a Resolução nº 2/1995-CN, tendo sido publicada em 4 de outubro de 2001, no contexto de aprovação da LRF, em 4 de maio de 2000, que, por sua vez, estabeleceria normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e fixaria uma série adicional de atribuições para as leis de diretrizes orçamentárias. Como destaca Greggianin (2011, p. 166):

A Resolução-CN nº 1, de 2001 substituiu a Resolução-CN nº 2, de 1995, incorporando os avanços ocorridos em matéria fiscal e financeira. Em decorrência da aprovação da LRF, a resolução atribui novas competências à CMO na apreciação dos relatórios de gestão fiscal, dos relatórios de cumprimento de metas e de contingenciamento, além dos avisos enviados pelo Tribunal de Contas da União acerca de obras com indícios de irregularidades.

Passou-se a exigir que o parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual contivesse o exame da conjuntura econômica e fiscal, em atendimento à LRF, incluindo a avaliação da receita. A resolução formaliza o entendimento, já consensual, de concentrar no relator-geral as análises da reserva de contingência e do texto da lei orçamentária (art. 10).

Permeando esse breve retrospecto histórico da evolução das Resoluções da CMO e de seus impactos para a atividade alocativa e o processo orçamentário, percebe-se, desde logo, a importância do parecer preliminar no contexto de delimitação das atribuições e faculdades atribuídas aos atores envolvidos na elaboração orçamentária. Como destacou Greggianin:

O parecer preliminar se consolidou como peça fundamental na apreciação e organização da votação do orçamento, cujos méritos são orientar no sentido do estrito cumprimento das normas constitucionais, legais e regimentais, definir regras claras para a organização dos trabalhos de apreciação do projeto e limitar prerrogativas dos relatores. Para além da divisão de áreas das relatorias, os documentos passaram a disciplinar e quantificar as dotações da proposta que poderiam ser canceladas para a formação do banco de fontes dos relatores. Consolidou-se a ideia de limitar a ação dos relatores setoriais ao cancelamento dos investimentos (GND 4) da proposta, ficando o relator-geral encarregado dos cancelamentos de custeio (GND 3) (GREGGIANIN, 2011, p. 149).

As normas relativas ao parecer preliminar sofreram ajustes pontuais, principalmente em relação a exigências da LRF, como se pode notar pela Tabela 4.3.

Tabela 4.3 – Os pareceres preliminares nas Resoluções nº 2/1995–CN e nº 1/2001–CN

Resolução nº 2/1995–CN	Resolução nº 1/2001–CN
Art. 15. O Relator–Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Setoriais, pelo Relator–Geral e pelos Relatores Adjuntos na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.	Art. 18. O Relator–Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Setoriais e pelo Relator–Geral na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.
§ 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, além das previstas no <i>caput</i> do art. 17 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.	§ 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, além das previstas no <i>caput</i> do art. 22 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.
§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o <i>caput</i> deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente:	§ 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o <i>caput</i> deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente:
I – as dotações globais de cada função, órgão ou área temática, indicando as reduções e os acréscimos propostos;	I – as dotações globais de cada função, subfunção, programa, órgão ou área temática, indicando as reduções e os acréscimos propostos;
II – as condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifique Estado, Distrito Federal ou Município;	II – as condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifique Estado, Distrito Federal ou Município;
§ 3º O parecer preliminar deverá conter, ainda:	§ 3º O parecer preliminar deverá conter, ainda:
I – exame crítico das finanças públicas e do processo orçamentário, incluindo a execução recente e as diretrizes orçamentárias em vigor para o exercício;	I – exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento, com seu impacto sobre as finanças públicas;
II – avaliação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, do ponto de vista do atendimento ao que dispõe a lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e, especialmente, o § 7º do art. 165 da Constituição Federal;	II – análise das metas fiscais, com os resultados primário e nominal implícitos na proposta orçamentária, comparando-os com os dos dois últimos exercícios;
III – quadro comparativo, por órgão, entre a execução no exercício anterior, a lei orçamentária em vigor, o projeto do Executivo e o parecer preliminar;	III – avaliação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, do ponto de vista do atendimento ao que dispõe o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
IV – análise das receitas, com ênfase nas estimativas de impostos e contribuições;	IV – análise da evolução e avaliação das estimativas das receitas, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados;
V – análise da programação das despesas, dividida por áreas temáticas;	V – observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
VI – referência a temas que exijam maior aprofundamento durante a tramitação do projeto ou que merecerão tratamento especial no relatório.	VI – análise da programação das despesas, dividida por área temática, incluindo a execução recente;

	VII – quadro comparativo, por órgão, entre a execução no exercício anterior, a lei orçamentária em vigor, o projeto do Executivo e as alterações eventualmente determinadas pelo parecer preliminar;
§ 4º O parecer preliminar, com base no inciso IV do parágrafo anterior e no <i>caput</i> do art. 17 desta Resolução, incorporará as eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.	§ 4º O parecer preliminar, com base no inciso IV do § 3º e no <i>caput</i> do art. 22 desta Resolução, poderá incorporar ao projeto de lei orçamentária eventuais reestimativas de receita, indicando, em nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.
§ 5º O parecer preliminar estabelecerá critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.	§ 5º O parecer preliminar estabelecerá critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.

Fonte: Resoluções nº 2/1995-CN e nº 1/2001-CN. Elaboração própria.

Em relação aos dispositivos gerais sobre as emendas, a Resolução nº 1, de 2001-CN trouxe a previsão adicional, reforçando a necessidade de observância das normas constitucionais, legais e regimentais:

Art. 20. As emendas às proposições em tramitação na Comissão serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais.

Parágrafo único. O Relator indicará, em demonstrativo específico, as emendas que, no seu entender, deverão ser declaradas inadmitidas pelo Presidente da Comissão, cabendo recurso da decisão ao Plenário da Comissão.

No que se refere às emendas individuais, a quantidade de emendas não sofreu alteração, permanecendo em até 20 emendas individuais, contudo, o dispositivo respectivo trouxe *parágrafo único* para prever que o parecer preliminar estabeleceria *limite global de valor para as emendas individuais*:

Art. 24. Cada parlamentar poderá apresentar até 20 (vinte) emendas individuais aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, quanto ao seu anexo de metas e prioridades, do orçamento anual e de seus créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação.

Parágrafo único. O parecer preliminar estabelecerá limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar.

A exemplo do art. 19 da Resolução nº 2, de 1995-CN, pregressa, o dispositivo específico das emendas individuais não traz regramentos adicionais a serem observados para sua admissibilidade. A previsão para emendas ao anexo de metas e prioridades da LDO, como já mencionado, procura acompanhar a evolução normativa do trato da matéria, visto que a LRF determinou que a LDO estabelecesse o referido anexo de metas e prioridades.

Em relação às emendas coletivas, novamente houve alterações importantes: o limite quantitativo para as emendas de bancadas regionais, que antes era de até cinco emendas, foi diminuído para apenas duas emendas; exclusão da iniciativa de apresentação de emendas coletivas para a Comissão Especial de projetos de irrigação, prevista anteriormente; as emendas de comissão permanente tiveram ampliados os requisitos de sua admissibilidade, exigindo-se, além da pertinência regimental e da ata da reunião em que foram deliberadas, *caráter institucional ou nacional*; as emendas de bancada novamente foram ampliadas, estabelecendo-se os limites mínimo de 15 e máximo de 18 emendas, ao contrário do quantitativo anterior de dez emendas, além de ter sido diminuído o requisito de aprovação de 3/4 dos deputados e senadores, passando-se tal exigência a corresponder a 2/3 dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação.

O parágrafo único do art. 25 da Resolução nº 1, de 2001-CN, que tinha como correspondente o parágrafo único do art. 20 da Resolução nº 2, de 1995-CN, foi mantido em termos idênticos, com a exigência de que a emenda coletiva e prioritária trouxesse, em sua justificação, os elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, inclusive informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, além do cronograma de execução.

Todavia, há que se ressaltar, que houve alteração bastante pontual da Resolução nº 1, de 2001-CN pelas Resoluções nº 2 e nº 3, de 2003-CN, para novamente alterar os limites quantitativos mínimos e máximos das emendas de bancada, ampliando-as, como identificado na tabela abaixo, em negrito. Por último, houve desmembramento do parágrafo único do art. 25, para inclusão de dispositivo registrando que, no caso de bancadas estaduais compostas por mais de 18 parlamentares, a representação do Senado Federal de cada Estado ficaria autorizada a propor três emendas de caráter estruturante. Veja-se as alterações na Tabela 4.4:

Tabela 4.4 – Resolução nº 1, de 2001-CN e alterações nº 2 e nº 3, de 2003-CN

Resolução nº 1, de 2001-CN	Resoluções nº 2 e nº 3, de 2003-CN
Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:	Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:
1 – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de 5 (cinco) emendas por Comissão Permanente;	1 – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de 5 (cinco) emendas por Comissão Permanente;

<p>II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites:</p>	<p>II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites:</p>
<p>a) mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas;</p>	<p>a) mínimo de 18 (dezoito) e máximo de 23 (vinte e três) emendas;</p>
<p>b) as bancadas com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar além do mínimo de 15 (quinze) emendas, 1 (uma) emenda adicional para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que excederem a 11 (onze) parlamentares;</p>	<p>b) as bancadas com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar além do mínimo de 18 (dezoito) emendas, 1 (uma) emenda adicional para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que excederem a 11 (onze) parlamentares;</p>
<p>III – às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de 2 (duas) emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo 20% (vinte por cento) de sua bancada;</p>	<p>III – às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de 2 (duas) emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo 20% (vinte por cento) de sua bancada;</p>
<p>Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.</p>	<p>§ 1º Nas bancadas estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, a representação do Senado Federal de cada Estado proporá 3 (três) emendas de caráter estruturante, a serem apreciadas nos termos do inciso II deste artigo.</p>
	<p>§ 2º A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.</p>

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria. Grifos nossos.

Para facilitar a visualização das várias modificações relativas às emendas individuais, de bancada e de comissão, as Tabelas 4.5, 4.6 e 4.7 apresentam, esquematicamente, a evolução no tratamento da matéria pelas Resoluções da CMO até o momento:

Tabela 4.5 – Regras das emendas de bancada (1993–2003)

Emendas de Bancada		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	Parlamentar deve representar 1/3 (um terço) da bancada do respectivo Estado, com, no mínimo, 5 (cinco) subscritores	Até 3 (três) emendas por parlamentar
2, de 1995–CN	Aprovação por 3/4 (três quartos) dos deputados e senadores	Até 10 (dez) emendas
1, de 2001–CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas
2 e 3, de 2003–CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 18 (dezoito) e máximo de 23 (vinte e três) emendas
	Bancadas compostas por mais de 18 (dezoito) parlamentares	3 (três) emendas de caráter estruturante

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Tabela 4.6 – Regras das emendas de comissão (1993–2001)

Emendas de Comissão		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 3 (três) emendas por Comissão
2, de 1995–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 5 (cinco) emendas por Comissão
1, de 2001–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente; ata da reunião de sua deliberação; e caráter institucional ou nacional	Até 5 (cinco) emendas por Comissão

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Tabela 4.7 – Regras das emendas individuais (1993–2001)

Emendas Individuais		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	A qualquer título	Até 50 (cinquenta) emendas
2, de 1995–CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite as destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações
1, de 2001–CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Em relação ao tratamento das emendas de Relator-Geral, já se fez menção ao esforço de circunscrever e delimitar os poderes daquele por meio da Resolução nº 2/1995–CN; contudo, percebe-se que tais iniciativas não solucionam todos os problemas existentes, demandando ajustes normativos adicionais posteriores, ao mesmo tempo que persistiam as críticas acerca da concentração de poderes na figura do Relator-Geral.

Exemplo disso é o fato de que, não obstante a tenha sido constituído um Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária (inciso I do § 1º do art. 11 da Resolução nº 1/2001-CN), tal comitê *não atuará de forma independente e segregada do Relator-Geral*, como se nota da leitura do parágrafo único do art. 10: “Na apreciação, na Comissão, do projeto de lei orçamentária anual, **a análise da parte relativa à receita, à reserva de contingência e ao texto da lei ficarão a cargo do Relator-Geral**”.

Ademais, os membros do Comitê da Receita são, nas novas regras, designados pelo relator-geral (§ 2º do art. 11 da Resolução nº 1/2001-CN), que coordena os comitês constituídos (*caput* do art. 11). Por último, registre-se que o relator-geral pode propor à Comissão alteração do parecer preliminar, com a devida comprovação técnica e legal, caso identifique erro ou omissão nas estimativas de receita ou alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias (§ 2º do art. 19).

No que pertine às regras relativas às emendas de Relator-Geral, pode-se visualizar, abaixo, a comparação entre os dispositivos centrais previstos nas Resoluções nº 2/1995-CN e nº 1/2001-CN. Salienta-se que a mudança redacional ocorrida implica alguma dificuldade comparativa, visto que o formato e disposição das normas foram consideravelmente alterados:

Tabela 4.8 – Regras das emendas de relator-geral nas Res. nº 2/1995-CN e nº 1/2001-CN

Resolução nº 2/1995-CN	Resolução nº 1/2001-CN
	Art. 27. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de:
	I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal;
	II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas.
Art. 23. [...] § 3º Caberá à Relatoria Geral do projeto de lei orçamentária anual adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emenda de Relator, que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos (grifos nossos).	§ 1º É vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do <i>caput</i> e no parecer preliminar.
§ 5º As emendas de Relator-Geral que venham a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos.	§ 2º As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

O dispositivo específico do art. 27 da Resolução nº 1/2001-CN, que consolida melhor as hipóteses de emendamento pelos relatores surge com esta última Resolução. Portanto, percebe-se uma melhoria na sistematização das matérias tratadas, deixando-se mais claras as possibilidades e restrições às emendas de relator:

As inúmeras resoluções sempre procuraram solucionar problemas e conflitos identificados no processo. No entanto, à medida que algumas deficiências foram sendo solucionadas, outras surgiram. Mesmo após a Resolução-CN nº 1, de 2001, persistiram queixas quanto ao excesso de atribuições do relator-geral, o desvirtuamento do papel das emendas coletivas e a necessidade de melhorar o conteúdo das emendas individuais, o que redundou na aprovação da Resolução-CN nº 1, de 2006 (GREGGIANIN, 2011, p. 167).

A Tabela 4.9, da mesma forma como feito em relação às emendas individuais e coletivas, sistematiza o conjunto de previsões regimentais relativas às emendas de relator-geral:

Tabela 4.9 – Contornos gerais das emendas de relator-geral (até a Res. nº 1/2001-CN)

Emendas de Relator-Geral do PLOA			
Resolução	Previsão Regimental	Previsão/Autorização	Vedação
1, de 1991-CN	Não há	Não há	Não há
1, de 1993-CN	Não há	Não há	Não há
2, de 1995-CN	§ 3º do art. 23		Vedada a apresentação de emenda de Relator que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos.
	§ 5º do art. 23	As emendas de relator-geral que venham a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos	
1, de 2001-CN	Inciso I do art. 27	Correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal	
	Inciso II do art. 27	Agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas	
	§ 1º do art. 27		Vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do caput e no parecer preliminar

	§ 2º do art. 27	As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar	
	Inciso II do art. 31	Demonstrativo dos pareceres às emendas coletivas e de Relator apresentadas, por unidade da Federação e autor, contendo número da emenda, classificação institucional e funcional-programática e a denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido	
	Parágrafo único do art. 31	As emendas de Relator que venham a ser formuladas nos termos desta Resolução serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Por último, apresenta-se, também a título simplificativo, na Tabela 4.10, o conjunto de previsões regimentais relativas às atribuições regimentais do Relator-Geral, para melhor visualização dos temas aqui abordados:

Tabela 4.10 – Atribuições regimentais do relator-geral do orçamento (até a Res. nº 1/2001-CN)

Relator-Geral do PLOA		
Resolução	Dispositivo	Atribuições Regimentais
1, de 1991-CN	<i>Caput</i> e § 3º do art. 16	Apresentação do Parecer Preliminar, que estabelece parâmetros, inclusive quanto à apresentação de emendas
	§ 4º do art. 21	Adequar os pareceres setoriais aprovados por subcomissão
2, de 1995-CN	<i>Caput</i> do art. 15	Apresentação do Parecer Preliminar, que estabelecerá os parâmetros e critérios, inclusive quanto às emendas
	<i>Caput</i> do art. 23	Elaboração conjunta do Parecer com até 7 Relatores Adjuntos, por ele designados
	§ 1º do art. 23	Coordenar os Relatores Adjuntos
	§ 3º do art. 23	Adequar os pareceres setoriais aprovados
1, de 2001-CN	Parágrafo único do art. 10	Análise da parte relativa à receita, à reserva de contingência e ao texto da lei
	<i>Caput</i> e § 2º do art. 11	Coordenação dos Comitês de Avaliação da Receita, de Avaliação das Emendas e de Avaliação das Informações do TCU e, também, designação dos seus membros
	<i>Caput</i> do art. 18	Apresentação do Parecer Preliminar, que estabelecerá os parâmetros e critérios, inclusive quanto às emendas

	Caput do art. 19	Avaliar as estimativas das receitas orçamentárias, com apoio de comitê consultivo de membros da Comissão
	§ 2º do art. 19	Alteração do parecer preliminar, com a devida comprovação técnica e legal, caso identifique erro ou omissão nas estimativas de receita ou alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias.
	Parágrafo único do art. 20	Indicar, em demonstrativo específico, as emendas que, no seu entender, deverão ser declaradas inadmitidas pelo Presidente da Comissão

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Do tratamento vago e lacunoso conferido ao tema pelas primeiras Resoluções (nº 1, de 1991-CN, e nº 1, de 1993-CN), passando pelo esforço de delimitação das atribuições do Relator-Geral, trazido pela Resolução nº 2, de 1995-CN, chega-se à Resolução nº 1, de 2001-CN, que apresenta amplo tratamento regimental das atribuições do Relator-Geral, a denotar a imensa dificuldade de se circunscrever suas atribuições. Ilustra bem tal dificuldade a reversão da vedação seca prevista na Resolução nº 2, de 1995-CN, que proibiu a apresentação de emenda de relator que implicasse inclusão de subprojetos ou subatividades novos (§ 3º do art. 23 da Resolução nº 2, de 1995-CN), abrindo-se, novamente, espaço para tratamento do tema por meio dos pareceres preliminares, conforme se pode observar da leitura atenta do § 1º do art. 27 da Resolução nº 1, de 2001-CN, *in fine*. E isso sem se considerar, ainda, o tratamento dado pelos pareceres preliminares, normas regimentais de suma importância nesse contexto.

Efetivamente, são os pareceres preliminares o *locus* onde se materializam, concretamente, as *regras do jogo orçamentário na fase congressual* (FARIA, 2022a, p. 39). Desde a primeira Resolução do novo período democrático brasileiro, remeteu-se, amplamente, seja pela lacuna normativa das previsões regimentais iniciais, seja pela amplitude remissiva posterior, ao tratamento de amplo conjunto de temas e questões delicadas para que fossem regulamentados e definidos no parecer preliminar. As verdadeiras regras do jogo orçamentário encontram-se dispostas nos pareceres preliminares, como já se pôde observar da análise até aqui feita das Resoluções da CMO. Tais Resoluções, sem dúvida alguma relevantes, apresentam os contornos gerais, mas as definições mais concretas são estampadas naqueles pareceres.

4.4 A RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2006-CN, E A CPMI “DAS AMBULÂNCIAS”

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) “das Ambulâncias” teve como objeto central a “operação Sanguessuga”, relativa a indícios de malversação

de recursos públicos para a aquisição de unidades móveis de saúde, e foi criada em decorrência do Requerimento nº 77/2006, em 14 de junho de 2006. A presidência da CPMI ficaria com o Deputado Antônio Carlos Biscaia e a relatoria com o Senador Amir Lando. Por ocasião do início dos trabalhos da CPMI, o Ministério Público já havia oferecido denúncia contra grande parte dos envolvidos no esquema, especialmente aqueles que não ocupavam cargos públicos, em virtude da ausência de prerrogativa de foro. O relatório parcial seria publicado ainda em agosto de 2006 (BRASIL, 2006).

O esquema de desvio de recursos públicos destinados à área de saúde envolveria fraude à licitação e superfaturamento de preços, sendo beneficiado “com elevadas somas de recursos públicos provenientes de emendas parlamentares apresentadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), direcionados à compra de veículos e equipamentos hospitalares” (BRASIL, 2006, v. I, p. 13). Havia uma organização criminosa que monitoraria permanentemente a formalização e aprovação do orçamento, notadamente das emendas individuais e, em etapa subsequente, controlava a execução orçamentária, interferindo na liquidação de despesas e na prestação de contas dos convênios. Assim, “toda e qualquer emenda parlamentar ‘trabalhada’ pelo grupo tinha um objetivo certo e incontestável: o favorecimento dos seus integrantes quando da aquisição de unidades móveis de saúde e de equipamentos hospitalares” (BRASIL, 2006, v. I, p. 13-14). O chamado *Esquema Planam* se estenderia por mais de 600 prefeituras distribuídas em 24 estados do país durante cerca de oito anos.

No âmbito administrativo, percebe-se que as fragilidades administrativas que permitiram o escândalo assentavam-se em corpo funcional insuficiente para a realização de análise acurada das propostas, em fiscalizações tecnicamente deficientes, análises superficiais das prestações de contas e em propostas apresentadas no encerramento do exercício, quando ocorreria pressão para aprovação e liberação dos recursos ou inscrição em restos a pagar (BRASIL, 2006, v. I, p. 20). A *ausência de critérios para a destinação dos recursos orçamentários* seria extensivamente explorada e evidenciada no relatório final:

Também é preciso dar crédito à falta de planejamento na destinação de recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares e extra-orçamentários⁷, característica

⁷ A expressão “recursos extraorçamentários” refere-se à liberação de recursos da programação orçamentária elaborada pelo próprio Ministério, e não de emendas parlamentares. Portanto, trata-se de uma *utilização vulgar do termo* (não técnica) e, contrariamente ao que se poderia imaginar, não indica que se trate de recursos externos à programação orçamentária. Refere-se

que levou a inexplicáveis favorecimentos a determinadas regiões, prefeituras e instituições. Exemplo eloqüente é o do município de Mira Estrela/SP, cuja população é estimada em aproximadamente 2.500 habitantes, que foi aquinhado com 11 unidades móveis de saúde (UMS) entre 2000 e 2005, segundo dados fornecidos pelo Ministério da Saúde. Algo como uma UMS para cada 230 habitantes. Outro município bem servido é Pimenteiras do Oeste/RO, que recebeu 8 UMS para atender aos seus 2.600 habitantes. Cada grupo de 330 pimenteirenses deve contar com uma UMS para suas emergências médicas. Curitiba/PR recebeu a mesma quantidade de UMS entregue a Pimenteiras do Oeste/RO, mas como tem população próxima de 1,8 milhão, a proporção é de, aproximadamente, uma UMS para cada 220 mil pessoas. Porto Grande/AP também recebeu 8 UMS. São, aproximadamente, 15 mil portu-grandenses, o que resulta em uma UMS para cada grupo de 1,8 mil habitantes (BRASIL, 2006, v. I, p. 22-23).

O Relatório final seria bastante crítico à imposição de novas regras e procedimentos de contratação, execução e fiscalização por se entender que *apenas tornariam o processo mais custoso*, piorando a relação custo/benefício da operação, motivo pelo qual seria proposta a *extinção das transferências voluntárias*, viabilizada por meio de um “pacto que impeça, definitivamente, o retorno da prática de apresentação de emendas individuais ao orçamento pelos parlamentares” (BRASIL, 2006, v. II, p. 654). Como as *aplicações de recursos não obedeceriam a critérios voltados para a redução das desigualdades sociais ou ao atendimento às necessidades premente dos entes federados*, seria proposta a “distribuição equânime dos recursos, alcançando a totalidade dos municípios e estados, sem predominância do interesse político partidário” e a “restrição à possibilidade de utilização do poder de liberação de verbas por parte do Poder Executivo em sua relação com o Poder Legislativo” (BRASIL, 2006, v. II, p. 654-657).

Alternativamente, caso não prosperasse a proposta de extinção das transferências voluntárias, recomendou-se que *todas as operações fossem feitas mediante contratos de repasse*, visto que, nas transferências em que a Caixa Econômica Federal esteve envolvida, observara-se menor incidência de irregularidades, dada a existência de estrutura e capilaridade da CEF para a fiscalização da aplicação dos recursos. Também seria proposta a *adoção do orçamento impositivo*, em substituição ao caráter meramente autorizativo do orçamento, com vistas à diminuição da “discricionariedade concedida hoje ao Poder Executivo na execução orçamentária” (BRASIL, 2006, v. II, p. 703).

ao fato de que há programações de caráter nacional, cuja aplicação geográfica é decidida pelo ministério, permitindo o direcionamento dos recursos a qualquer unidade da Federação.

O relatório apresentaria críticas à própria participação do Congresso Nacional no processo orçamentário:

É fácil perceber que, nesse momento histórico, o Congresso Nacional não vive o seu melhor momento de efetiva participação no processo orçamentário. Apesar dos avanços, as grandes definições sobre a alocação dos recursos públicos estão concentradas no Executivo, e principalmente, o debate e o controle das variáveis que informam e determinam o Orçamento Público, como política fiscal, metas de superávit, taxa de juros e outros elementos da política monetária, endividamento, políticas de desenvolvimento econômico e social, não conseguem motivar e envolver a maioria dos parlamentares em ações concretas. Para a maior parte dos parlamentares, a tramitação do Orçamento se limita essencialmente ao momento de apresentação e aprovação de emendas aos projetos orçamentários, com manifesto intuito de direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local. O necessário acompanhamento da execução orçamentária, com o debate e a fiscalização, a análise do desenvolvimento das políticas públicas e a crítica sobre a eficácia do gasto, tem, para essa maioria, sido substituída pelo acompanhamento da execução das emendas parlamentares (BRASIL, 2006, *Relatório parcial*, p. 77).

A repercussão das amplas discussões acerca do processo orçamentário brasileiro travadas no âmbito da *CPMI das Ambulâncias* seria evidente na reformulação das regras regimentais, tendo sido aprovada, em 26 de dezembro de 2006, a Resolução nº 1, de 2006-CN, que iniciaria a *quarta e mais ampla fase normativa da CMO*.

Percebe-se claramente a evolução das regras da CMO, com o desenvolvimento da sistematização das matérias e ampliação de 28 artigos, na Resolução nº 1/1991-CN, para 161 artigos, na Resolução nº 1, de 2006-CN. O conjunto de modificações normativas advindo da Resolução nº 1, de 2006-CN, foi bastante acentuado. Vejamos, inicialmente, em termos de composição e funcionamento, a evolução histórica das principais mudanças até chegarmos ao regramento atual:

Tabela 4.11 – Composição e funcionamento da CMO (até a Res. nº 1, de 2006-CN)

Composição e Funcionamento da CMO			
Resolução	Composição	Funcionamento	
1, de 1991-CN	120 membros titulares, sendo 90 deputados e 30 senadores (art. 3º)	Até 8 (oito) subcomissões temáticas permanentes (art. 21, <i>caput</i>)	Criação, em caráter permanente, da subcomissão incumbida de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária (§ 5º do art. 21)
1, de 1993-CN	84 membros titulares, sendo 63 deputados e 21 senadores (art. 3º)	sem modificação	
2, de 1995-CN	84 membros titulares, sendo 63 deputados e 21 senadores (art. 3º)	Subcomissões temáticas permanentes em número não superior a 7 (sete) (art. 11)	Relatorias Setoriais para cada subcomissão respectiva (art. 22)

1, de 2001-CN	84 membros titulares, sendo 63 Deputados e 21 Senadores, com igual número de suplentes (art. 3º)	Até 10 (dez) áreas temáticas, a cargo dos Relatores-Setoriais (art. 10, <i>caput</i>)	Até 5 (cinco) comitês, sob coordenação do Relator-Geral e constituição dos seguintes: Comitê de Avaliação da Receita; Comitê de Avaliação das Emendas; Comitê de Avaliação das Informações do TCU (art. 11)
1, de 2006-CN	40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes (art. 5º)	10 áreas temáticas, a cargo dos Relatores Setoriais (art. 26)	Comitês Permanentes: i) Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; ii) Comitê de Avaliação da Receita; iii) Comitê de Avaliação das Obras com indícios de irregularidades graves; iv) Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas (art. 18)

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

No que diz respeito à composição, percebe-se que a Resolução nº 1, de 2006-CN, trouxe nova definição quanto à composição da CMO, diminuindo-se a quantidade de membros, anteriormente fixada em 84 membros titulares desde a Resolução nº 1, de 1993-CN, para 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com igual número de suplentes.

Por sua vez, no que se refere ao funcionamento, consolida-se a divisão em áreas temáticas já adotada na sistemática da Resolução nº 1, de 2001-CN, a cargo dos Relatores Setoriais; todavia, há significativas mudanças em relação ao funcionamento dos Comitês permanentes, que, em função das novas regras regimentais, passam a ostentar maior autonomia e independência. Na sistemática anterior, os comitês constituídos ficavam sob a supervisão do Relator-Geral e, inclusive, seus coordenadores eram indicados por aquele; com a Resolução nº 1, de 2006-CN, os membros são indicados pelas lideranças partidárias (§ 1º do art. 18), sendo o coordenador escolhido obrigatoriamente dentre seus membros (§ 3º do art. 18). Ademais, cada Comitê constituído integra uma *Seção* específica dentro do *Capítulo IV – Dos Comitês Permanentes*, com dispositivos específicos discriminando as competências atribuídas a cada um dos referidos comitês. A sistematização normativa e regimental da matéria, portanto, evolui significativamente com a edição desta última Resolução.

Percebe-se, portanto, haver alguma *desconcentração de poderes no relator-geral*, que antes possuía a prerrogativa de *indicar e supervisionar* os coordenadores dos Comitês. Assim, o processo decisório concentrado foi, *em parte*, alterado, visto que o relator-geral precisaria compartilhar poder com o relator da receita.

No que se refere à quantidade de relatorias setoriais não haveria mudança, permanecendo o número de dez relatores setoriais. De qualquer forma, o relatório da CPI das Ambulâncias não correlacionaria o escândalo com o processo decisório concentrado da CMO:

Mostra-se equivocada a correlação entre a existência da CMO e seu processo decisório concentrado com o escândalo da Operação Sanguessuga, já que as denúncias de superfaturamento na venda de ambulâncias e ônibus escolares a Prefeituras envolvem a execução orçamentária e não a apreciação da proposta orçamentária. O argumento da existência de escândalos orçamentários para extinção da CMO levado ao absurdo justificaria até mesmo a supressão do Poder Legislativo (BRASIL, 2006, Relatório Parcial, p. 96).

A segregação de funções seria a justificativa central para a divisão de atribuições e competências entre Relatoria da Receita e Relatoria Geral e o potencial conflito de interesses. Como analisado anteriormente, a sistemática anterior concentrava tais atribuições na figura do Relator-Geral, tendo tal aspecto sido objeto de modificação. Exatamente por isso, a nova Resolução, prevê que:

Art. 30. A análise da estimativa da Receita e das respectivas emendas é de competência do Relator da Receita.

§ 1º O Relatório da Receita será votado previamente à apresentação do Relatório Preliminar, observados os prazos estabelecidos no art. 82.

Como destaca Greggianin (2011, p. 167-168):

A criação da Relatoria da Receita foi fundamentada no princípio da segregação de funções e de poderes do relator-geral. A apreciação da proposta orçamentária passa a ocorrer em duas etapas independentes: da receita e da despesa. [...] a medida visou conter as sucessivas reavaliações de receita feitas pelo próprio relator-geral, situação de potencial conflito de interesses.

No modelo anterior, a estimativa integrava o parecer preliminar, a cargo do relator-geral (com o auxílio de um comitê, a partir da Resolução-CN nº 1, de 2001), podendo ser alterada a qualquer momento.

Nesse contexto, a indicação do Relator da Receita deixa de ser incumbência do Relator-Geral do PLOA e passa a ser resultado da indicação das lideranças partidárias (inciso I do art. 16 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Ademais, o Relator da Receita não pode pertencer à mesma Casa, partido, ou bloco parlamentar do Relator-Geral do PLOA (inciso V do art. 16 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Assim, pode-se afirmar que a nova sistemática pretendeu assegurar uma atuação independente do Comitê de Avaliação de Receita, o que não ocorria sob a vigência da Resolução anterior, visto que tal atuação se encontrava sob coordenação do Relator-Geral do PLOA.

O paradoxo da descentralização parcial da CMO em 2006 é entendido por Sérgio Praça (2013) como resultado da *bem-sucedida estratégia do empreendedor Ricardo Barros*, da oposição:

Esta decisão é paradoxal por ser contra os interesses de curto prazo da coalizão. Afinal, quanto mais descentralizada a Comissão Mista de Orçamento, mais custoso é controlar seus principais postos de poder. Isto pode ser explicado pela bem-sucedida estratégia do empreendedor Ricardo Barros, da oposição, em 2006. Barros conseguiu driblar o controle da agenda da coalizão através de sucessivas chantagens e negociações. Concedeu em alguns pontos – desistiu, por exemplo, de fazer a oposição indicar um Relator da Receita – e manteve-se firme em outros (PRAÇA, 2013, p. 184-185).

O tratamento das emendas também é bastante ampliado. Pela primeira vez, há um esforço classificatório no trato da matéria, sendo as emendas à despesa classificadas como de remanejamento, de apropriação e de cancelamento (art. 37), com a definição de cada espécie. Nesse sentido, a *emenda de remanejamento*⁸ é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, com exceção da Reserva de Contingência. Por sua vez, a *emenda de apropriação*⁹ é aquela que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da *Reserva de Recursos* ou de outras dotações definidas no Parecer Preliminar. Já as *emendas de cancelamento*¹⁰ são as que propõem, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Há que se fazer breve registro, em decorrência da menção, à *Reserva de Recursos*, que não encontra guarida regimental expressa na Resolução nº 1, de 2001-CN. Este é outro indicativo da amplitude normativa e regimental que a Resolução nº 1, de 2006-CN passa a conferir ao tratamento das matérias relativas ao funcionamento da CMO. A Reserva de Recursos encontra-se definida no art. 56, *caput*, da *Subseção VII – Da Distribuição de Recursos, in verbis*:

Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento das emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer.

Parágrafo único. Não integram a base de cálculo do *caput* os recursos provenientes de autorizações de cancelamentos seletivos contidas no Parecer Preliminar que dependam de avaliação posterior dos Relatores.

⁸ Art. 38 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁹ Art. 39 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

¹⁰ Art. 40 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Em síntese, a Reserva de Recursos é a fonte originária dos recursos que serão posteriormente aplicados por intermédio das emendas, no processo de elaboração do PLOA, mediante as devidas anulações correspondentes. Todavia, embora a Resolução preveja a forma de distribuição dos *recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação*¹¹, isso não garante ou assegura que a parcela a ser decidida de modo autônomo pelos relatores setoriais – conforme aponta Sérgio Praça (2013, p. 202) – seja *relevante*, pois a regra permite a dedução de quaisquer despesas definidas no parecer preliminar¹².

No que diz respeito aos requisitos gerais regimentais delimitadores das emendas parlamentares, que remetem ao § 3º do art. 166 da Constituição, as mudanças do art. 41 desta última Resolução em relação ao art. 21 da Resolução nº 1, de 2001-CN, são diminutas e apenas redacionais:

Art. 41. A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso:

I – seja compatível com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;

III – não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e

IV – não contrarie as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela CMO.

Parágrafo único. Somente será aprovada emenda que proponha anulação de despesa mencionada nas alíneas do inciso II quando se referir à correção de erros ou omissões.

Assim, as exigências basilares são: a) compatibilidade das emendas com o PPA e a LDO; b) indicação da fonte de recursos, com exclusão das dotações para pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais; c) não constituírem várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; d) não contrariar as normas da Resolução da CMO; e, e) caso haja proposição de anulação de despesa de pessoal, dívida ou transferências constitucionais, obrigatoriamente devem tratar de *erros ou omissões*.

¹¹ Resumidamente, conforme o art. 57: *25% para emendas de bancada estadual; 55% aos relatores setoriais; e 20% ao relator-geral para alocação entre emendas de bancada estadual e de comissão.*

¹² Ou seja, quanto maior a exclusão de despesas feitas no parecer preliminar, menos recursos estarão disponíveis para serem distribuídos conforme os critérios do art. 57 da Res. nº 1, de 2006-CN.

O artigo 50 da Resolução nº 1, de 2006-CN, ampliaria os requisitos exigidos para a admissibilidade das emendas individuais, antes limitados às exigências genéricas de emendamento (observância das normas constitucionais, legais e regimentais). No caso de emendas individuais que destinassem recursos a entidades de direito público, exigiu-se a observância da programação passível de emendamento, conforme definida no parecer preliminar (inciso I do art. 50 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Por sua vez, a destinação de recursos a entidades privadas, passou a ter como exigência, além da observância da programação passível de ser objeto de emendas, também definida no parecer preliminar, à observância à disposição da LDO (alínea “a” do inciso II do art. 50); a fixação de metas para cumprimento pela entidade beneficiária, com demonstração da compatibilidade com o valor da emenda (alínea “b” do inciso II do art. 50); e a identificação da entidade beneficiária, com endereço e nome dos responsáveis pela direção (alínea “c” do inciso II do art. 50).

Outrossim, no caso de projetos, estabeleceu-se a obrigatoriedade de que aqueles deveriam resultar em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (inciso III do art. 50). Por último, remetendo-se novamente ao parecer preliminar, estabeleceu-se que aquele parecer especificaria os elementos que deveriam constar da justificativa das emendas individuais. Mencione-se, por último, que o limite máximo quantitativo das emendas individuais, que era de até 20 emendas, desde a Resolução nº 2, de 1995-CN, foi ampliado pela Resolução nº 1, de 2006-CN, para até 25 emendas individuais.

Nota-se, portanto, que o tratamento conferido às emendas individuais pela Resolução nº 1, de 2006-CN difere significativamente do panorama regimental anterior, tendo havido o estabelecimento de *exigências específicas para admissibilidade das emendas individuais*, para além das regras genéricas de observância das normas constitucionais, legais e regimentais.

Portanto, as regras da nova Resolução procuravam atender sugestões de aperfeiçoamento que constaram da CPMI das Ambulâncias, que havia sugerido, isolada ou cumulativamente: “a) fortalecimento das emendas coletivas; b) extinção das emendas individuais; c) **limitação e maior disciplina das emendas individuais**; d) regulamentação das transferências voluntárias com definição de parâmetros e critérios” (BRASIL, 2006, *Relatório Parcial*, p. 92, grifos nossos). Como destacaria Greggianin:

A resolução tentou, pelo menos, responder às críticas feitas à emenda individual, na medida em que esta depende unicamente da vontade do parlamentar, o que afasta a aplicação de critérios e o debate público, além de sua liberação servir de instrumento de barganha por parte do Executivo (GREGGIANIN, 2011, p. 170).

Passemos, agora, ao exame das modificações trazidas pela Resolução nº 1, de 2006-CN, no que se refere às emendas coletivas (de bancada e de comissão).

O tratamento conferido pela Resolução nº 1, de 2001-CN, às emendas de bancada limitava-se à previsão do *inciso II do art. 25 daquela Resolução*, em sua previsão original, e das pequenas alterações e ajustes trazidos pelas Resoluções nº 2 e 3, de 2003-CN, nos limites quantitativo mínimo e máximo do número de emendas e da previsão de emendas estruturantes.

O panorama da Resolução nº 1, de 2006-CN, difere bastante do anterior. Em primeiro lugar, pela criação de uma *Subseção IV – Das Emendas de Bancada Estadual*, contendo três artigos específicos regulamentando tais emendas, com quantidade significativamente superior em número de dispositivos regimentais. Mas não apenas a quantidade de artigos e dispositivos sofre alteração. Mais importante do que isso, a Resolução nº 1, de 2006-CN, modificou amplamente as exigências relativas às emendas de bancada: houve mudança relativa ao percentual de aprovação da emenda por parte dos deputados, ampliando-se o quórum de aprovação de 2/3 para 3/4 dos deputados, sem alteração de exigência no que se refere aos senadores (inciso I do art. 47); passou-se a exigir a identificação precisa do objeto da emenda, vedada a designação genérica de programação que pudesse contemplar obras distintas ou que pudessem resultar, na execução, em transferências voluntárias para mais de um ente federativo ou entidade privada (inciso II do art. 47); no caso de projetos, passou-se a exigir que contemplassem ou a projeto de grande vulto, como definido na Lei do PPA ou a projeto estruturante nos termos do Parecer Preliminar (inciso III do art. 47); estabeleceu-se restrição para modalidades de aplicação no caso de atividades ou operações especiais (restrição às modalidades 30 e 90) (inciso IV do art. 47); e, ainda, no que se refere à justificação da emenda, que esta contivesse, no mínimo, elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais; valor total estimado, cronograma de execução (acumulada e a realizar) (inciso V do art. 47); exigiu-se, também, que projetos oriundos de emendas de bancada, uma vez iniciados, deveriam ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma bancada, até a conclusão do projeto respectivo (§ 2º do art. 47).

Assim, percebe-se que a Resolução nº 1, de 2006-CN, além de criar as emendas de remanejamento, redefiniu o objeto das emendas coletivas, de bancada estadual e de comissão, estabelecendo uma série de condições para sua admissibilidade. Veja-se, por oportuno, a redação conferida pela Resolução nº 1, de 2006-CN, *in verbis*:

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I – ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;

II – identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

III – no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

- a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual;
- b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV – no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta – governo estadual) e 90 (noventa – aplicação direta);

V – em sua justificação, conter, no mínimo:

- a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;
- b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;
- c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

§ 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que:

I – as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;

II – nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o *caput* (grifos nossos).

Há que tecer algumas observações acerca de tais exigências. De acordo com as referidas disposições regimentais, as emendas de bancada precisam ser aprovadas por uma maioria qualificada (3/4 de deputados ou 2/3 de senadores do referido estado); precisam identificar de forma precisa o seu objeto, havendo vedação explícita quanto à designação genérica que possa acarretar obras distintas ou repasses para mais de um ente da Federação; no caso de projetos, precisam guardar a compatibilidade com a lei do PPA (em se tratando de *projetos de grande vulto*) ou se constituírem em *projeto estruturante*, conforme estabelecido no Parecer Preliminar do PLOA; ademais, para as hipóteses de atividades ou operações especiais, deve-se observar as restrições quanto às modalidades de aplicação. Como observa Greggianin:

A resolução proíbe as emendas coletivas de caráter genérico, de modo a dar prioridade aos projetos de grande vulto e estruturantes. Desde há muitos anos, identificava-se a utilização crescente de emendas coletivas como forma de ampliação dos limites impostos às emendas individuais. No crédito genérico, a especificação é diferida e direcionada para o momento da realização do convênio. O tema não é consensual e propiciou uma série de debates. Nos anos seguintes à edição da Resolução-CN nº 1, de 2006, o Comitê de Admissibilidade de Emendas teve um papel importante, ao

propor à CMO diretrizes e orientações que permitiram integrar as lacunas da resolução ao conjunto de normas de admissibilidade (GREGGIANIN, 2011, p. 169).

De forma alinhada com o exposto por Greggianin, pode-se notar do próprio Relatório de Atividades do CAE do PLOA-2009, que a Resolução nº 1, de 2006-CN, pretendia superar problemas e distorções identificados no processo orçamentário do Congresso Nacional, dentre os quais o referido Relatório destaca:

- a) Emendas de bancada com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, para diferentes Municípios (transferências voluntárias), implicando benefícios eleitorais individualizados em detrimento de seu caráter coletivo; utilização da emenda de bancada como forma de ampliar limite das emendas individuais;
- b) Emendas de comissão com programação genérica, passíveis de desdobramento discricionário, durante a execução orçamentária, implicando transferências voluntárias desvinculadas de políticas públicas com critérios universais de repartição;
- c) Falta de identificação precisa e de visibilidade do objeto da emenda – a programação genérica não indica de forma precisa o objeto da emenda coletiva nem sua aplicação espacial.

Merece destaque, ainda, o exame do inciso V do art. 47 em comento. Em primeiro lugar, porque, ao contrário das demais disposições legais mencionadas, aproxima-se do exame de mérito da proposição. Assim, as emendas de bancada devem conter, em sua justificativa, os *elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais*. Nos parece que as bancadas proponentes devem fazer a avaliação do custo-benefício da emenda pretendida e, dada a coordenação requerida para que haja convergência de interesses entre os congressistas, parece razoável imaginar que tal análise derive, naturalmente, das discussões para definição do objeto a ser financiado pela emenda. De toda forma, é inegável que o inciso V do art. 47 traz um conteúdo bastante aderente a um exame do mérito da emenda, ao contrário das emendas individuais, que apenas remetem a critérios formais de admissibilidade, nos termos regimentais.

De forma geral, percebe-se que, no caso das emendas de bancada, o requisito constitutivo essencial deriva da necessidade de coordenação entre deputados e senadores para que haja a convergência mínima para a definição quanto ao objeto da emenda. Tal necessidade de ampla coordenação política torna até mesmo as questões partidárias secundárias, de forma que se alcance o necessário consenso para a propositura da emenda.

O quadro comparativo do tratamento regimental das emendas de bancada permite vislumbrar, pela quantidade de requisitos exigidos para as referidas emendas, a diferenciação havida entre o tratamento da matéria antes e depois da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Tabela 4.12 – Exigências para emendas de bancada (até a Res. nº 1, de 2006-CN)

Emendas de Bancada		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993-CN	Parlamentar deve representar 1/3 (um terço) da bancada do respectivo Estado, com, no mínimo, 5 (cinco) subscritores	Até 3 (três) emendas por parlamentar
2, de 1995-CN	Aprovação por 3/4 (três quartos) dos deputados e senadores	Até 10 (dez) emendas
1, de 2001-CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas
2 e 3, de 2003-CN	Aprovação por 2/3 (dois terços) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores	Mínimo de 18 (dezoito) e máximo de 23 (vinte e três) emendas
	Bancadas compostas por mais de 18 (dezoito) parlamentares	3 (três) emendas de caráter estruturante
1, de 2006-CN	Aprovação por 3/4 (três quartos) dos deputados e 2/3 (dois terços) dos senadores, juntamente com ata da reunião que deliberou (inciso I do art. 47)	Mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas de apropriação; 3 (três) emendas de remanejamento; bancadas com mais de 11 parlamentares podem apresentar, além do mínimo, 1 emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 parlamentares; bancadas estaduais com mais de 18 parlamentares, representação do Senado pode apresentar 3 emendas de apropriação além do mínimo
	Identificação precisa do objeto, vedada designação genérica que possa contemplar obras distintas ou resultar em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada	
	Contemplar projeto de grande vulto ou projeto estruturante	
	Apenas modalidade de aplicação 30 e 90 no caso de atividades ou operações especiais	
	Justificação deve conter elementos para avaliação da relação custo-benefício; valor total estimado e cronograma de execução realizado e a realizar; demais fontes de financiamento	
	Apresentação anual, pela bancada, de emendas para projetos iniciados, até sua conclusão	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

No que se refere ao quantitativo de emendas de bancada, o § 1º do art. 47 apresenta, em conformidade com o tamanho das bancadas dos estados e Distrito Federal, os números mínimo e máximo das *emendas de apropriação*, bem como fixa o número de três *emendas de remanejamento*, por bancada. Por sua vez, os incisos I e II do § 1º em comento trazem hipóteses de acréscimo de emendas de apropriação, também em conformidade com o tamanho das bancadas estaduais.

Menção importante também deve ser feita ao § 2º do art. 47 da Resolução nº 1/2006-CN, visto que os incisos I, II e IV representaram hipóteses de afastamento da *necessidade de apresentação anual de emendas de bancada*¹³:

Art. 47. [...]

§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:

I – constem do projeto de lei orçamentária; ou

II – a execução física não tiver alcançado 20% (vinte por cento) do total da obra; ou

III – houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou

IV – houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

De forma similar ao ocorrido com as emendas de bancada, o tratamento conferido pela Resolução nº 1, de 2001-CN, às emendas de comissão limitava-se, tão somente, à previsão do *inciso I do art. 25 daquela Resolução*. A Resolução nº 1, de 2006-CN, da mesma forma como feito em relação às emendas individuais e de bancada, inovou ao aglutinar o conjunto central de dispositivos pertinentes às emendas de comissão em subseção própria e específica, no caso, a *Subseção III – Das Emendas de Comissão*. Tais emendas encontram-se previstas nos arts. 43 e 44 da Resolução nº 1/2006-CN, *in verbis*:

Art. 43. As Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relacionadas em Anexo a esta Resolução, cujas competências estejam direta e materialmente relacionadas à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal, poderão apresentar emendas ao projeto.

Art. 44. As emendas de Comissão deverão:

I – ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;

II – ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;

III – conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.

¹³ A superveniência da EC nº 100, de 27 de junho de 2019, faria com que as exceções regimentais previstas nos incisos I, II e IV não mais pudessem ser utilizadas para afastar a obrigatoriedade da propositura de emendas de bancada para a conclusão dos projetos em andamento, em decorrência do acréscimo do § 20 ao art. 166: “As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento”.

§ 1º Poderão ser apresentadas:

I – até 4 (quatro) emendas, sendo 2 (duas) de apropriação e 2 (duas) de remanejamento, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma única subárea temática, conforme definido no § 1º do art. 26 desta Resolução, e observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução;

II – até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, para aquelas cuja competência abranja mais de uma subárea temática, observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução

§ 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.

Tanto no que se refere ao art. 43, como em relação ao art. 44, houve mudanças importantes no tratamento das emendas de comissão. Em primeiro lugar, ao contrário da mera pertinência regimental e da ata da reunião de sua deliberação, exigências constantes desde a edição da Resolução nº 1, de 1993-CN, e do acréscimo trazido pela Resolução nº 1, de 2001-CN, no sentido de que também representassem *caráter institucional e interesse nacional*, a Resolução nº 1, de 2006-CN, foi além, para exigir, ademais, que a competência da comissão estivesse *direta e materialmente relacionada à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal*.

O principal caráter constitutivo das emendas de comissão é a exigência de institucionalidade (compatibilidade com as competências institucionais da Comissão) e de representação do interesse nacional. Há que notar que, a despeito do quórum de aprovação, que difere do quanto exigido para as emendas de bancada, os dispositivos relativos às emendas de comissão remetem, expressamente, às previsões existentes para as emendas de bancada, aproximando-as, portanto, em termos de exigências (*o inciso II do art. 44, que trata das emendas de comissão, remete à observância ao disposto no art. 47, incisos II a V – que tratam, justamente, das emendas de bancada*).

Nesse sentido, as emendas de comissão também devem: a) identificar de forma precisa o seu objeto, vedada designação genérica que possa acarretar obras distintas ou repasses para mais de um ente da Federação; no caso de projetos, precisam guardar a compatibilidade com a lei do PPA (em se tratando de *projetos de grande vulto*) ou se constituírem em *projeto estruturante*, conforme estabelecido no Parecer Preliminar do PLOA; para as hipóteses de atividades ou operações especiais, obedecer as restrições quanto às modalidades de aplicação; e, ainda, conter, em sua justificativa, os *elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais*. O inciso II do art. 44, *in fine*, ainda

veda a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto, caso em que tal destinação seria permitida.

Por último, quando se tratar de transferências voluntárias de caráter nacional, devem conter, na sua justificativa, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública. Ou seja, da mesma forma que no caso das emendas de bancada, as emendas de comissão trazem elementos relativos a exame de mérito em suas exigências constitutivas, por expressa previsão regimental, incluída pelos próprios parlamentares no exercício de suas competências de elaboração das normas de organização e funcionamento da CMO.

Visto o tratamento conferido às emendas individuais, de bancada e de comissão, pela Resolução nº 1, de 2006-CN, vejamos as modificações no tratamento das emendas de Relator-Geral do PLOA.

Ao contrário da ampla modificação e desenvolvimento dos temas e evolução da sistematização normativa, a Resolução nº 1, de 2006-CN, contudo, praticamente não modificou os dispositivos relativos às competências do Relator-Geral. Veja-se, a título exemplificativo, a comparação entre os artigos 27 da Resolução nº 1/2001-CN, e o art. 144 da Resolução nº 1/2006-CN, que tratam dessas hipóteses de emendamento:

Tabela 4.13 – Requisitos e exigências das emendas de relator (até Res. nº 1, de 2006-CN)

Resolução nº 1/2001-CN	Resolução nº 1/2006-CN
Art. 27. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de:	Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:
I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal;	I – corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal;
II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas.	II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;
	III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.
§ 1º É vedada a apresentação de emendas de Relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do <i>caput</i> e no parecer preliminar.	Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do <i>caput</i> e nos Pareceres Preliminares.
§ 2º As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Com exceção da possibilidade de se agregar proposições com o mesmo objetivo (inciso II do art. 27), que não subsistiu como hipótese de emenda de Relator na Resolução atual, e da recomposição de dotações canceladas (inciso II do art. 144), as hipóteses de emendas são as mesmas: a) *correção de erros e omissões de ordem técnica e legal*; e b) *atendimento ao disposto no Parecer Preliminar*. A redação do § 1º do art. 27 e do parágrafo único do art. 144 é praticamente idêntica e remete, além das hipóteses de erro e omissão de ordem técnica ou legal, ao disposto nos Pareceres Preliminares. Portanto, a inclusão de subtítulos novos e o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária, a princípio vedada, tem como hipóteses de exceção – em ambas as Resoluções – as mesmas previsões legais, remetendo, fundamentalmente (e esta é a questão central) ao atendimento das especificações contidas no Parecer Preliminar.

Tal elemento é central para o exame que aqui se propõe, pois evidencia que, regimentalmente, há hipóteses expressamente consignadas para emendas de Relator-Geral fora das previsões estritas de *erro ou omissão de ordem técnica ou legal*. E isso se dá independentemente da concordância com o fato de que persiste acúmulo e concentração de poderes na figura do Relator-Geral do PLOA.

Há, propositalmente, uma *remissão autorizativa* para que o detalhamento das hipóteses de emendamento pelo Relator-Geral se estabeleça, efetivamente, nos Pareceres Preliminares. Em outros termos: por expressa disposição da Resolução nº 1/2006-CN, existe a possibilidade de haver emendas de Relator-Geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões, *desde que estabelecidas no parecer preliminar*.

Cabe a apresentação, nesse momento, dos atuais dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN, sublinhando-se as remissões expressamente consignadas para que a complementação normativa de diversos aspectos indicados nas normas seja concretizado por intermédio das regras estabelecidas no parecer preliminar:

Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os **parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral** e pelos Relatores Setoriais (*Artigo com redação dada pela Resolução nº 3 de 2015-CN*) (grifos nossos).

Art. 52. O **Relatório Preliminar** será composto de duas partes:

[...]

II – Parte Especial, que conterà, no mínimo:

a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e **pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto**;

[...]

e) as competências temáticas dos Relatores setoriais e **do Relator-Geral e a estrutura básica de seus relatórios**;

[...]

g) as orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator (*Alínea com redação dada pela Resolução nº 3 de 2015-CN*) (grifos nossos).

Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência **e outros definidos no Parecer Preliminar**, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias **e de outras despesas definidas naquele Parecer** (grifos nossos).

Art. 58. O Relator-Geral e os Relatores Setoriais observarão, na elaboração de seus relatórios, os **limites e critérios fixados no Parecer Preliminar**, vedada a utilização, na aprovação de emendas, de quaisquer fontes que não tenham sido autorizadas naquele Parecer (grifos nossos).

Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de:

I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal;

II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto;

III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.

Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, **ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares** (grifos nossos).

A centralidade do Parecer Preliminar é uma nota distintiva bastante significativa – e condicionante – no contexto da discussão do projeto de lei orçamentária em sua fase congressual. O documento que consolida as regras centrais, as restrições, condições, autorizações e demais regramentos é, exatamente, o parecer preliminar. E, em razão das remissões expressamente consignadas na Resolução nº 1, de 2006-CN (assim como em sua precursora), é no parecer preliminar que se deve investigar, com maior exatidão, os contornos e poderes enfeixados pelo Relator-Geral do PLOA. As Resoluções apresentam-se, nesse contexto, como a moldura mais ampla; todavia, as determinantes centrais e específicas são ditadas pelos pareceres preliminares.

Em resumo, é no *parecer preliminar* que se encontram as *reais regras do jogo orçamentário na fase congressual* (FARIA, 2022a) e são tais regras que estabelecem os limites e restrições que efetivamente condicionam, limitam e autorizam os atores, inclusive o Relator-Geral do PLOA. A centralidade da referida peça não passa despercebida em outros trabalhos de reconstituição histórica. Como deixou consignado Greggianin (2011, p. 150): “O parecer preliminar veio a se tornar tão relevante no âmbito do processo decisório orçamentário que já se defendeu sua aprovação, por meio de uma resolução específica anual, no Plenário do Congresso Nacional”.

Disso não se conclui, todavia, que não tenha havido aspectos importantes de desconcentração prerrogativas do relator-geral, como registraria Praça (2013, p. 200):

a Resolução de 2006 tentou ao máximo apertar o parafuso do relator-geral com relação a vários pontos: o percentual de recursos que ele tem para usar, a distribuição de recursos entre os relatores setoriais, etc. Tudo isso para não deixar o Relator-geral simplesmente destruir o relatório setorial. O Relator-Geral deveria pegar os relatórios setoriais e ajustá-los, decidindo apenas as grandes questões como o salário-mínimo (que impacta a previdência) e parâmetros macroeconômicos que perpassam os relatórios setoriais. Mas a maior parte do relatório setorial deveria ser preservada e isso não estava nas resoluções de 2006. A resolução de 2006 serviu bem para definir percentualmente os valores para que o Relator-Geral não pudesse definir sozinho a distribuição de recursos para cada relator setorial (PRAÇA, 2013, p. 200).

Em síntese: houve alguns avanços de desconcentração de poderes enfeixados pelo relator-geral, de que são exemplos a segregação da reestimativa de receitas e os limites de movimentação dos recursos referentes à reserva de recursos. Todavia, ante a ampla remissão regimental, os poderes e prerrogativas do relator-geral previstos nas Resoluções são insuficientes para um exame preciso da extensão do seu poder, que necessariamente precisa ser complementado com a análise concreta das autorizações previstas no parecer preliminar.

4.5 A RESOLUÇÃO Nº 3, DE 2015-CN, E A IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

No período de vigência da Resolução nº 1, de 2006-CN, houve modificações constitucionais relevantes que impactaram diretamente em alguns dos dispositivos daquela Resolução, demandando a atualização das normas regimentais ou a edição de Instruções Normativas específicas da CMO para a devida observância das normas constitucionais alteradas. Primeiramente, houve, com a edição da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, alteração dos arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de emendas individuais. Na sequência, houve a edição da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias, com repercussões alocativas e em termos de emendamento pelos parlamentares.

Do ponto de vista da estrutura da CMO, a principal alteração trazida pela Resolução nº 3, de 2015-CN seria a ampliação do número de relatores setoriais, que passaria de 10 para 16. A ampliação do número de relatores setoriais

enfraquece, em alguma medida, o poder de definição alocativa do relator-geral visto que aumenta a quantidade de relatores que podem ter preferências alocativas distintas na distribuição dos *recursos líquidos destinados a emendas coletivas de apropriação, mas há brechas regimentais para que isso não ocorra, a depender do que for estabelecido no parecer preliminar*¹⁴.

A comparação entre a Resolução nº 1, de 2006-CN, e as modificações introduzidas pela Resolução nº 3, de 2015-CN, revela que, posteriormente à aprovação da EC nº 86, de 2015, que estabeleceu a obrigatoriedade da execução da programação orçamentária incluída pelas emendas individuais, *diminuíram-se as exigências, centralmente formais, para a aprovação das emendas individuais*. Veja-se o comparativo na Tabela 4.14:

Tabela 4.14 – Emendas individuais nas Res. nº 1, de 2006-CN e nº 3, de 2015-CN

Resolução nº 1, de 2006-CN	Resolução nº 3, de 2015-CN
Art. 49. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, "f".	Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato.
	Parágrafo único. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual.
Art. 50. As emendas individuais:	Art. 50. As emendas individuais deverão:
I – que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar;	
II – que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:	
a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;	I – atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável;

¹⁴ Os *recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação* tem distribuição definida percentualmente no art. 57 (25% para emendas de bancada estadual; 55% aos relatores setoriais; 20% ao relator-geral), mas o art. 56, que trata da constituição da reserva de recursos, autoriza a dedução de *despesas definidas no parecer preliminar* (art. 56, *caput, in fine*). Ou seja, quanto maior a exclusão de despesas feitas no parecer preliminar, menos recursos estarão disponíveis para serem distribuídos conforme os critérios do art. 57 da Res. nº 1, de 2006-CN. Desta forma, tais recursos poderão ser distribuídos diversamente.

b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;	
c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;	
III – deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.	II – no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere;
Parágrafo único. O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Percebe-se que, em relação ao art. 49 da Resolução nº 1, de 2006-CN, a modificação trazida pela Resolução nº 3, de 2015-CN, refere-se, tão somente, à compatibilidade com o texto constitucional atualizado, dado que o valor total do conjunto das emendas individuais não passa a ser mais estabelecido no parecer preliminar, como anteriormente, já que houve fixação constitucional do parâmetro de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do projeto encaminhado pelo Executivo. Em relação ao quantitativo de emendas individuais, permanece o limite máximo de 25 emendas individuais.

Contudo, no que se refere às exigências de admissibilidade das emendas individuais, as exigências, de caráter formal, limitaram-se à fixação do número máximo de emendas individuais por parlamentar (25 emendas); à obrigatoriedade de atendimento às disposições da LDO e legislação aplicável; e, no caso de projetos, à necessidade de que a emenda resulte em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução. No que diz respeito ao inciso I do art. 50 da Resolução nº 3, de 2015-CN, há que sublinhar que, além das disposições contidas na LDO, o regimento também determina a observância, de forma ampla, de toda a *legislação aplicável*.

Por sua vez, a preocupação central do inciso II do art. 50 é o de garantir que as emendas individuais assegurem dotação suficiente para a conclusão de obra ou, pelo menos, de etapa do cronograma de execução, sinalizando atenção para com o problema das *obras inacabadas*, por um lado, e quanto ao que se convencionou chamar de *janelas orçamentárias* (dotações notoriamente insuficientes para a finalização do projeto contemplado). Nota-se, assim que os requisitos mencionados se referem, fundamentalmente, a aspectos de ordem formal.

A Resolução nº 3, de 2015-CN também revogou a *alínea “k” do inciso II do art. 52 da Resolução nº 1, de 2006-CN*, que exigia que a Parte Especial do Relatório Preliminar contivesse “a programação passível de ser objeto de emendas individuais

de que trata o art. 50, I e II, que *deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas*”. Desta forma, não mais se exigiu tal limitação temática para a programação orçamentária objeto das emendas individuais seja na Resolução da CMO, seja no relatório preliminar da CMO. A Tabela 4.15 apresenta a evolução do tratamento regimental das emendas individuais:

Tabela 4.15 – Requisitos e limitações das emendas individuais (até Res. nº 3, de 2015-CN)

Emendas Individuais		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993-CN	“A qualquer título” (art. 15)	Até 50 (cinquenta) emendas
2, de 1995-CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite as destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações
1, de 2001-CN	Não há requisitos específicos	Até 20 (vinte) emendas, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação
1, de 2006-CN	Observância da programação passível de ser objeto de emendas tanto para destinação de recursos para entidades de direito público quanto para entidades privadas, conforme Parecer Preliminar (incisos I e II do art. 50)	Até 25 (vinte e cinco) emendas, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto de emendas a serem apresentadas
	No caso de destinarem recursos a entidades privadas: a) atender às disposições da LDO; b) estipular metas para entidade beneficiária e demonstração da compatibilidade das metas e recursos; c) identificação da entidade beneficiada, endereço e responsáveis pela direção (alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do art. 50)	
	No caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (inciso III do art. 50)	
	Atender aos elementos de justificativa constantes do Parecer Preliminar (parágrafo único do art. 50)	
	Programação passível de ser objeto de emendas individuais deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas (alínea “k” do inciso II do art. 52)	
3, de 2015-CN	Atender às disposições contidas na LDO e na legislação aplicável	Até 25 (vinte e cinco) emendas individuais
	No caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere (inciso II do art. 50)	

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Em síntese, vislumbra-se que o período inaugurado pela Resolução nº 3, de 2015-CN, representou uma *involução normativa no tratamento das exigências regimentais* aplicáveis às emendas individuais. A Resolução nº 1, de 2006-CN havia instituído exigências específicas para a aprovação das emendas individuais em contraposição aos períodos regimentais anteriores. Todavia, a obrigatoriedade constitucional de execução das emendas individuais pareceu tornar desnecessário o estabelecimento de regras adicionais de admissibilidade para tais emendas, praticamente sacramentando-as como uma espécie de *cota* a que teria direito cada parlamentar. Assim, o *grande período* compreendido entre os PLOAs 2008 a 2015 e que teve regras mais estritas para admissibilidade das emendas individuais, seria revertido ante as modificações constitucionais.

Tal mudança de tratamento é importante de ser considerada, ainda mais que se tratava de *regras exclusivamente formais* que não adentravam no exame de mérito das definições alocativas dos parlamentares. Ou seja, *não se estabelecia qualquer limitação de mérito* para as emendas individuais em termos de área, tema ou programa a ser financiado, que remanesciam na esfera de discricionariedade conferida aos parlamentares¹⁵.

No que se refere às emendas de bancada, a Resolução nº 3, de 2015-CN, não traria qualquer modificação aos arts. 46 a 48, que integram a *Subseção IV – Das Emendas de Bancada Estadual*, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

A situação seria diferente em relação às emendas de comissão, pois a Resolução nº 3, de 2015-CN, traria modificações relativas à inclusão das *comissões mistas permanentes* na qualidade de titulares da propositura de emendas de comissão, juntamente com as comissões permanentes do Congresso. Ademais, excluiria a exigência pretérita de “competência direta e materialmente relacionada à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal”, para demandar somente a *pertinência regimental, além do caráter institucional ou nacional*.

Também se aboliria o critério de competência *restrita a uma subárea temática* ou que *abranja mais de uma subárea temática* para definição do número de emendas cabíveis, simplificando-se a definição quantitativa do número de emendas de comissão, como se pode observar na Tabela 4.16.

¹⁵ A Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, modificaria tal característica ao determinar que a metade do percentual relativo ao limite de 1,2% da receita corrente líquida fosse destinado a ações e serviços públicos de saúde (§ 9º do art. 165 da CF/88).

Tabela 4.16 – Requisitos e exigências das emendas de comissão (até Res. nº 3, de 2015–CN)

Emendas de Comissão		
Resolução	Requisitos	Quantidade
1, de 1993–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 3 (três) emendas por Comissão
2, de 1995–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente e ata da reunião de sua deliberação	Até 5 (cinco) emendas por Comissão
1, de 2001–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente; ata da reunião de sua deliberação; e caráter institucional ou nacional	Até 5 (cinco) emendas por Comissão
1, de 2006–CN	Competência direta e materialmente relacionada à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal	Até 2 (duas) emendas de apropriação e até 2 (duas) emendas de remanejamento para comissões com competência restrita a uma única subárea temática
	Ata da reunião que decidiu por sua apresentação	
	Caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto	Até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento para comissões com competência que abranja mais de uma subárea temática
	Justificação com elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional	As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados podem apresentar até 4 (quatro) emendas de apropriação e até 4 (quatro) emendas de remanejamento
3, de 2015–CN	Matérias que lhe sejam pertinentes regimentalmente; ata da reunião de sua deliberação; e caráter institucional ou nacional	Até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, por comissão
	Caráter institucional e representar interesse nacional, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto	
	Justificação com elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional	As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados podem apresentar até 4 (quatro) emendas de apropriação e até 4 (quatro) emendas de remanejamento

Fonte: Resoluções da CMO. Elaboração própria.

Em síntese, percebe-se de forma cristalina a evolução normativa do tratamento regimental das emendas e do funcionamento da CMO que passaria de uma regulamentação esparsa e lacunosa para um amplo e detalhado regramento. Todavia, não nos parece nada desprezível o impacto dos escândalos de corrupção e da pressão social oriunda de sua ampla divulgação para a adoção e/ou reformulação de regras, restrições e vedações.

Em alguns aspectos, as mudanças da Resolução nº 1, de 2006-CN, foram discrepantes em relação a todas as outras Resoluções da CMO, por exemplo, no trato das emendas individuais, por trazerem requisitos e exigências até então inexistentes; todavia, tais exigências não subsistiram quando da principal alteração da Resolução nº 1, de 2006-CN, pela Resolução nº 3, de 2015-CN, que atualizou as disposições regimentais à luz dos novos contornos constitucionais advindos da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Nesse sentido, e em relação às emendas individuais, a Resolução nº 1, de 2006-CN, representou uma espécie de *ponto normativo fora da curva*.

No que se refere às emendas coletivas (de bancada e de comissão), a Resolução nº 1, de 2006-CN, inaugurou um novo período, com exigências de avaliação da relação custo-benefício da ação pretendida e de seus aspectos econômico-sociais bastante aderentes com um exame de mérito da própria propositura de emendas, para além de critérios claros que exigiam uma ampla coordenação dos atores coletivos visando à concertação necessária para a propositura de tais emendas. A previsão de tais critérios de custo-benefício não foi originalidade da Resolução nº 1, de 2006-CN, visto que desde 1995 havia tais previsões e exigências para a *caracterização das emendas coletivas e prioritárias (parágrafo único do art. 20 da Resolução nº 2, de 1995-CN e, posteriormente, § 2º do art. 25 da Resolução nº 1, de 2001-CN)*; contudo, foi por intermédio da Resolução nº 1, de 2006-CN que tais exigências foram estendidas para todas as emendas de bancada e de comissão.

Por último, no que se refere às exigências e previsão das emendas de relator-geral do PLOA, a mudança da Resolução nº 1, de 2006-CN, foi mais suave, representando mudanças pontuais, que deixavam mais clara a possibilidade de emendamento pelo relator-geral do PLOA.

Um último aspecto é necessário enfatizar-se novamente. As disposições regimentais não se esgotam nas previsões contidas nas Resoluções da CMO. Seja pela lacuna normativa da primeira fase das Resoluções da CMO, seja pela posterior e acentuada remissão regimental ao tratamento conferido pelos pareceres preliminares, tais peças são elemento fundamental do regramento das emendas e do processo de elaboração e discussão do PLOA no Congresso Nacional. As disposições regimentais analisadas sistematicamente neste capítulo comprovam o que aqui se enfatiza: são os pareceres preliminares do PLOA que consubstanciam os contornos e definições concretas do processo alocativo congressional e, também, dos limites ao emendamento do PLOA pelos vários atores. E dessa característica decorrerão consequências pouco triviais, a serem analisadas nos próximos capítulos.

A DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO (1989-2012)

O período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988, que caracterizamos de *domínio orçamentário do Executivo*, inclui os governos Sarney (1988-1989), Collor (1990-1992), Itamar (1992-1994), FHC I (1995-1998), FHC II (1999-2002), Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010) e a *primeira metade* do primeiro mandato de Dilma Rousseff (até 2012). A proposta de demarcação histórica ora apresentada refere-se, exclusivamente, a uma *perspectiva orçamentária*. Há, em nosso entender, um padrão de funcionamento das instituições orçamentárias inaugurais do novo período democrático brasileiro que permite tal delimitação, ignorando-se, logicamente, as alterações de regras orçamentárias que não trazem impacto central para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

Trata-se dos contornos predominantes do arcabouço orçamentário dos primeiros 24 anos do novo regime democrático brasileiro. Como sói acontecer com demarcações históricas, há elementos importantes de uma nova fase que começam a despontar já na fase anterior, mas que não são – ainda – os predominantes. Assim como antigos elementos e instituições da fase progressa ainda permanecem sob a égide do novo período, embora esmaecidos em face das novas configurações históricas que se afirmam. Não há, nessas considerações, nada de novo.

A dominância orçamentária do Poder Executivo representa uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de definição alocativa. Em outras palavras, significa que o Poder Executivo tem o poder de fazer com que as suas decisões alocativas prevaleçam sobre as decisões orçamentárias do Poder Legislativo.

Embora os parlamentos ao redor do mundo tenham a prerrogativa constitucional de autorizar os governos a arrecadar fundos e realizar despesas, o exercício desse poder varia enormemente (STAPENHURST, 2008, p. 53). Enquanto há legislaturas que praticamente elaboram o orçamento, outras tendem a aprovar o orçamento sem quaisquer modificações. No caso britânico, parlamentarista e reconhecidamente democrático, há verdadeira “fusão de poderes” e as modificações da proposta são mínimas. De qualquer forma, os sistemas presidencialistas *tendem* a conferir um papel mais relevante para o Legislativo na elaboração e fiscalização do que os sistemas parlamentaristas (STAPENHURST, 2008).

No caso brasileiro, a redemocratização assegurou a recuperação de prerrogativas dos parlamentares nas fases de elaboração e de fiscalização da peça orçamentária, mas também manteve algumas instituições orçamentárias oriundas do regime militar, como restrições de ampliação de despesas e a instituição da Comissão Mista de Orçamento. Na seara orçamentária, pesquisadores encontraram fortes indícios de fortalecimento dos poderes presidenciais orçamentários (BITTENCOURT, 2019), comparativamente ao período democrático anterior (1946). Tal fortalecimento não foi exclusivo da seara orçamentária, como denotam os estudos de Figueiredo e Limongi (2001; 2008) a respeito dos amplos poderes legislativos e de agenda conferidos ao presidente da República.

O reconhecimento da existência de períodos de primazia a um dos Poderes na relação política estabelecida entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário – e sob a égide do princípio da *separação de poderes* – não é, em absoluto, exclusividade brasileira. O caso estadunidense é particularmente interessante sob tal aspecto, visto ser sempre utilizado como referência para *juízos de valor* que advogam uma “necessária primazia do Legislativo”, tendo sido, inclusive, utilizado como “modelo” nas discussões iniciais acerca do *orçamento impositivo*. Não há padrões únicos e definitivos de relacionamento entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário, que se diferenciam amplamente em decorrência de configurações históricas, do estabelecimento das instituições políticas basilares, bem como do conjunto de regras constitucionais e legais que emolduram as relações entre os poderes.

Inicialmente, faremos alguns breves apontamentos históricos do novo período, que pretendem, apenas, indicar o contexto mais amplo no qual se insere o padrão das relações orçamentárias entre Executivo e Legislativo. Logicamente, são *seletivos* (PRICE, 2016) e, dado o escopo de nossas investigações, também limitados e pontuais, sem qualquer pretensão de exaurimento das questões centrais da quadra histórica.

5.1 DA ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA AOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O binômio estabilização econômica/estabilidade política seria marca referencial da história brasileira no período de 1993-2002 (MOTTA, 2018), com a ênfase no controle da inflação e, também, a construção de um sistema político que permitisse a governabilidade do país.

Em maio de 1992 seriam veiculadas as primeiras denúncias de corrupção contra Fernando Collor, oferecidas por seu irmão Pedro Collor. Collor deixaria a presidência da República em 2 de outubro de 1992, depois que a Câmara dos Deputados decidiu, por ampla maioria, autorizar a abertura do processo de *impeachment* em 29 de setembro de 1992. O primeiro presidente eleito democraticamente desde 1960 não concluiria seu mandato e o *impeachment* seria aprovado no final de dezembro, tendo assumido o vice-presidente Itamar Franco. A interpretação que se consolidaria seria a de que seu processo de afastamento teria decorrido de sua incapacidade de construir uma *sólida base aliada* (MOTTA, 2018a).

As análises de Figueiredo e Limongi (2001, grifos nossos) indicariam as dificuldades de aprovação da agenda do governo Collor em decorrência da sua escassa maioria, bem como das disputas com o PMDB:

O governo Collor concentra o maior número de derrotas presidenciais: 16 das 29 derrotas colhidas por presidentes em matérias não-constitucionais se deram em seu governo. Como sua agenda compreendeu 69 votações desse tipo, o governo Collor amargou algo como uma derrota a cada cinco votações. **Como a coalizão formada por Collor contava com maioria escassa, as derrotas ocorreram mesmo quando a coalizão de apoio ao governo marchou unida para o plenário.** As derrotas do governo não podem ser creditadas à falta de disciplina de sua base de apoio, e sim à disciplina das oposições – especialmente o PMDB –, que negaram ao presidente os poucos votos que lhe faltavam para obter a maioria. Quando esperou contar com a indisciplina da oposição para vencer, Collor obteve 4 vitórias e 14 derrotas. **O sucesso das iniciativas legislativas dependia do apoio do PMDB; quando contou com esse apoio, Collor raramente foi derrotado. As dificuldades políticas enfrentadas por Collor não se devem, pois, à minguada bancada do PRN, e sim à sua estratégia de confronto com o PMDB.**

Assumindo a presidência da República, Itamar Franco não demoraria a convidar Fernando Henrique Cardoso para assumir a pasta da Fazenda, o que ocorreria em maio de 1993. A seu turno, FHC recrutaria economistas associados ao Departamento de Economia da PUC do Rio de Janeiro: Edmar Bacha, André Lara Rezende e Pêrsio Arida. Em junho de 1993 seria apresentado o Plano de Ação Imediata (PAI), cuja meta básica era a redução de 6 bilhões de dólares nos gastos

públicos. A nova equipe acreditava que, quanto maior a divulgação das medidas do plano de estabilização, maior seria a adesão da população.

A normalização das relações financeiras com o exterior, alteradas desde a moratória do governo Sarney em 1987, dependia da renegociação da dívida externa brasileira, a qual se encontrava vinculada à adoção de um programa de estabilização econômica. O sucesso eleitoral de FHC dependeria da avaliação dos efeitos das medidas anti-inflacionárias e de um duro ajuste fiscal. Nesse contexto, em 7 de dezembro de 1993, seria apresentado o Plano de Estabilização Econômica pelo futuro candidato à presidência da República.

A candidatura FHC seria formada a partir de uma coalizão partidária de centro-direita, liderada pelo PSDB e pelo PFL, que ficaria com a vaga de vice-presidente, contando, ainda, com o apoio do PTB e de parcelas do PMDB. Com a inflação baixa, em torno de 1% ao mês, seria eleita a chapa FHC-Marco Maciel, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva do PT, ainda no primeiro turno, com mais do dobro de votos: 34.350.217 (54,28%), contra 17.112.255 (27,04%). Vencida a eleição, o esforço principal do governo continuaria a ser a manutenção da inflação em patamares baixos (MOTTA, 2018a).

O período seria influenciado pelos projetos econômicos liberalizantes dos governos Margareth Thatcher (Inglaterra) e de Ronald Reagan (Estados Unidos) da década de 1980, com o neoliberalismo abarcando propostas como equilíbrio fiscal, quebra de monopólios, redução do poder dos sindicatos e da intervenção do Estado na economia. Nesse contexto, a inserção do Brasil na economia globalizada seria um dos vetores do projeto governamental, visto que tal inserção teria importante papel a desempenhar no controle da inflação e na queda dos preços internos, mediante a redução do protecionismo e a abertura do mercado brasileiro à competição internacional.

O contexto internacional seria marcado por crises externas, a exemplo da crise mexicana de 1994 e os temores de quebra do México, e, em 1997, do ataque especulativo às moedas dos países asiáticos (Tailândia, Hong Kong, Cingapura e Coreia do Sul).

A peça orçamentária, no regime de alta inflação, de 1981 a 1994 (GIAMBIA-GI; ALÉM, 2016), foi seriamente descaracterizada em razão das elevadas e persistentes taxas inflacionárias, que corroíam rapidamente os valores consignados no orçamento inicialmente aprovado, ensejando a necessidade de retificações de dotações. Como destacaria Raul Velloso (2013):

É fato que, na época da inflação explosiva, nem a previsão constitucional era suficiente. O governo atrasava nas liberações de despesas e a corrosão inflacionária fazia com que sobrasse dinheiro no fim do ano. Com algumas despesas fixas em termos

nominais, o governo aplicava as receitas extras como queria, sem que se soubesse ao certo como se dava tal distribuição.

Portanto, a baixa relevância do processo orçamentário no período de 1987-1988, que se associava à alta inflação do período (PRAÇA, 2013), teria impactos durante todo regime de alta inflação e da utilização do chamado *imposto inflacionário*, contribuindo significativamente para o descrédito da peça orçamentária. Como destacariam Giambiagi e Além (2016, p. 133):

muito mais importante do que a perda de valor real dos tributos seria a “ajuda” prestada pela inflação ao governo para reduzir o valor real do gasto, em relação aos valores comprometidos no orçamento. [...]

bastava ao ministro da Fazenda “empurrar” a liberação por um mês, para provocar uma perda real do valor liberado. Com a despesa estabelecida em termos nominais e a receita indexada, a técnica de administrar o gasto público “na boca do caixa” – isto é, retendo as liberações por algum tempo quando chegavam os pedidos – revelou-se extremamente eficaz para controlar a evolução da despesa.

Um plano de estabilização teria, portanto, que estar baseado na adoção de um ajuste fiscal que não mais dependesse da inflação para conservar a despesa real contida. O Plano Real incorporaria elementos ortodoxos e heterodoxos e seria inicialmente apresentado, em junho de 1994, como um programa baseado na combinação de uma âncora cambial (componente heterodoxo) com um suposto ajuste fiscal (componente ortodoxo) (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 113-114). Os ortodoxos estavam certos acerca da necessidade de se controlar o déficit público para que fosse possível a manutenção do endividamento público controlado; por sua vez, os heterodoxos enfatizariam a importância do *componente inercial* da inflação do período. Depois do Plano Real, a possibilidade de se garantir bons resultados fiscais, mediante o atraso das liberações das despesas, deixou de existir, pois os recursos liberados mantinham praticamente o mesmo valor, o que representaria uma alteração significativa nas bases de negociação acerca das demandas no setor público brasileiro.

Como a agenda do governo FHC era particularmente ambiciosa e dependeria de reformas constitucionais para superação do legado varguista, seria necessária a construção de uma maioria qualificada de três quintos no universo congressual de 513 deputados e 81 senadores. Tal período seria denominado, inclusive, de “*Era dos três quintos*” (CHAGAS, 2002, p. 331). Ao fim do primeiro ano de mandato de FHC, os três maiores partidos que apoiavam o governo (PSDB, PFL e PPB) reuniam um total de 274 deputados (34 deputados a menos do que os três quintos necessários para a aprovação de emendas constitucionais) (WERNECK, 2014).

De maneira pragmática, FHC patrocinaria o estabelecimento de uma aliança com o PFL, que possuía grande força eleitoral no Nordeste, embora tenha dado

sustentação ao regime militar. O vice da chapa seria exatamente o senador pernambucano Marco Maciel, do PFL. Ademais, importante apoio viria da quase totalidade dos governadores recém-eleitos na legenda do PMDB, respaldado pelo deputado federal Luís Henrique da Silveira, presidente do partido, que garantiria a participação dos peemedebistas no bloco parlamentar de sustentação do governo. Também teria atuação decisiva o presidente da Câmara dos Deputados, Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), à frente da bancada chamada de *tropa de choque* pelos opositores (MOTTA, 2018a). Em relação à composição do governo, Marly Motta (2018, p. 240-241) destaca:

Para áreas consideradas estratégicas em sua administração, FHC optou por nomes do PSDB que conhecia de longa data: Sérgio Motta, para comandar a privatização do setor de telecomunicações; Paulo Renato de Sousa, para conduzir o processo de universalização do ensino de primeiro grau; José Serra, no Planejamento e Orçamento, e Luiz Carlos Bresser Pereira (Administração e Reforma do Estado).

O sucesso da coalizão dependeria, no entanto, de uma distribuição equitativa de ministérios para os aliados. O “PFL do sul” ficou com a Previdência e Assistência Social (Reinhold Stephanes); o “PFL do nordeste”, com o Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal (o pernambucano Gustavo Krause); o “PFL de Antônio Carlos Magalhães”, com Minas e Energia (o baiano Raimundo Mendes de Brito). O PTB, outro membro da aliança partidária que elegeu FHC, ficou com o Trabalho (Paulo Paiva, ligado a Hélio Garcia, governador mineiro) e com a Agricultura e Abastecimento (o banqueiro do Bamerindus, José Eduardo de Andrade Vieira). Ao PMDB, parceiro de última hora, coube o Ministério da Justiça, oferecido a Nelson Jobim, que tivera uma longa convivência com FHC durante a Constituinte.

O segundo ano da administração já contaria com uma reforma ministerial para acomodação do Partido Popular Progressista (PPB), de Paulo Maluf, contemplado com o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, além da criação de duas novas pastas para atender a questões que preocupavam o governo: Ministério Extraordinário de Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário, entregue a Raul Jungmann (PPS); e Ministério Extraordinário para a Coordenação Política, que seria assumido pelo líder do governo na Câmara, Luís Carlos Santos, que “deveria filtrar as pressões de parlamentares por verbas para seus redutos eleitorais, cargos e nomeações para correligionários; depois, e mais importante, tentaria contornar as crises entre o Executivo e a bancada governista no Congresso” (MOTTA, 2018a, p. 242).

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), ao analisarem as votações nominais de 1989 até 1999 (final da legislatura correspondente ao primeiro governo FHC), constataram que os partidos que receberam pastas ministeriais tenderam a apoiar a agenda legislativa do governo, pois, em média, 86,7% dos deputados filiados aos partidos que deram sustentação ao governo votaram com seus

líderes em apoio à agenda presidencial. De forma mais ampla e considerando os governos Collor, Itamar e FHC, Figueiredo e Limongi (2001) destacariam:

Nas 100 votações de matérias constitucionais em que o governo [Collor, Itamar, FHC] indicou voto sim, a disciplina média da sua coalizão foi de 89%. O governo obteve os 3/5 de votos favoráveis em 82 casos, contando com um apoio médio de 91,7% dos membros de sua coalizão. Nas 18 derrotas, o governo teve menor apoio de sua base: 82,4% em média.

Dono de sólida base parlamentar, o governo FHC sabia que parte dessa solidez decorria do apoio popular à queda dos níveis de inflação e que o ajuste das contas públicas deveria ser equacionado. Todavia, havia tensão entre se incorrer nos custos políticos de um ajuste fiscal rigoroso e o atendimento de setores influentes política e economicamente. A preocupação com o grau de austeridade da política fiscal também dividia o governo entre aqueles que desejavam a utilização dos recursos da privatização para o abatimento da dívida pública, como o ministro da Fazenda, Pedro Malan, e aqueles que propugnavam pela sua utilização em investimentos no setor produtivo, a exemplo de José Serra e Sérgio Motta. Tal disputa seria decidida em meados de 1997, depois de aprovada a emenda da reeleição, com metade dos recursos para o resgate da dívida pública e a outra metade para o financiamento de investimentos (MOTTA, 2018a, p. 234-235).

O ano de 1997 também seria marcado pelo ataque especulativo às moedas dos países asiáticos (Tailândia, Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul), que demandaria medidas de proteção da moeda brasileira, com aumento drástico da taxa de juros. Em agosto de 1998, a economia internacional ainda se recuperava das sucessivas desvalorizações das moedas dos países do sudeste asiático quando a Rússia também desvalorizaria sua moeda (rublo) e decretaria moratória, agravando a crise econômica mundial, com retração dos mercados e do crédito, e repercussões sobre a economia brasileira (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 168). Ainda em outubro, o governo lançaria o Programa de Estabilidade Fiscal para o triênio 1999-2001, com o objetivo de convencer os investidores acerca da capacidade do governo brasileiro de honrar seus compromissos financeiros. Pedro Malan viajaria para Washington com o objetivo de negociar com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com os bancos centrais do G-20 um pacote de ajuda de cerca de US\$ 41 bilhões.

A batalha eleitoral de 1998 seria vencida por uma ampla coalizão formada por PSDB, PFL e PTB, à qual se juntaram o PPB e o PMDB e a defesa da manutenção da estabilidade econômico-financeira e do Plano Real. Fernando Henrique Cardoso seria eleito, novamente, em primeiro turno, com 35.936.540 votos (53,06%), tornando-se o primeiro presidente reeleito da história brasileira. Lula receberia 21.475.218 votos (31,71%) (MOTTA, 2018a, p. 246).

Ao longo dos quatro anos posteriores a 1994, a inflação cairia continuamente, a ponto de se igualar à inflação dos países desenvolvidos em 1998. Contudo, a situação fiscal posterior à estabilização também seria marcada por uma aguda crise financeira dos estados que, no período de 1995/1998, apresentariam déficits primários em todos os anos, contrariamente ao governo central (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016). O socorro federal somente viria com a atuação dos governadores junto às suas bancadas para aprovação dos projetos de reforma em tramitação no Congresso, com alto custo para os estados, pois envolvia a contenção das folhas de pagamento, a fixação de índices para correção dos empréstimos das dívidas renegociadas e a possibilidade de retenção de receitas e de ativos dos estados pela União, em caso de inadimplência (MOTTA, 2018a). A assinatura dos contratos de refinanciamento dos estados e de grandes municípios, como São Paulo, ocorreria simultaneamente à aprovação da nova norma geral de finanças públicas, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF).

O acordo com o FMI de 1999 contemplaria a ampliação das metas de superávit primário consolidado do setor público, de 2,60% para 3,10% do PIB em 1999, com novos aumentos para 3,25% e 3,35% do PIB em 2000 e 2001, como medida de apoio em decorrência da desvalorização da moeda brasileira no contexto de modificação do regime de câmbio. Ademais, como parte das medidas de ajuste fiscal, seria editada a LRF, que passaria a nortear a condução das finanças públicas dos entes federativos brasileiros. Portanto, um *novo tripé* passaria a sustentar a economia brasileira: câmbio flutuante; responsabilidade fiscal, com superávits primários; e política de metas de inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 173-179).

5.2 DO PRIMEIRO GOVERNO LULA À ELEIÇÃO DE DILMA ROUSSEF (2003–2010)

A vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores em 2002 foi um marco importante na história brasileira. Após as tentativas frustradas de 1989, 1994 e 1998, nas eleições de 2002, Lula se apresentaria como um candidato mais moderado, que traria reflexos em seu programa político e seria simbolizado pela expressão “Lulinha paz e amor”. O radicalismo vinha sendo abandonado pelo partido desde os anos 1990, em prol de uma perspectiva moderada e pragmática, inclinada a uma reforma do sistema econômico-social. O programa moderado seria sacramentado na “*Carta aos brasileiros*”, que representava um compromisso com a estabilidade econômica, com o respeito aos contratos e a garantia de que as dívidas seriam honradas e a propriedade privada respeitada. Ademais, significava, também, uma promessa de que seria mantido o programa de combate à inflação do governo FHC (MOTTA, 2018b).

Havia muita desconfiança acerca da real disposição do novo governo de adotar políticas ortodoxas no campo monetário e fiscal para enfrentar a situação do final de 2002, caracterizada por inflação ascendente, déficit público de mais de 4% do PIB e um risco-país extremamente elevado. Mas o governo Lula seria hábil em enfrentar rapidamente tais temores, por meio da nomeação de Antonio Palocci como ministro da Fazenda e de Henrique Meirelles, recentemente eleito como deputado federal pelo PSDB, como presidente do Banco Central (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Nesse contexto, a condução da política fiscal seria praticamente idêntica àquela produzida no governo Fernando Henrique Cardoso. Aliás, a meta de superávit primário inicial do setor público era de 3,75% do PIB e foi ampliada para 4,25% para todo o período do Governo, de 2003 a 2006. Geraldo Biasoto Júnior (2006, p. 413) destaca ser inegável que:

a década de 1990 seguiu marcada pelo tratamento privilegiado do déficit público dentre as variáveis de política econômica. Desde a tese, amplamente difundida, de que as reformas e a privatização do setor produtivo estatal seriam a única garantia de estabilidade fiscal de longo prazo, até a efetiva geração de megassuperávits fiscais com o objetivo de brechar o crescimento da dívida pública, a questão fiscal jamais deixou de ocupar espaço central no debate econômico e na explicação do sucesso da estabilização econômica.

Por conseguinte, a política de manutenção de superávits primários, iniciada no Governo Fernando Henrique Cardoso, seria mantida pelo Governo Lula, destinando recursos da ordem de 10%, desde 1999, para pagamento da dívida pública. Como salientam Fernando Rezende e Armando Cunha (2002, p. 59-60), “desrespeitá-la, entretanto, significaria abandonar o controle do endividamento público e, em consequência, alimentar o processo inflacionário, o que nos faria retroceder ao faz-de-conta orçamentário do passado”. Como se pode visualizar a seguir, os resultados obtidos pelo governo federal, desde 1999, indicam o esforço do Poder Público para manter a dívida sob controle:

Tabela 5.1 – Resultado primário 1999-2006

Ano	Resultado Primário do Setor Público (em % do PIB)
1999	3,19%
2000	3,46%
2001	3,64%
2002	3,89%
2003	4,25%
2004	4,59%
2005	4,83%
2006	4,47%

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional.

Com a edição da LRF, a produção das metas de resultado primário e nominal seria expressamente encampada pelo ordenamento jurídico, em consonância com os critérios de gestão fiscal responsável. Nesse sentido, essa Lei *explicitaria* o estabelecimento das regras fiscais, consubstanciadas nos resultados primário e nominal a serem obtidos pelo Governo.

A intensificação de políticas embrionárias vigentes do governo anterior, somada aos efeitos acumulados de sucessivos superávits primários, a um contexto internacional muito mais favorável e ao aumento inicial dos superávits comerciais, permitiriam uma combinação de políticas que agradavam, simultaneamente, à grande maioria da população, bem como aos setores que pregavam teses *ortodoxas*. O resultado seria uma melhora social inequívoca a partir de 2003. Ademais, o desempenho da economia brasileira seria muito favorecido pelo contexto internacional experimentado pela economia mundial ao longo da década.

O crescimento médio do PIB nos oito anos do período 2003-2010 seria de 4,0% ao ano, superior à média de 2,6% ao ano do período 1991-2000. Além da expansão da demanda mundial, o período também seria marcado por uma extraordinária abundância de liquidez e de uma elevação dos preços das *commodities* no mercado mundial, na esteira do crescimento da economia chinesa. Ademais, o registro de sucessivos superávits em conta-corrente, acompanhado da entrada de fluxos expressivos de investimento estrangeiro, permitiu ao país reduzir rapidamente os coeficientes de endividamento externo. Enquanto a marca do governo FHC seria o binômio reformas econômicas/luta contra a inflação, a marca do governo Lula seria a ideia do “compromisso com o social” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

O projeto eleitoral vitorioso do PT em 2002 também se deveria à aliança com setores políticos moderados, como indicaria a presença do político conservador e empresário José de Alencar como vice-presidente de Lula. Lula teria 48% dos votos no primeiro turno e mais do que isso no segundo, porém o PT conquistaria apenas 17% das vagas na Câmara dos Deputados, o que indicava a impossibilidade de se governar sem estabelecer compromissos (MOTTA, 2018b).

Os obstáculos iniciais enfrentados pelo PT no governo decorreram de sua incapacidade de realizar uma ampla aliança sem comprometer elementos da sua concepção partidária ou da sua relação com a base política ou, em outras palavras, de uma “capacidade limitada de adaptação do partido ao presidencialismo de coalizão” (AVRITZER, 2016, p. 38-39). Assim, para efetivar seu programa político, o partido cederia menos ministérios à sua coalizão de apoio no Congresso do que fez FHC e não se aliaria, inicialmente, com o PMDB. Portanto, o governo petista desprezaria, em um primeiro momento, a importância da construção de um arco

mais amplo de alianças, deixando de lado uma possível aliança com o PMDB. A solução inicial acabaria sendo “uma coalizão com partidos menores para a base do governo e a cooptação pouco ortodoxa de uma base maior no Congresso” (AVRITZER, 2016, p. 37).

Ademais, a divisão do bloco de apoio ao governo na Câmara levaria à derrota do candidato à presidência da Câmara dos Deputados Luiz Eduardo Greenhalgh e à vitória de Severino Cavalcanti, fator que seria decisivo na criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) *do mensalão*. O caso do “mensalão” estouraria em 2005, a partir de declarações do deputado do PTB Roberto Jefferson, aliado do governo Lula. Pressionado por denúncias de corrupção envolvendo uma indicação sua para cargo oficial e insatisfeito com a postura do governo, que se negara a abafar o caso, Jefferson denunciaria um esquema de compra de votos de deputados para obtenção de maioria governista na Câmara dos Deputados (NOBRE, 2013, p. 111). Seria instaurada uma CPI, que, embora não tenha conseguido provar a existência do mensalão, evidenciaria práticas ilegais promovidas pelo PT para financiar suas próprias campanhas eleitorais e de aliados, assim como o faziam os demais partidos (REIS, 2014, p. 120).

A crise do mensalão somente seria estabilizada com a renúncia de Severino Cavalcanti e a eleição de Aldo Rebelo, e a sinalização, ao PMDB, de que o partido seria o principal aliado da base. No início de 2007, seriam cedidos ao PMDB alguns ministérios com maior centralidade, como é o caso dos Ministérios da Saúde (cedido logo após a crise do mensalão), da Agricultura e da Integração Nacional. A “institucionalização do presidencialismo de coalizão” a partir do segundo mandato de Lula estaria ancorada nestas pastas com fortes relações com políticos no Congresso ou com suas bases regionais (AVRITZER, 2016, p. 40). Com o apoio do PMDB e sua enorme bancada, que ganharia muitos cargos e vantagens na máquina do Estado, inclusive o posto de vice-presidente na chapa para as eleições de 2010 e 2014, a liderança petista esperava alcançar maior estabilidade, o que funcionaria por algum tempo (MOTTA, 2018b, p. 429).

Em 2006, todavia, as pesquisas indicariam notável recuperação do prestígio do presidente. Outros aspectos da gestão foram considerados mais importantes, como as políticas públicas formuladas e implementadas, a exemplo do programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a diminuição de impostos sobre alimentos básicos e materiais de construção (REIS, 2014). Assim, Lula não apenas conseguiria recuperar sua popularidade, como ganharia as eleições de 2006, no segundo turno, com 61% dos votos (pouco mais de 58 milhões de votos), conquistando um segundo mandato.

A segunda gestão de Lula consolidaria o seu modelo desenvolvimentista, com destaque para ações nos setores de infraestrutura e energia. Em 2007 seria lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciativa que também atenderia às necessidades da propaganda governamental e de popularização da imagem de sua gestora, Dilma Rousseff, que seria a candidata de Lula à sucessão. Ainda neste contexto, no final de 2009 seria lançado o programa Minha Casa, Minha Vida, destinado ao financiamento da construção de moradias populares de baixa renda. Além de atender à população mais carente, o projeto também contava com a vantagem de divulgar ainda mais a imagem de Dilma Rousseff (MOTTA, 2018b). O imenso prestígio pessoal de Lula permitiria a eleição de Dilma em 2010, uma indicação pessoal do presidente que surpreendeu analistas experimentados (REIS, 2014).

Dilma herdaria as principais características do presidencialismo de coalizão adaptadas por Lula, como as alianças com o PMDB no Congresso e as nomeações ministeriais de políticos do partido, além da indicação do vice-presidente Michel Temer, um dos líderes históricos do PMDB. Outrossim, enfrentaria, em seu primeiro mandato, consecutivos problemas de corrupção entre os ministros indicados por sua base política, que levariam à demissão de sete deles no primeiro ano de governo, fragilizando a sua base de sustentação no Congresso, visto que quase todos tinham fortes vínculos congressuais. Acentuava-se, assim, a disjunção entre *governabilidade como capacidade de decisão* e *governabilidade como estabilidade e legitimidade política* (AVRITZER, 2016).

Algumas colocações adicionais acerca do *presidencialismo de coalizão* são pertinentes no momento. Leonardo Avritzer (2016, p. 9), ao apresentar o que denomina de “impasses da democracia” no Brasil, estrutura seus argumentos utilizando, como um dos elementos integrantes do impasse, “os limites do presidencialismo de coalizão, isto é, a deslegitimação da forma de fazer alianças, característica da democracia brasileira desde 1994”. Ou seja, haveria um crescente incômodo dos cidadãos e da opinião pública quanto à legitimidade do processo decisório e da construção da *governabilidade* nesse sistema. E, desenvolvendo o argumento dessa deslegitimação, decompõe os limites em três vertentes centrais: i. os custos crescentes da fragmentação partidária; ii. a desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo; e iii. a propensão à corrupção gerada pela distribuição desses cargos (AVRITZER, 2016, p. 10-11). A disjunção apontada entre capacidade decisória (*governabilidade*) e legitimidade política é elemento de preocupação para o funcionamento da democracia brasileira, visto que indica uma perda de confiança no sistema político.

Outras considerações críticas seriam elaboradas a respeito do *modelo explicativo hegemônico na ciência política brasileira* ou *presidencialismo de coalizão* (NOBRE, 2022). Para Marcos Nobre (2022), a ideia do *presidencialismo de coalizão* teria se

tornado, prematuramente, um paradigma, e apresentaria crescente perda de poder explicativo, além de impedir o desenvolvimento de alternativas institucionais. Questões delicadas como a da *necessidade e propósito das coalizões sobredimensionadas (oversized coalitions)* e do papel desempenhado pela *ideologia* nas relações Executivo-Legislativo e no funcionamento do Poder Legislativo estariam relegadas a segundo plano, por serem tomadas como desvios de um *suposto padrão de funcionamento*.

De resto, uma das consequências desse arranjo institucional seria a hipertrofia do papel da situação e a atrofia do papel da oposição, que perderia a relevante função de obrigar a coalizão de governo a encontrar aglutinação e coesão necessárias ao enfrentamento político efetivo. No arranjo brasileiro, a oposição migraria para dentro da própria coalizão de governo e, portanto, os vetos seriam internalizados na própria base de apoio. Assim, os problemas seriam jogados para *debaixo do tapete das supercoalizões* e, também, seriam equacionados sob esse tapete, evitando-se ao máximo a eclosão de conflitos (NOBRE, 2022, p. 46-47).

5.3 DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA: PADRÕES, CONTORNOS E FUNDAMENTOS

Nos parece particularmente emblemático que Allen Schick (2007), investigando os contornos do processo orçamentário norte-americano, tenha reconhecido a existência de alternância nos períodos de predomínio entre Executivo e Legislativo, embora sob a mesma Constituição de 1789 e sob a guarida do fundamental *princípio da separação de poderes*. Schick demarcaria como período de *dominância legislativa* o início da constituição do processo orçamentário, que iria de 1789 a 1921, quando teria sido adotado o *Budget and Accounting Act* (BAA), que reverteria a ascendência do Legislativo, com o início da elaboração dos *orçamentos executivos*. No caso estadunidense, a Constituição não especificaria *como* os poderes do Congresso seriam exercidos e, tampouco, estabeleceria um *orçamento federal* ou um papel relevante ao presidente da República nas *questões nacionais*. Ademais, a *prática orçamentária* era desconhecida nos primórdios da elaboração da Constituição dos Estados Unidos (SCHICK, 2007, p. 10). Por isso, no caso norte-americano, o presidente teria, inicialmente, um papel limitado na supervisão e coordenação das finanças e agências dentro do Executivo, que submetiam suas propostas diretamente ao Congresso, sem prévia revisão do presidente da República, havendo pouco esforço para coordenar os gastos das várias agências integrantes do governo. Tal fragmentação e o progressivo crescimento das despesas levariam a períodos contínuos de *déficit*, que, para serem enfrentados, demandariam a criação de um “processo orçamentário executivo” (SCHICK, 2007, p. 14).

A ideia do *orçamento executivo* seria mais claramente explicitada por William Willoughby (1918). Um dos primeiros argumentos é o de que, como o presidente é o *responsável pelo governo*, somente ele deveria propor o orçamento de modo que a responsabilidade estivesse definitivamente localizada em uma única autoridade. De resto, apenas o Executivo estaria em condições de determinar, de forma detalhada, as necessidades administrativas dos inúmeros órgãos e agências integrantes do aparelho estatal e, conseqüentemente, de formular um programa de trabalho eficiente, de acordo com as necessidades nacionais. Por isso, reforçaria a necessidade de que o chefe do Executivo fosse reconhecido como chefe da administração, organizada de forma hierárquica, de modo que os chefes de departamentos não estariam autorizados a apresentar propostas diretamente ao Legislativo (WILLOUGHBY, 1918).

Assim, ao período de domínio legislativo se seguiria o período de predomínio presidencial, que iria de 1921 a 1974, e que instituiria, como principal mudança, um papel formal conferido ao presidente da República na orçamentação, antes que o Congresso deliberasse sobre as leis de apropriação (*appropriations bills*). Nesse sentido, o BAA exigiria que o presidente submetesse um orçamento anual ao Congresso, impedindo os órgãos e agências de apresentarem suas requisições diretamente ao Congresso, e criaria o Escritório de Orçamento (*Bureau of the Budget*) como órgão encarregado de preparar e consolidar a proposta de orçamento para a decisão presidencial. O ato não exigia um orçamento equilibrado, embora as expectativas fossem no sentido de que a coordenação executiva restringiria os gastos federais. Portanto, ao determinar que o Congresso considerasse a proposta do Executivo, antes de tomar suas próprias decisões orçamentárias, esperava-se um processo orçamentário mais disciplinado e coordenado. Tal período seria denominado de *era do presidencialismo imperial (imperial presidency)*, para caracterizar a extensão das prerrogativas presidenciais sobre a *política nacional* (SCHICK, 2007, p. 17).

Por último, com a edição do *Congressional Budget and Impoundment Control Act* (BIA), de 1974, decorreria um período de *disputa entre Congresso e Presidente* em termos das prerrogativas orçamentárias, que iria de 1974 até 2005. O BIA seria assinado pelo presidente Nixon um mês antes do escândalo do *Watergate* e não alteraria as prerrogativas presidenciais, embora ampliasse as responsabilidades do Congresso em matéria orçamentária, por meio da adoção de suas próprias premissas econômicas, de análises de programas e definição de prioridades de gasto. Na visão de Schick, o novo sistema institucionalizaria e expandiria o *conflito orçamentário*. Em sua síntese (2007, p. 20):

Of course, the two branches have to resolve differences to make appropriations and legislative changes in revenue and entitlement laws. But first, they fight. Moreover, rather than fighting over the details, as was once common, they now fight over big

policy matters – the size of government, defense versus domestic programs, how much total spending and revenues should rise from one year to the next, whether to cut the deficit by trimming expenditures or by boosting taxes, and so on.

Frise-se que os períodos de ascendência de um dos Poderes no caso estadunidense se deram sob a égide de uma mesma Constituição e do princípio da *separação de poderes*, ilustrando a possibilidade de contornos diferenciados de prerrogativas orçamentárias sob a vigência de um *mesmo* arcabouço constitucional. Todavia, como sabemos, há diferenças significativas entre o modelo norte-americano e o caso brasileiro e, para citarmos apenas dois, poderíamos registrar o *bipartidarismo* consolidado e a diversidade de funcionamento do Congresso americano, *altamente descentralizado* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Outro exemplo paradigmático, como vimos, seria o francês. Embora tenha sido uma criação do espírito francês a regra das quatro fases alternadas (*quatre temps alternés*), uma das mais tradicionais do processo orçamentário, durante a Restauração de Luís XVIII, em 1814, no decorrer da evolução histórica tal regra seria subvertida no próprio solo francês. Por isso, no período de 1815 a 1958, o Parlamento passaria a dedicar a maior parte do seu tempo à elaboração do orçamento a ponto de se afastar e de serem esmaecidas suas prerrogativas consagradas de autorização e de fiscalização do orçamento (BAUDU, 2010). Portanto, o cerne da disputa remonta ao *poder de determinar as escolhas orçamentárias* e a tese contraposta a esta inovação francesa utilizaria como argumento o fato de que o *exercício do governo implicaria a execução das despesas*, visto que *governar é gastar*.

Entendemos que a dominância orçamentária do Poder Executivo representa uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de definição alocativa. Primeiramente, ao Executivo encontra-se atribuída a prerrogativa de elaboração da proposta¹ do orçamento, a qual, portanto, representa a alocação pretendida pelo Executivo e que será discutida e alterada pelo Legislativo, em consonância com as restrições constitucionais². Em segundo lugar, a execução orçamentária também compete ao Poder Executivo³ e, neste caso, por meio de regras estabelecidas pela LRF, norma geral de direito financeiro,

¹ Inciso XXIII do art. 84, c.c. incisos I, II e III do art. 165 da CF/88.

² Principalmente o § 3º do art. 166 da CF/88.

³ Apenas a título de exemplo: inciso IX do art. 49; inciso IV do art. 84; § 3º do art. 165 da CF/88. Logicamente, haverá *execução orçamentária* também pelos Poderes Legislativo e Judiciário, relativamente às suas próprias programações orçamentárias, bem como pelos demais órgãos autônomos, mas nossa referência anterior desconsidera esse debate, por fugir ao escopo de nossas investigações.

competete ao Poder Executivo condicionar, na medida das necessidades macroeconômicas, a execução orçamentária e financeira⁴. O exercício da necessária discricionariedade ante uma determinada restrição (provisória ou definitiva) da execução orçamentária e financeira representa, *juntamente com as alterações orçamentárias autorizadas previamente pelo Legislativo (margem de remanejamento)*, a ascendência *indireta* da definição alocativa. Tal ascendência permite a definição das prioridades iniciais de execução das várias pastas ministeriais em um dado cenário de restrição orçamentária.

Portanto, a *dominância orçamentária* encontra-se assentada nas prerrogativas de controle da execução orçamentária conferida ao Poder Executivo e no manejo de *bens de troca* (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; PEREIRA; BERTHOLINI, 2017) desejados pelos parlamentares, como emendas parlamentares, cargos em órgãos e empresas estatais e, ainda, na composição do governo, por meio do compartilhamento de pastas ministeriais.

No sistema presidencialista brasileiro, o presidente da República é o *centro de gravidade do sistema político* (AMORIM NETO, 2007). Em primeiro lugar, com mandados presidenciais que decorrem do voto direto da maioria da população em disputas nacionais, os presidentes, além de contarem com ampla legitimidade e visibilidade, representam os verdadeiros intérpretes do *interesse nacional* (CHEIBUB, 2007). Há incentivos diferentes para o presidente da República em relação àqueles que influenciam o comportamento dos parlamentares; por isso, o chefe do Executivo encontra-se em condições de *internalizar os custos e benefícios* das políticas que afetem preponderantemente os *interesses nacionais, como crescimento econômico, estabilidade e bens públicos nacionais*, diferentemente dos congressistas (ALSTON; MUELLER, 2005). Outros estudiosos também destacariam que, nos regimes presidencialistas, senadores e deputados não seriam responsabilizados pela situação macroeconômica (CHEIBUB, 2006; CARREIRÃO, 2004; SAMUELS, 2004).

Em segundo lugar, o presidente da República, no sistema presidencialista, é o *responsável pelo governo*. Por ser o *responsável pelo governo*, a ele compete, no sistema multipartidário brasileiro, a delicada e fundamental constituição da coalizão para assegurar a sustentação parlamentar do governo. Ademais, exercendo a *direção superior da administração federal*⁵, e *auxiliado pelos Ministros de Estado*⁶, enfeixa um conjunto de prerrogativas que lhe garantem a elaboração e a execução de um plano de trabalho em conformidade com as necessidades nacionais. Portanto, a

⁴ Arts. 8º e 9º da LRF, principalmente.

⁵ Inciso II do art. 84 da CF/88.

⁶ Inciso I do art. 84 da CF/88.

estabilidade macroeconômica, a redução dos níveis inflacionários, o crescimento econômico, a redução dos níveis de pobreza e miséria e de desigualdade são questões nacionais que representam temas de especial interesse dos presidentes, pelos quais serão cobrados e responsabilizados *politicamente*.

No plano orçamentário, as prerrogativas de controle da execução orçamentária encontram-se assentadas na tradicional divisão das fases do processo orçamentário, em que a elaboração da proposta e sua execução competem ao Poder Executivo, enquanto a discussão, a votação da proposta e a fiscalização da execução do orçamento cabem ao Poder Legislativo. A mais marcante das características da dominância orçamentária do Poder Executivo será representada, no período, na *primazia da fase de execução orçamentária*, como veremos adiante mais detalhadamente.

Convém, contudo, retomar brevemente alguns pontos anteriormente discutidos. Como vimos, não seriam poucos os estudiosos que relacionariam o presidencialismo à instabilidade democrática (LINZ, 1994) e, no caso brasileiro, predominaria uma visão negativa na primeira década do novo regime democrático, sublinhando-se a *combinação difícil* do caso brasileiro (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1997). Os incentivos derivados da arena eleitoral, como o *particularismo* e o *individualismo*, todavia, não se tornariam efetivos em decorrência da existência de outros padrões contrários, notadamente o poder de agenda presidencial, a importância dos partidos políticos e a centralização da organização congressual (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). De qualquer forma, se o conjunto de instituições (regras do jogo) presentes podem (e conseguem) bloquear os incentivos centrífugos e atomizadores decorrentes da arena parlamentar, isso *não significa sua eliminação*, como alertaria Bruno P. Reis (2007, p. 3):

Na prática, a presença desses dispositivos resulta em grande concentração do poder de agenda no Executivo – contrabalançando o efeito paralisante diagnosticado por Abranches na conjunção de nossos traços institucionais básicos. Mas se esses dispositivos excepcionais são de fato necessários para a produção de maiorias em nosso sistema, então se pode presumir que o diagnóstico básico se mantém, em alguma medida. E que, na ausência deles, o Congresso Nacional, tal como é hoje constituído, de fato se enredaria numa trama confusa de interesses relativamente paroquiais, difícil de deslindar rumo à produção de maiorias políticas minimamente estáveis e relativamente previsíveis.

Feitas tais considerações introdutórias acerca do nosso entendimento acerca da dominância orçamentária e relembrado o panorama mais amplo do conjunto de instituições políticas do novo regime constitucional, podemos prosseguir em nossos exames.

5.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, MECANISMOS DE FLEXIBILIZAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE

De uso amplo e irrestrito, o apelido pejorativo atribuído à lei de orçamento de “peça de ficção” foi referenciado, entre nós, direta ou indiretamente, por vários estudiosos (CASTRO, 1910; ROURE, 1916; NÓBREGA, 1996; OLIVEIRA, 2006, 2019; MENDONÇA, 2010; CONTI, 2016, 2022; TORRES, 2014; SCAFF, 2016; ABRAHAM, 2018, 2021; HARADA, 2019). Não há, contudo, sentido *unívoco* na expressão, que foi utilizada com propósitos distintos para identificar três circunstâncias principais: a) uma peça orçamentária em que as estimativas de receita ou a fixação da despesa não correspondem à realidade fática e que, portanto, ostenta **pouca credibilidade**; b) uma peça orçamentária com **fraca densidade normativa**, destituída de cogência ou obrigatoriedade; e c) uma peça que pode ser **significativamente alterada** no decorrer de sua execução e, portanto, descaracterizada ou descumprida. Tais elementos nem sempre se encontram perfeitamente discriminados no conjunto de argumentos utilizados por cada estudioso, e, por vezes, são utilizados de forma agregada, mas o exame atento permite tal diferenciação, que acentua o critério principal da crítica.

O primeiro sentido da expressão “peça de ficção” pode ser ilustrado com o debate recente acerca da *falta de credibilidade* do orçamento, conforme apresentado por Conti (2022, p. 140-141, grifos nossos):

Muitos valores se mostram em desacordo com estimativas que preveem gastos superiores aos indicados, e podem dar origem a um **orçamento verdadeiramente “fictício”**. O Congresso Nacional, na ânsia de manter e até aumentar os recursos alocados por meio das emendas parlamentares, promoveu a abertura de espaço orçamentário para incluí-las por meio da anulação e/ou redução de despesas em programas e ações governamentais cujos pagamentos deverão efetivamente se concretizar, como abono salarial, seguro-desemprego e benefícios previdenciários, o que já permite antever estarem as informações desconectadas da realidade. Somam-se a isso estimativas já imprecisas no projeto enviado, que não contemplou as repercussões do aumento no salário-mínimo e alterações na legislação previdenciária, o que não foi corrigido pelo Poder Executivo nem pelo Congresso Nacional, e tem-se um quadro de expressiva inadequação do conteúdo do projeto de lei com a realidade fática. Equívocos que, se mantidos com a aprovação do projeto tal como está, importarão em um orçamento irreal, imprestável para cumprir com fidedignidade suas funções e criando dificuldades, incertezas e insegurança ao longo da execução orçamentária.

E, na mesma linha, em Marcus Abraham (2018, p. 322):

O princípio da sinceridade orçamentária visa coibir os orçamentos considerados “peças de ficção”, que acabam sendo realizados em desacordo com a realidade econômica e social, com base em receitas “superinfladas” e despesas inexecutáveis, motivados por fins eleitorais.

A segunda utilização da expressão, no sentido de sua baixa densidade normativa ou destituída de obrigatoriedade, pode ser ilustrada novamente em Conti (2022, p. 89):

Convém destacar que a discussão sobre o orçamento impositivo tem se restringido à pequena parcela que é destinada aos orçamentos públicos para as emendas parlamentares, quando a natureza impositiva das disposições orçamentárias deve ser reconhecida não apenas às emendas. É para o orçamento público, em sua totalidade, que deve ser reconhecida tal condição. É preciso levar o orçamento a sério. Dar maior seriedade e credibilidade aos orçamentos públicos é um dever dos nossos governantes, para deixar cada vez mais o orçamento distante da visão que lhe foi atribuída – e não sem razão – de que é uma “peça de ficção”.

Na mesma toada, Élide Graziane Pinto (2017, p. 21-22, grifos nossos) destacaria:

Diferentemente do que usualmente se sustenta com fulcro no princípio da reserva do possível, aquela “contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal” na consecução dos direitos sociais citada pelo Ministro Celso de Mello pode e deve ser controlada em sede de tutela coletiva **quando observada a baixa vinculação/aderência dos gestores às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas** e quando analisadas algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis, ao arrepio do art. 165 da Constituição de 1988.

O terceiro modo de utilização da expressão pode ser ilustrado com o seguinte trecho do exame de Kiyoshi Harada (2019, p. 80), ao tratar dos efeitos do contingenciamento de despesas:

Aparentemente, seu objetivo é a contenção de despesas, mas, no fundo, não passa de um estratagema para gastar em outros setores que não os previstos no orçamento. É uma das formas de burlar a vontade popular no que diz respeito à autorização de despesas públicas.

Também podemos observar o cerne das questões relativas à possibilidade de sua descaracterização ou descumprimento novamente em Élide Graziane Pinto (2017, p. 22):

Se o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa das leis de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a execução de tais leis não pode desbordar dos limites legais, nem frustrar aquela normatividade, impondo-lhe mero sentido retórico.

Ou, ainda, em Regis Fernandes de Oliveira (2006, p. 307):

Como tal, era o que se denomina de *peça de ficção*, ou seja, uma lei para não ser cumprida. Irrelevante, pois, a previsão legal, uma vez que o dirigente poderia atendê-la, caso lhe aprouvesse, ou deixar de executá-la, em obediência a interesses escusos ou menos nobres. Cumpria-se a previsão orçamentária na dependência das conveniências políticas, ou deixava-se de cumpri-la ao sabor de interesses políticos.

Torna-se necessário, nesse ponto, que elaboremos algumas considerações a respeito de cada uma das alegações anteriormente apresentadas.

Em primeiro lugar, relativamente à questão da *pouca credibilidade do orçamento*, há que registrar que a referência não é, em absoluto, exclusividade do cenário brasileiro. James Buchanan (1967), baseando-se na abordagem de Puviani (1897), destacava que, para minimizar a resistência dos contribuintes para um determinado nível de arrecadação, o grupo dominante procurará, *tanto quanto possível*, criar ilusões fiscais (*fiscal illusions*). Assim, ambos os lados do orçamento (tanto os impostos quanto as despesas) são organizados para criar esse *conjunto de ilusões*. Uma das mais importantes seria a tendência dos governos de ocultar da opinião pública a extensão e a verdadeira natureza dos programas orçamentários. Portanto, mesmo sob os mais modernos sistemas orçamentários, a complexidade do orçamento impossibilitaria um exame detalhado e, *na melhor das hipóteses*, o cidadão permaneceria mal informado sobre a alocação do dinheiro público. Dada essa ignorância, os governos achariam relativamente fácil *manipular* itens orçamentários de modo a fazer parecer que grandes somas de recursos são destinadas aos programas mais populares (BUCHANAN, 1967; PUVIANI, 1897).

No caso brasileiro, no início do século passado, Viveiros de Castro (1910) já dizia ser preferível sempre a verdade à ficção, por mais desagradável que fosse a realidade do orçamento. Agenor de Roure (1916, p. 66) também salientava as consequências negativas de um *orçamento mentiroso*, com cálculos majorados para a receita e economias fictícias nas despesas.

Adicionalmente, no regime de alta inflação predominante até meados da década de 1990, sem moeda estável e de desorganização das contas públicas, a *falta de credibilidade* da peça orçamentária seria muito acentuada (PRAÇA, 2013; CONTI, 2016). A descaracterização do orçamento pelas altas taxas de inflação, todavia, seria neutralizada com o êxito da estabilização da moeda, permanecendo o desafio permanente relativo às estimativas adequadas da receita e da despesa.

O segundo aspecto da “peça de ficção” encontra-se associado à baixa densidade normativa do orçamento, que não possuiria caráter cogente ou obrigatório. Tal aspecto encontra-se, ademais, relacionado com a discussão a respeito da *natureza jurídica* do orçamento público.

Tradicionalmente, considera-se que o orçamento público possui apenas *caráter autorizativo*, de modo que o Poder Legislativo autorizaria as despesas que poderiam ser realizadas pelo Poder Executivo. Em outros termos, as dotações orçamentárias representariam tetos ou limites máximos, facultando-se ao Poder Executivo a realização, ou não, da despesa fixada. E, nesse contexto, não haveria

obrigatoriedade de execução integral das programações orçamentárias. Na síntese de Marcus Abraham (2021, p. 204):

Isso significa considerar que a Lei Orçamentária Anual se trataria de peça desprovida de efeitos vinculantes na sua elaboração e execução, na qual se conteria uma previsão de receitas e a mera autorização das despesas, estando o Poder Público facultado a executá-las, sem a obrigação do seu cumprimento na integralidade.

Ao se concentrar e focalizar o exame da *dotação orçamentária*, a análise acerca da obrigatoriedade da lei orçamentária ensejaria a errônea conclusão de que *todo* o orçamento seria meramente autorizativo. E encobriria, assim, a existência de uma multiplicidade de comandos normativos, ou de uma pluralidade normativa (*autorizações, proibições e determinações*), nas leis orçamentárias.

Precisamos, no momento, retomar as regras orçamentárias centrais da Constituição de 1988. Como ressaltamos, breve exame da Carta de 1988 permite a extração do *caráter instrumental e finalístico* de que se revestem as leis orçamentárias. Assim, o PPA deverá estabelecer *diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal*, a LDO deverá compreender *metas e prioridades*⁸ e a LOA *objetivos programáticos*, dada sua moderna estruturação em programas, destacando-se, ademais, a sua função de *reduzir desigualdades inter-regionais*, segundo critério populacional⁹. Por isso, as leis orçamentárias serão, por excelência, *leis instrumentais* ou *leis de impulso* (FERREIRA FILHO, 2007; SILVA, 1973) representando *meios para a realização de objetivos determinados, em consonância à aprovação popular*.

Ora, sendo “leis de fins” (FARIA, 2010) e, por isso, indo “buscar fora de si o seu objetivo” (TORRES, 2000, p. 109), a realização dos objetivos que nortearam sua elaboração imanta-se de um *caráter obrigatório*, vinculando o administrador ao seu alcance. Efetivamente:

o principal núcleo obrigatório das leis orçamentárias são os seus fins. Os fins orientam a sua estruturação e lhes conferem direção e sentido, de modo que o administrador fica vinculado ao alcance dos objetivos e metas fixados, devendo envidar os esforços necessários à plena desincumbência das tarefas que lhe foram cometidas (FARIA, 2010, p. 270).

Ademais, também verificamos que o arcabouço constitucional exige *compatibilidade* entre as leis orçamentárias¹⁰, de forma que se torna necessária a existência de conexão lógica, sistemática e orgânica entre as peças. Nesse sentido, o ordenamento

⁷ § 1º do art. 165 da CF/88.

⁸ § 2º do art. 165 da CF/88.

⁹ § 7º do art. 165 da CF/88.

¹⁰ § 7º do art. 165; inciso I do § 3º do art. 166; § 4º do art. 166 da CF/88.

“pressupõe uma harmonização e coerência entre si, a fim de se garantir a efetividade no planejamento orçamentário, princípio fundamental das finanças públicas” (ABRAHAM, 2021, p. 265). Sendo assim, e considerando-se a existência de *objetivos fiscais*¹¹, consubstanciados nas metas da LDO¹², por meio dos quais se procura ordenar a atuação do governo na seara macroeconômica, tais objetivos precisam ser compatibilizados com os *objetivos programáticos* constantes da LOA e do PPA. Em outros termos:

deve-se buscar a compatibilização de objetivos fiscais e programáticos. Ambos integram validamente o corpo da peça orçamentária, a fim de que as lógicas subjacentes a cada espécie não sejam necessariamente conflitantes, embora assim possam se revelar em determinadas circunstâncias (FARIA, 2010, p. 272).

Ora, porque a estrutura da máquina estatal engloba órgãos e agências com distintas competências, encarregados de temas e matérias diferenciadas, tais objetivos e metas serão atribuídos a órgãos distintos. Tradicional classificação opõe os órgãos centrais do sistema de administração financeira e orçamentária¹³ às inúmeras pastas ministeriais, encarregadas das políticas públicas setoriais. Os órgãos envolvidos com as atividades do sistema de administração financeira federal encontram-se vinculados aos objetivos de *equilíbrio financeiro* do governo federal, dentro dos limites da receita e despesa públicas. A seu turno, os ministérios encontram-se direcionados para o desenho e implementação das políticas públicas setoriais e não se preocupam, precipuamente, com as contas públicas do governo. Assim, enquanto o principal incentivo dos ministérios setoriais seria a expansão dos gastos das áreas que dirigem, os ministérios da área econômica do governo teriam incentivos

¹¹ Conforme dispõe o § 1º do art. 4º da LRF, “integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”. Ademais, o art. 59 da LRF, que trata da fiscalização da gestão fiscal, determina que “O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias”.

¹² Por exemplo, nos termos do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), “a elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária de 2021 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00 (duzentos e quarenta e sete bilhões cento e dezoito milhões e vinte e cinco mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei”.

¹³ Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

para o controle das finanças, recebendo o mérito pela queda do *déficit* público, da dívida ou do alcance das metas fiscais, como destacam Pontes Lima e Miranda (2006, p. 325-326):

o grande incentivo dos ministros setoriais é pela expansão do gasto das áreas que dirigem. Por outro lado, esses ministros pouco mérito receberão porque o *déficit* público foi menor, porque a dívida pública teve trajetória mais favorável ou porque a inflação situou-se dentro de determinado intervalo. Os méritos nesses casos tendem a ir para a área econômica do governo: o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento.

A gestão das contas públicas encontra-se, assim, *centralizada* nos órgãos da área econômica, responsáveis pela implementação de uma determinada política econômica e fiscal, enquanto a gestão das políticas setoriais é realizada de forma *descentralizada*, por vários órgãos e inúmeras unidades encarregadas da execução orçamentária e financeira. Tal característica é relevante para o exame aqui realizado, por três motivos principais: i. há duas lógicas distintas do ponto de vista orçamentário e financeiro: uma, preocupada com razões de política econômica e fiscal do governo como um todo; e outra, preocupada com a implementação de determinada política setorial do governo; ii. tais lógicas, nem sempre coincidentes, podem implicar disputas internas, com a prevalência de determinado viés fiscalista ou, ao contrário, perdulário; iii. a aferição do cumprimento – ou do descumprimento – das leis orçamentárias também apresentará duas lógicas diferentes, com parâmetros próprios e distintos e nem sempre devidamente compatibilizados.

Afirmávamos que as *finalidades* representam o núcleo obrigatório central das leis orçamentárias, em oposição à natureza meramente autorizativa que tradicionalmente emprestou-se à lei de orçamento. Historicamente, constata-se que, inicialmente, os créditos orçamentários realmente surgiram como *autorizações do Parlamento*. Contudo, o processo de consolidação do *power of purse* das instituições representativas implicaria o desenvolvimento das instituições orçamentárias, com sua paulatina *densificação normativa*, como destaca Marcus Abraham (2021, p. 252):

Assim, hoje, percebe-se que a LOA, integrada com os planos do PPA e a LDO, contempla uma série de programas e ações a serem realizados, com nível de detalhamento suficiente para constituírem obrigações vinculadas ao administrador público (com prazos de realização, valores a serem despendidos, etc.). Inequivocamente, tais disposições podem ser equiparadas aos comandos normativos (obrigações de fazer) típicos das leis dotadas de densidade normativa, com reduzido grau de discricionariedade.

Há que se analisar, contudo, as dotações orçamentárias, para verificar se, em relação às mesmas, também haveria alguma *pretensão vinculante*. Ou, em outros termos, os contornos do “poder de não gastar” (MENDONÇA, 2010). Em nosso

entender, as dotações orçamentárias representam *autorizações máximas de gasto* franquadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo para a execução da programação de trabalho prevista no orçamento. Haveria, portanto, dois comandos concomitantes em cada dotação orçamentária: autorização e proibição. *Autorização* para utilização de determinado montante de recursos na execução de determinada ação orçamentária e *proibição* de se exceder o teto máximo fixado pelo Legislativo. Ademais, ante os *vetores constitucionais de eficiência, eficácia, economicidade e legitimidade*, não nos parece plausível (ou desejável) exigir-se o exaurimento das dotações orçamentárias nos casos em que o alcance dos objetivos programáticos não requiera tal providência ou que se possa alcançar o mesmo objetivo com um dispêndio menor de recursos (FARIA, 2010). No mesmo sentido, Kanayama (2009, p. 143) destacaria que “a eficiência administrativa na alocação dos recursos acabaria relegada ao ostracismo diante da impossibilidade de alterar o planejamento conforme as necessidades conjunturais”.

À idêntica conclusão chega Eduardo Mendonça, após questionar as “decisões de não gastar”, asseverando que “vinculação orçamentária nunca significará que todas as dotações, sem exceção, terão de ser converter em gasto. Nem que terão de ser necessariamente exauridas” (MENDONÇA, 2010, p. 260). Portanto, a ideia de *vinculação orçamentária*, defendida pelo autor, não corresponde a um “dever genérico de gastar” (MENDONÇA, 2010, p. 263).

Em síntese, podemos concluir com Abraham (2021, p. 207) que a *impositividade orçamentária* significaria dizer que “as leis orçamentárias devem ser elaboradas e executadas de maneira vinculante. Elaboradas segundo prioridades constitucionais e executadas em sua plenitude, salvo quando existir um real motivo (fático, jurídico ou financeiro)”.

Alguns breves apontamentos também podem ser dirigidos sobre a controvérsia relativa à natureza jurídica da lei de orçamento, visto que também se encontra associada com a questão indicada inicialmente da baixa normatividade da lei de orçamento.

A concepção labandiana, desenvolvida na Prússia do século XIX, pretendia assegurar a primazia do *princípio monárquico*, e estava calcada na defesa de que o orçamento seria mero *ato administrativo* vinculado à legislação vigente, bem como no estabelecimento de uma dicotomia entre lei em sentido material e lei em sentido formal. A distinção essencial da dicotomia proposta residiria no conteúdo da lei – critério material –, por meio do qual se declararia uma *regra jurídica*. A seu turno, a lei em sentido estrito ou formal se caracterizaria *apenas* por ter sido editada em conformidade com a exigência constitucional da aprovação parlamentar. Por não

conter quaisquer obrigações jurídicas relativamente às receitas e despesas o orçamento seria *mera conta* (LABAND, 1979).

Ademais, considerando que o orçamento deveria ser elaborado vinculando-se às obrigações jurídicas e legais, haveria *limites* tanto para o governo quanto para o Parlamento relativamente à consignação de determinadas dotações orçamentárias. Não se poderia suprimir do projeto gastos decorrentes de obrigações jurídicas validamente contraídas e, tampouco, impostos vigentes. Além disso, também não se encontraria entre as prerrogativas parlamentares a possibilidade de supressão dos gastos necessários à *continuidade do funcionamento das instituições estatais existentes*. Somente as despesas discricionárias poderiam ser modificadas pelo Parlamento. Mas, como haveria uma *larga e controversa faixa de despesas necessária para uma eficaz e adequada execução das leis vigentes no ordenamento jurídico*, seria indispensável um acordo prévio entre governo e Parlamento, que não poderia ser rescindido unilateralmente (LABAND, 1979, p. 65-71).

Não se encontrando, a maior parte das despesas, condicionada à aprovação anual do orçamento, e sendo o orçamento *mero ato administrativo*, aprovado formalmente pelo Parlamento, praticamente não haveria consequências jurídicas para o caso da não aprovação da lei orçamentária. Portanto, ante a obrigação jurídica de o Parlamento autorizar todos os gastos decorrentes da legislação vigente, Laband legitima a possibilidade de o governo realizar despesas sem o respaldo de uma lei orçamentária previamente aprovada. Em síntese, na teoria clássica labandiana, que influenciaria fortemente a França (JÈZE, 1922, 1950; DUGUIT, 1924) e a Itália, o papel do Parlamento em matéria orçamentária seria severamente reduzido.

Formulada tal teoria, e trasladada para outros ordenamentos jurídicos, também influenciaria a concepção jurídica brasileira a respeito da lei de orçamento, havendo, ainda hoje, diversos autores que *identificam a lei de orçamento como lei formal*, e, portanto, mero ato administrativo destituído de preceitos jurídicos. Como asseveraria Marcus Abraham (2021, p. 184) ao notar, com estranheza, a continuidade de aplicação literal em terras brasileiras: “uma construção teórica de século e meio, formulada a partir de bases constitucionais marcadas por certo autoritarismo e bastante distintas daquelas plasmadas pela Constituição brasileira de 1988, não pode ter a pretensão de continuar sendo aplicada literalmente”.

A terceira e última conotação atribuída ao rótulo de “peça de ficção” é aquela relativa à descaracterização da lei de orçamento em decorrência de alterações posteriores levadas a efeito pelo Poder Executivo durante a fase de execução orçamentária, que implicariam seu completo descumprimento. Como destacaria José Maurício Conti (2006, p. 93):

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade.

O processo de execução do orçamento é orientado pelo princípio da flexibilidade, por meio do qual se busca cumprir o estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se fazem necessários ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução [...].

Há de se compatibilizar, dessa forma, a necessidade de se cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Poder Legislativo, com as imprescindíveis alterações que se fazem necessárias ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descharacterizá-lo e fazer dele uma peça de ficção.

De forma geral, há um amplo questionamento, no âmbito da comunidade jurídica, a respeito das prerrogativas do Poder Executivo na fase da execução orçamentária. Nesse sentido, para alguns, “A execução orçamentária no Brasil é manifestamente inconstitucional e inadequada, por esvaziar decisões tomadas na deliberação legislativa e substituí-la por decisões administrativas informais, destituídas de motivação” (MENDONÇA, 2010, p. 303). O contingenciamento de despesas não passaria de um “estratagema para gastar em outros setores que não os previstos no orçamento” (HARADA, 2019, p. 80). Ou, ainda, conforme a lúcida exposição de Élide Graziane Pinto (2016, p. 212):

Se o modelo estivesse em íntegro e adequado funcionamento, a resposta judicial de que houve falhas no planejamento estatal (caso concreto de omissão tópica na garantia de direitos sociais) deveria retroalimentá-lo. Com isso, o controle não findaria o ciclo, mas retroalimentaria o planejamento, de modo a permitir sua correção em prol da progressiva universalização, na lei orçamentária, da resposta judicial em favor de todos os cidadãos que estivessem em igual situação jurídica. Se a execução orçamentária fosse mais atenta aos princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e finalidade, certamente não haveria contingenciamentos preventivos imotivados, desproporcional redesenho da lei orçamentária sancionada por meio de créditos adicionais, remanejamentos de dotação orçamentária sem lastro em lei específica, cancelamento de restos a pagar processados, dentre outras manobras análogas.

O cerne, portanto, dos questionamentos encontra-se diretamente relacionado com o contingenciamento e a discricionariedade do Poder Executivo na fase de execução e com o fato de serem, as dotações, limites máximos autorizados e não obrigações de gastar. Há que se analisar tais questões com vagar.

Primeiramente, cabe pontuar que a execução orçamentária compreende o conjunto de atividades necessárias ao cumprimento dos programas estabelecidos de modo a ensejar o alcance dos objetivos e metas fixados na lei de orçamento. Esta etapa do processo orçamentário se caracteriza pela aquisição de bens e materiais,

pela execução das obras públicas e pela prestação dos serviços públicos, envolvendo não somente a execução orçamentária e financeira, como também diversos aspectos relacionados ao direito administrativo. Nas palavras de José Afonso da Silva (1973, p. 235):

A terceira etapa sempre coube ao Executivo. Tratando-se de execução orçamentária, execução portanto da lei de orçamento, compreende-se que é típica função executiva, envolvendo hoje todas as atividades administrativas. Na verdade, a execução do orçamento-programa não se revela como simples função executiva em sentido estrito, porque constitui função da administração inteira, porquanto nela se empenham todos os órgãos e unidades da administração, sob responsabilidade especial das unidades orçamentárias e unidades de despesa.

Pelo fato de que a elaboração da proposta orçamentária sempre se iniciaria com razoável antecedência e de forma concomitante com a execução do orçamento vigente, em função dos prazos peremptórios do processo orçamentário, nem sempre seriam passíveis de serem captadas e internalizadas no projeto inúmeras circunstâncias fáticas inexistentes ou desconhecidas ao tempo da elaboração da proposta, como atrasos de execução de obras e licitações e dificuldades de implementação de projetos. Por isso, a proposta nem sempre representará a expressão fiel das futuras e reais necessidades de execução dos órgãos no início do exercício financeiro.

Ademais, cabe registrar que o ciclo de políticas públicas, linearmente representado pela sequência contínua e tradicional das etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas governamentais, obscurece o fato de que as fases de elaboração e implementação não são estanques e incomunicáveis (HILL, 2006). Em decorrência desse fato, por vezes, há mudanças necessárias durante a implementação da política, que acarretam, por consequência, a necessidade de ajustes e readequações da programação orçamentária. Caberia salientar, ainda, que a linguagem da programação orçamentária nem sempre se encontra plenamente aderente ao desenho da política pública, muito mais dinâmico, o que significa reconhecer que eventual ajuste da programação nem sempre caracteriza alteração do propósito pretendido pela política pública. Portanto, a complexidade da lei orçamentária talvez seja maior do que a desejada pelos juristas.

Em resumo, conforme as palavras de José Afonso da Silva (1973, p. 314):

Os créditos orçamentários são consignados à vista de previsões que [...] nem sempre se harmonizam com os fatos por ocasião da execução orçamentária. Vige, então, o princípio da flexibilidade, segundo o qual é possível fazer-se retificação no orçamento, durante sua execução.

Em decorrência da necessidade de ajustes na programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, o principal mecanismo de flexibilidade existente em

nosso ordenamento seriam as *alterações orçamentárias*, dentre as quais inserem-se as *margens de remanejamento*¹⁴ e os *créditos adicionais* (suplementares, especiais e extraordinários)¹⁵, que representam autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento¹⁶. Note-se que todas essas alterações dependem de prévia autorização legislativa¹⁷ e, portanto, somente podem ser utilizadas desde que validamente previstas em autorizações específicas conferidas pelo Parlamento¹⁸.

Todavia, o orçamento é muito mais do que um simples *plano de administração do governo*; é um *instrumento de política fiscal* por meio do qual se influencia, deliberadamente, a atividade econômica do país (BURKHEAD, 1971, p. 77-78) e, portanto, para além dos *instrumentos de flexibilidade do plano de administração*, tornam-se necessários *mecanismos de flexibilidade da política fiscal*, de modo que a receita e a despesa possam ser modificadas em resposta às flutuações econômicas.

Nesse sentido, determinadas circunstâncias de caráter econômico podem se revelar desconformes com as previsões constantes da lei orçamentária, seja em decorrência de posterior defasagem da grade de parâmetros econômicos (PIB, inflação) da proposta, ou devido a oscilações na arrecadação das receitas, que impliquem fluxo de caixa menor do que aquele inicialmente previsto. Por isso, torna-se necessário um acompanhamento permanente da compatibilidade entre a execução do orçamento anual, do fluxo de caixa do governo e das metas de resultado fiscal previamente estabelecidas. Como destacam Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 545):

diversas condições oferecem risco de desequilíbrios entre a estimativa de receita constante do Orçamento Anual aprovado pelo Legislativo e a efetiva arrecadação. A perspectiva de desequilíbrios dessa ordem impõe a necessidade de gestão tão mais cautelosa quanto maiores forem os riscos de frustração da arrecadação estimada ou as dificuldades de realização de estimativas seguras quanto ao comportamento das receitas do governo.

¹⁴ Como dispõe o § 8º do art. 165 da CF/88, a lei orçamentária anual poderia conter autorização para abertura de créditos suplementares. Nesse mesmo sentido, a Lei nº 4.320/1964 preveria que a lei de orçamento poderia conter autorização ao Executivo para “abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43” (inciso I do art. 7º).

¹⁵ Incisos I, II e III do art. 41 da Lei nº 4.320/1964.

¹⁶ Art. 40 da Lei nº 4.320/1964.

¹⁷ Incisos I, II, V, VI, VII do art. 167 da CF/88.

¹⁸ No âmbito federal, as leis orçamentárias anuais contam com amplo rol de dispositivos que especificam as condições válidas de abertura dos créditos suplementares, indicando as hipóteses e limites de suplementação e de anulação das dotações (vide art. 4º da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 – LOA-2023). Para modificações superiores aos limites autorizados, torna-se necessário o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional.

O gerenciamento dos riscos inerentes à execução orçamentária e financeira do Governo Federal se realiza mediante estabelecimento de controles sobre os gastos, em dois níveis distintos: o orçamentário (limites de empenho) e o financeiro (montantes de pagamento). Neste caso, *não se trata de alterações do orçamento previamente aprovado pelo Legislativo* e, sim, de restrições à execução orçamentária e financeira dos órgãos, por meio do *decreto de programação financeira*, e de seu principal mecanismo: o *contingenciamento*.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), determinou que o Poder Executivo, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, estabelecesse a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de acordo com as disposições da LDO¹⁹. Adicionalmente, caso a realização da receita não comportasse o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO, determinou que fosse promovida limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira²⁰.

A base contingenciável corresponderia ao total das dotações classificadas como despesas primárias aprovadas na lei orçamentária, excluídas as despesas que constituiriam obrigação constitucional ou legal da União, as despesas ressalvadas da limitação de empenho²¹, e as dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da proposta orçamentária. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos fossem limitados dar-se-ia de forma proporcional às reduções efetivadas²².

Desta forma, com exceção das despesas obrigatórias, relativamente às quais não haveria discricionariedade quanto à execução das dotações, as demais programações, inclusive emendas parlamentares, poderiam ser contingenciadas para se garantir o alcance das metas fiscais. Muito embora tal limitação não fosse propriamente um controle na boca do caixa – visto que também acarretaria restrição à execução orçamentária –, dela decorreriam fortes restrições à realização das despesas fixadas no orçamento, com vistas a se atingir o resultado fiscal (TOLLINI, 2008).

¹⁹ Art. 8º da LRF.

²⁰ Conforme dispõe o art. 9º da LRF, “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

²¹ Conforme determinou o § 2º do art. 9º da LRF, “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.

²² § 1º do art. 9º da LRF.

Conforme previsto no art. 48 da Lei nº 4.320/1964, a fixação dos limites para pagamento atende a dois objetivos distintos: em primeiro lugar, e evidentemente mais importante, oferece aos órgãos do governo a indicação dos montantes financeiros com que poderão contar em cada época, o que lhes propicia condições para uma adequada programação do ritmo de execução de suas despesas; em segundo lugar, a programação do fluxo de caixa permite ao órgão central se prevenir para que não ocorram insuficiências de caixa.

Como se destacou, a gestão das contas públicas se dá de forma *centralizada* nos órgãos da área econômica, responsáveis pela implementação de uma determinada política econômica e fiscal, enquanto a gestão das políticas setoriais é realizada de forma *descentralizada*, de forma a se garantir flexibilidade para a priorização das despesas a serem executadas:

Nos instrumentos de limitação dos gastos do Governo Federal não são indicados especificamente os programas ou itens de despesa que deverão deixar de ser executados. Cada órgão mantém inteira flexibilidade para, ressalvadas as despesas obrigatórias e outras especificamente definidas, realizar suas próprias avaliações e priorizar os seus gastos, escolhendo, dentre as diversas despesas discricionárias que compõem o valor global autorizado na LOA, aquelas que julgar prioritárias, até o limite de gasto fixado (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008, p. 545).

Tais considerações são importantes. Afinal, ante a necessidade de se estabelecer restrições à execução orçamentária, torna-se imprescindível que o gestor público disponha de certo grau de discricionariedade na execução dos programas de trabalho previstos no orçamento, de modo a avaliar as providências mais adequadas para se garantir o alcance dos objetivos programáticos do seu órgão. Note-se que *não se trata de executar despesas não aprovadas*, mas, ante o estabelecimento de *limites de empenho*, conferir-se a faculdade de seleção, pelos gestores do órgão, das despesas a serem priorizadas, conforme as circunstâncias fáticas mais favoráveis. Efetivamente, existe o *risco* de não ser possível a execução integral de toda a programação estabelecida no orçamento, caso não sejam ampliados e liberados os limites orçamentários necessários à execução do órgão.

Contudo, não havendo *piloto automático* na execução do orçamento, e em face do conhecimento mais acurado e próximo acerca das circunstâncias mais favoráveis à execução desta ou daquela despesa, há que se reconhecer a imperiosa necessidade de se conferir certa discricionariedade aos gestores públicos, como também destaca Eduardo Mendonça (2010, p. 263):

dotações programáticas – que instituem objetivos e metas – deixam ao administrador a tarefa de decidir as medidas concretas mais adequadas à realização do programa. Isso ainda é muito diferente da prática atual, pois não seria admissível a pura e simples

inércia. A discricionariedade diz respeito à forma como fazer, e não à necessidade de que o objetivo seja perseguido com determinada intensidade. Nesse sentido, o administrador poderia escolher as medidas a implementar.

Ademais, neste contexto, é fundamental que exista a devida motivação para as decisões orçamentárias, de modo que “o administrador demonstre que a sua conduta guarda relação com a realidade fática e está inserida no espaço de liberdade deixado pela ordem jurídica” (MENDONÇA, 2010, p. 276). Tal demonstração estabelecerá a diferença entre o *discricionário* e o *arbitrário* (FERNANDEZ, 1999).

Em síntese, o sistema ideal de execução orçamentária pode ser definido de forma simples, mas é difícil de ser realizado: deve-se preservar a intenção do Legislativo, mas, ao mesmo tempo, manter-se flexibilidade em todos os níveis da administração (BURKHEAD, 1971, p. 446). Sem flexibilidade, a Lei de Orçamento se tornaria um instrumento obsoleto e imprestável à garantia dos próprios fins que visa proteger. Efetivamente, entendemos que “o enrijecimento artificial da lei orçamentária, por meio de vedações à sua alteração, antes que seu fortalecimento, implica sua fragilização, em face do descolamento progressivo da realidade em que pretende atuar” (FARIA, 2010, p. 275).

Talvez seja importante frisar novamente a complexidade da lei de orçamento, que representa, simultaneamente, o *acordo político possível* (MONCADA, 2001), um *plano de administração*, um *instrumento de política fiscal* (BURKHEAD, 1971) e a *lei mais importante abaixo da Constituição da República* (BRITTO, 2005). Portanto, o reconhecimento da validade dessa multifária expressão, implica, adicionalmente, a impossibilidade de que a peça orçamentária seja avaliada comparativamente com outras leis que não possuem a complexidade que lhe é inerente. Como destaca Rodrigo Kanayama (2009, p. 140), “é ínsita ao plano – como decorrência do planejamento – a flexibilidade, o caráter programático, já que é impossível a definição precisa do futuro, a despeito de se considerar norma jurídica”. Representando um *amalgama normativo*, nem sempre passível de compatibilização ante propósitos igualmente válidos e eventualmente divergentes, tem-se, por vezes, reduzido indevidamente sua fundamental importância.

Torna-se necessário, agora, enfrentar a discussão acerca do *descumprimento* ou da *descharacterização* da lei de orçamento em sua fase de execução. No âmbito jurídico, por vezes, a discussão acerca do cumprimento da lei orçamentária é realizada de *forma global e abstrata, sem lastro empírico*. Todavia, em nosso entendimento, não se torna possível que o exame acerca do cumprimento da lei de orçamento seja, validamente, realizado desta forma. Entendemos que o *exame do cumprimento da lei de orçamento somente pode ser efetuado de forma específica e concreta, com o devido lastro empírico*. Do contrário, trata-se apenas de se emitir opiniões questionáveis.

É importante que se desenvolva esta explicação. Afirmou-se anteriormente que existem *objetivos programáticos* que informam as finalidades e metas a serem perseguidas por determinado órgão setorial, relativamente a cada programa orçamentário constante da LOA. Ademais, também se enfatizou que as leis orçamentárias, instrumentais, possuem outra espécie de objetivos que se consubstanciam em *metas fiscais constantes da LDO*, orientando a elaboração e a execução da LOA. Portanto, a medida exata do cumprimento, ou do descumprimento, da lei orçamentária não se dá, genericamente, pela mera diferença entre a previsão global de despesas da LOA e a execução (empenho) ao final do exercício financeiro, embora tal diferença possa se constituir um critério importante de acompanhamento.

Somente a análise setorial, específica e concreta, da execução dos recursos orçamentários previstos poderá oferecer indícios seguros acerca de eventual descumprimento ou de descaracterização do orçamento de um determinado órgão. Assim, o cumprimento da lei orçamentária – sob o ponto de vista dos objetivos programáticos – não se faz “por atacado”. Há que ser realizado o exame e a aferição das condições concretas de execução dos administradores para que se possa falar em “descumprimento da lei orçamentária” ou em *desvio da intenção do Legislador*. Talvez não seja por outro motivo que órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), para apontarem *recomendações* ou *determinações*, realizem metódica e sistemática auditoria, investigando, *de forma específica e concreta*, as condições existentes e os resultados apresentados pela execução orçamentária de cada órgão. Nesse mesmo sentido, já afirmávamos, em 2010, que:

o cumprimento da Lei de Orçamento se revela pelo grau de alcance dos objetivos e metas fixados em seu corpo, em seu aspecto essencial. Por sua vez, a medida do descumprimento da lei orçamentária somente poderá ser aferida pela verificação do grau de falhas em sua execução, pelo número de programas que não alcançaram as finalidades a que se propunham, pelo descumprimento das metas fiscais que orientavam a lei orçamentária e pelos resultados ineficientes e ineficazes alcançados (FARIA, 2010, p. 274-275).

A seu turno, o alcance dos objetivos fiscais será aferido pelo conjunto de providências adotadas pelos gestores durante o processo de execução do orçamento, de modo a compatibilizar as circunstâncias relativas à queda de arrecadação e ao crescimento de despesas obrigatórias com as metas fiscais estabelecidas na LDO. Trata-se de preocupações distintas entre órgãos de Estado diversos, pois, enquanto alguns se encarregam da execução e da implementação das políticas setoriais previstas na LOA, outros cuidam da gestão global das finanças públicas, em atenção aos objetivos fiscais e macroeconômicos que presidem a execução orçamentária global. Tais objetivos, como também mencionado, nem sempre se mostram coincidentes, embora se deva buscar sua *compatibilização*, em atenção aos ditames constitucionais.

Em síntese, a discricionariedade conferida ao Poder Executivo na fase de execução orçamentária, embora *necessária*, apresenta riscos inevitáveis ante a necessidade de se compatibilizar *objetivos fiscais*, que limitam provisoriamente a execução do orçamento, com os *objetivos programáticos* dos vários órgãos setoriais. Ambos os objetivos são válidos e legítimos em nosso ordenamento, mas podem se revelar conflitantes em determinadas circunstâncias. No caso brasileiro, após o êxito do Plano Real e no contexto de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de aprovação da LRF, foram institucionalizadas as *metas fiscais* e o controle da gestão orçamentária e financeira, por intermédio dos decretos de programação orçamentária e financeira, fortalecendo o Poder Executivo sob tal aspecto.

5.5 A CAIXA DE FERRAMENTAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO

Dizíamos que a dominância orçamentária do Poder Executivo representa uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de definição alocativa. Primeiramente, ao Executivo encontra-se atribuída a prerrogativa de elaboração da proposta²³ do orçamento, a qual, portanto, representa a alocação pretendida pelo Executivo e que será discutida e alterada pelo Legislativo, em consonância com as restrições constitucionais²⁴. Em segundo lugar, a execução orçamentária também compete ao Poder Executivo²⁵ e, neste caso, por meio de regras estabelecidas pela LRF, norma geral de direito financeiro, compete ao Poder Executivo condicionar, na medida das necessidades macroeconômicas, a execução orçamentária e financeira²⁶. O exercício da necessária discricionariedade ante uma determinada restrição (geralmente provisória) da execução orçamentária e financeira representa, *juntamente com as alterações orçamentárias autorizadas previamente pelo Legislativo (margem de remanejamento)*, a ascendência *indireta* da definição alocativa. Tal ascendência permite a definição das prioridades iniciais de execução das várias pastas ministeriais em um dado cenário de restrição orçamentária.

²³ Inciso XXIII do art. 84, c.c. incisos I, II e III do art. 165 da CF/88.

²⁴ Principalmente o § 3º do art. 166 da CF/88.

²⁵ Apenas a título de exemplo: inciso IX do art. 49; inciso IV do art. 84; § 3º do art. 165 da CF/88. Logicamente, haverá *execução orçamentária* também pelos Poderes Legislativo e Judiciário, relativamente às suas próprias programações orçamentárias, bem como pelos demais órgãos autônomos, mas nossa referência anterior desconsidera esse debate, por fugir ao escopo de nossas investigações.

²⁶ Arts. 8º e 9º da LRF, principalmente.

Emendas parlamentares e programação discricionária dos ministérios, portanto, concorrem e rivalizam dentro de um espaço fiscal limitado. Em outros termos: emendas e programação discricionária disputam prioridade de execução em um cenário orçamentário restritivo. Ora, dado um determinado *espaço fiscal* menor do que a previsão da LOA, os ministérios tenderiam, salvo orientação superior contrária, a executar, primeiramente, as programações imprescindíveis para o êxito de sua política setorial, relegando para segundo plano a execução de emendas. Pressupõe-se que os Ministérios tenham interesse no êxito da implantação de sua agenda setorial, de modo a valorizar sua importância para o governo e de fortalecer politicamente o Ministro. Assim, se as emendas não estiverem atreladas a políticas importantes para o Ministério, *tendem* a ser relegadas para o *fim da fila do segundo plano*. Por outro lado, é fundamental para o êxito do governo que exista uma relação amistosa com a base de sustentação no Congresso, do que decorre a necessidade de atendimento, *dentro do possível*, às demandas parlamentares, dentre as quais a execução das emendas parlamentares.

Nesse contexto, o tema central da discussão sempre se referiria à amplitude da *discricionariedade* do Poder Executivo:

O mecanismo de contingenciamento da execução orçamentária e financeira, prática que antecede a Constituição, sempre foi questionado no Congresso. A LRF consagrou sua legalidade com status de norma complementar. No entanto, impõe-lhe um limite, nem sempre aceito e observado. Os contingenciamentos devem se limitar ao necessário para o alcance das metas fiscais fixadas e segundo critérios a serem fixados nas LDOs. Até hoje, o Poder Executivo não aceita, e o Congresso não consegue aprovar, a fixação de quaisquer critérios nas LDOs que reduzam a margem de discricionariedade na execução dos orçamentos (GREGGIANIN, 2011, p. 165).

A imagem da constante peregrinação dos parlamentares em busca da execução de suas emendas também faria parte da simbologia do período:

A ausência de critérios objetivos para execução orçamentária e para dar transparência aos efeitos do contingenciamento de recursos sobre programações autorizadas na lei orçamentária, especialmente as decorrentes de emendas, tem colocado o parlamentar em constante negociação com o Executivo e em peregrinação nos ministérios para liberação de dotações. O bloqueio da quase totalidade das programações incluídas pelo Congresso Nacional (alto grau de correlação com os contingenciamentos) e o longo processo de negociação para um baixo nível de execução frustra a pretensa alocação para os entes federados (VOLPE, 2019, p. 90)

As regras vigentes proporcionariam ao Executivo uma *moeda política de baixo custo* para ser trocada por apoio político no Congresso e, assim, a execução do orçamento seria utilizada estrategicamente como um dos mais importantes instrumentos de barganha para a construção da governabilidade (PEREIRA;

MUELLER, 2002). Ademais, Pereira e Mueller (2002, p. 274) realçariam a *ausência de critérios homogêneos* durante a execução:

É a falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas que permite ao Executivo agir estrategicamente ao contingenciar a liberação das emendas à disponibilidade de recursos. Em consequência disso, o Executivo usa de extrema flexibilidade e arbítrio na negociação com os parlamentares, ao não aplicar critérios homogêneos quando decide sobre as emendas que serão de fato executadas. As evidências apresentadas neste artigo demonstram que o presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles.

A controversa questão acerca da *reestimativa de receitas* pelo Congresso Nacional também traria implicações para a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo. Assim, quanto maior a eventual reestimativa de receitas, maior a probabilidade de se ter que recorrer ao contingenciamento:

Na verdade, o Congresso tem trabalhado com a conveniente hipótese de que o Executivo sempre subestima a previsão da arrecadação, mesmo quando este sinaliza ter superestimado a receita, como já ocorreu mais de uma vez [...] nem sequer é verdadeiro, em tese, o pressuposto de que o Executivo tende sistematicamente a subestimar as projeções das receitas. Este artifício nem sempre atenderia suas conveniências. Poderia interessar-lhe, por exemplo, combinar superestimativa e contingenciamento, de modo a não ter de voltar ao Congresso durante a execução do orçamento e poder apresentar previsões mais otimistas sobre o déficit público às instituições financeiras internacionais. Aliás, a elevação artificial das receitas pelo Congresso tem dado ao Executivo a justificativa para realizar drástico e rotineiro contingenciamento das dotações, além de fortalecer o papel da política financeira, de controle de caixa, em detrimento do planejamento e da alocação mais adequada dos recursos públicos (SERRA, 1994, p. 56-57).

Em linha assemelhada, Greggianin (2011, p. 164) também apresentaria uma das dinâmicas do período:

O objetivo técnico da aprovação de orçamentos realistas vai se dissipando na medida em que o Poder Executivo percebe a conveniência da aprovação de orçamentos inflados, com execução discricionária. A autorização de dotações tem se transformado em uma formalidade que cria apenas expectativa, não garantindo obrigatoriedade. Durante a execução é que se decidem de fato as prioridades.

Portanto, a dominância orçamentária se assentaria nas prerrogativas de controle da execução conferida ao Poder Executivo e no manejo de *bens de troca* (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; MELO; PEREIRA, 2013; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017) desejados pelos parlamentares, como emendas parlamentares,

cargos em órgãos e empresas estatais e, ainda, na composição do governo, por meio do compartilhamento de pastas ministeriais. Tais elementos compõem o que pode ser descrito como *caixa de ferramentas orçamentárias* do Poder Executivo²⁷. A *discricionariedade* seria a *pedra de toque* da dominância orçamentária do Executivo e, por isso mesmo, para que houvesse qualquer modificação na relação assim estabelecida esse elemento fundamental precisaria ser reduzido ou eliminado.

No âmbito da ciência política, a discricionariedade seria descrita como a *cola política* que permitiria selar a coalizão de governo: “Os poderes extremamente discricionários desfrutados pelo presidente do Brasil em questões orçamentárias não podem ser generalizados para outros países, mas são a chave para a compreensão da cola política que mantém a coalizão unida” (POWER, 2015, p. 36).

Na esfera jurídica, Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 15-16) primeiramente destacaria a *noção corrente* do termo:

Sabe-se que a ideia corrente da discricionariedade, entretanto, enfatiza a noção de “poder”. Enfatiza, de conseqüente, a presunção de que o agente público, quando a lei lhe outorga aquilo que se denomina discricionariedade, dispõe de um poder para fazer escolhas livres, na suposição de que dentre as alternativas comportadas pela norma em abstrato, quaisquer delas são de indiferente aplicação no caso concreto. É esta a ideia que normalmente se tem de discricionariedade.

Na sequência, efetuando o exame jurídico, Bandeira de Mello (2006) argumentaria que a discricionariedade poderia decorrer da *hipótese da norma* (modo impreciso de descrição da situação fática), do *comando da norma* (quando houver alternativas de conduta para o agente público) ou da *finalidade da norma* (que se reporte a conceitos plurissignificativos, vagos, imprecisos ou indeterminados). Tais parâmetros são bastante úteis ao exame do caso brasileiro.

Desse modo, a *hipótese da norma* estaria associada a uma avaliação subjetiva quanto à *extensão da limitação* que deveria existir ao se estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, em conformidade com a exigência da LRF e da LDO²⁸. Note-se que não se trata de avaliação quanto à necessidade da existência da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso. A LDO, ao trazer parâmetros adicionais conforme a

²⁷ Neste caso, utilizando-nos do termo *caixa de ferramentas* de Raile, Pereira e Power (2010), fizemos pequena adaptação para destacar os elementos orçamentários adaptando a expressão para “caixa de ferramentas orçamentárias”, que tem conotação distinta daquela originalmente utilizada pelos autores.

²⁸ Nos termos do art. 8º da LRF, “Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias [...] o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”.

exigência da LRF, atrela a elaboração e publicação do cronograma anual de desembolso mensal por órgão ao “cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei”²⁹, remanescendo um espaço de *avaliação discricionária quanto à extensão de eventual limitação a ser empreendida*.

Portanto, haveria uma imprecisão tanto da *hipótese da norma* (descrição da situação fática) quanto da *finalidade da norma* que apontaria para o “cumprimento da meta de resultado primário estabelecida”. Por se tratar de um conceito vago, fluido ou impreciso, haveria um espaço de avaliação discricionária quanto à *extensão de eventual limitação a ser empreendida* com vistas ao alcance da meta, de acordo com os parâmetros macroeconômicos que deveriam ser sopesados especificamente no momento de edição do cronograma de desembolso. Parece plausível, neste contexto, a possibilidade de haver diferentes intelecções quanto ao cumprimento da norma anteriormente apresentada, por “não se poder saber qual é a solução ótima”, que se apresenta “objetivamente incognoscível” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 42/43). Esse seria um primeiro aspecto, associado tanto com o estabelecimento do cronograma anual de desembolso mensal, quanto com eventual contingenciamento preventivo.

Todavia, ainda haveria a *necessidade de avaliação, ao final de cada bimestre, do comportamento de arrecadação da receita*, que poderia não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas, demandando limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios da LDO³⁰. Para se permitir tal acompanhamento e avaliação, as receitas previstas seriam dobradas em *metas bimestrais de arrecadação*³¹. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes³². A LDO ainda prevê a possibilidade de se elaborar, em caráter excepcional, relatório

²⁹ Conforme o art. 68 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023): “Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a data de publicação da Lei Orçamentária de 2023, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei”.

³⁰ Art. 9º da LRF: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

³¹ Art. 13 da LRF.

³² Art. 69 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023).

extemporâneo para o estabelecimento de limitação de empenho e movimentação financeira, caso em que a limitação será somente aplicável ao Poder Executivo federal³³.

O exercício da discricionariedade, contudo, não se esgota nesta primeira fase, em que se discute a necessidade de eventual restrição orçamentária e financeira. Estabelecido o montante a ser contingenciado pelos órgãos centrais da gestão orçamentária e financeira, tal montante precisa ser *distribuído* entre as pastas ministeriais e, ainda, dentro de cada uma destas pastas pelas várias secretarias e departamentos integrantes. A distribuição dos efeitos do contingenciamento é realizada de forma *descentralizada*, de acordo com a avaliação realizada por cada um dos ministérios. Portanto, novamente há necessidade de um *juízo subjetivo* acerca das providências necessárias para a internalização dos impactos do contingenciamento realizado pelos órgãos centrais. E, assim, a priorização das despesas a serem executadas, nesse cenário de restrição orçamentária, também decorreria desta avaliação subjetiva. Efetivamente, dada a enorme assimetria de informação entre órgão central e órgão setorial, relativamente às políticas setoriais, o exame acerca da *solução ótima* ou da *providência ideal* (BANDEIRA DE MELLO, 2006) depende de uma avaliação específica e, por isso, é realizada de forma descentralizada na presente hipótese. Novamente, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 43): “A discricionariedade é pura e simplesmente o resultado da impossibilidade da mente humana poder saber sempre, em todos os casos, qual a providência que atende com precisão capilar a finalidade da regra de Direito”.

Note-se, ainda, que tudo isso ocorre em um cenário em que a programação aprovada na LOA *não distingue os créditos orçamentários*³⁴, de modo a se conhecer as prioridades de execução do orçamento. O Congresso Nacional, quando vota a proposta orçamentária, o faz de forma integral: não somente aprova as emendas parlamentares como, também, manifesta sua aquiescência com toda a programação de trabalho ali contida. Aprovada a lei orçamentária, ela é um *todo orgânico* (FONROUGE, 1977, p. 141) e, com exceção dos detalhamentos classificatórios, não há diferenças qualitativas nas programações constantes da LOA. O que se pode saber, analisando-se a classificação por *identificador de resultado primário* (RP), é se se trata de despesa discricionária (RP-2), despesa obrigatória (RP-1), despesa financeira (RP-0). A discriminação das emendas parlamentares por

³³ § 5º do art. 69 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023).

³⁴ *Créditos orçamentários* representam a programação de trabalho prevista na lei orçamentária, aos quais se encontram atribuídos determinados montantes de recursos, denominados de *dotações orçamentárias*.

intermédio de RPs somente apareceria posteriormente, com a criação do RP-6 (emenda individual), RP-7 (emenda de comissão), RP-8 (emenda de bancada) e RP-9 (emenda de relator). Voltaremos a este exame posteriormente.

Todavia, se não há *demarcações* a respeito das prioridades na própria LOA, isto não quer dizer que não possam existir alhures. Por isso, é importante discutir, ainda que brevemente, o estabelecimento das *metas e prioridades* na LDO³⁵. Primeiramente, há que lembrar que, dentre os objetivos do estabelecimento da LDO, na Constituinte, encontrava-se a de ampliar a participação e o debate do Parlamento em matéria orçamentária e a de possibilitar uma discussão prévia, de *macroalocações*, uma espécie de *pré-orçamento* em que seriam discutidos os grandes números do orçamento. Todavia, a realidade prática indicaria enormes dificuldades na concretização deste arranjo institucional. Para nós, parece fundamental a consideração de que os incentivos e responsabilização a que se encontram submetidos os parlamentares, no sistema político brasileiro, são muito distintos daqueles a que se encontra submetido o presidente da República. Os parlamentares não possuem mandato nacional e não são responsabilizados pelas questões macroeconômicas (CHEIBUB, 2006; CARREIRÃO, 2004; SAMUELS, 2004). Não há regras jurídicas que possam mudar esta realidade, exceto, é claro, aquelas decorrentes de propostas de reforma política.

Weder de Oliveira (2017) elabora minucioso retrospecto da história normativa de fixação de metas e prioridades pelas LDOs, destacando as várias modelagens estabelecidas para tal finalidade, que variaram de rol de ações a serem desenvolvidas, especificação no PPA, lista de subprogramas prioritários, rol de funções de governo, Anexo de Metas e Prioridades e combinações de modalidades diversas, variando, ainda, pela utilização de linguagem não orçamentária ou pelo perfeito alinhamento terminológico.

O estudo conclui que, com exceção da LDO-2005, *nenhuma* LDO determinou, de forma inequívoca, que os orçamentos anuais deveriam – obrigatoriamente – alocar os recursos necessários ao pleno cumprimento das metas fixadas em seus próprios dispositivos e, tampouco, definiu algum critério que permitisse a conferência da priorização. Ademais, que da LDO-1990 até a LDO-2015, não houve definição de *montante de recursos* para as metas e prioridades estabelecidas, inclusive porque de tal medida decorreriam questionamentos de constitucionalidade, pois “se estaria antecipando alocações de recursos em programações específicas na lei de diretrizes orçamentárias, quando o ponto constitucional e instrumental para tal finalidade é a lei orçamentária anual” (OLIVEIRA, 2017, p. 157-158).

³⁵ § 2º do art. 165 da CF/88.

Outrossim, há que lembrar que existem dois momentos distintos para as definições alocativas: 1º) a consignação de dotações; e 2º) a execução de tais dotações. Embora a primeira etapa seja *necessária*, ela *não é suficiente* para uma efetiva priorização:

Uma ação governamental tida por prioritária não se manifesta como tal apenas por ter sido objeto de dotações na lei orçamentária, embora seja esse um requisito obrigatório de qualquer priorização. Ações não declaradas como prioritárias também recebem dotações orçamentárias. Como saber que as ações referidas como prioritárias foram priorizadas *vis a vis* aquelas não qualificadas como prioritárias? (OLIVEIRA, 2017, p. 156)

Em síntese, ante a ausência de um procedimento automatizado para definição das alocações, tal modelo de priorização oscilaria do caos à ausência de efetividade, revelando a perda de relevância da LDO para o processo alocativo e ensejando a posterior aplicação dos critérios de priorização pelo Executivo (OLIVEIRA, 2017).

Entendemos que a discricionariedade conferida ao Poder Executivo, em nosso ordenamento, encontra respaldo constitucional e normativo, inclusive como forma de garantia da sustentabilidade fiscal, muito embora, por acarretar concentração de poder no Executivo, revele um potencial risco de desvirtuamento e de excessos. O sistema presidencialista (*origem separada e sobrevivência separada*) e a necessidade de formação de coalizões (*menor controle sobre parlamentares do que governo de partido único*) seriam um contrapeso nesse sentido (MESSICK, 2002). Ademais, Melo e Pereira (2013) destacariam a importância de amplos poderes conferidos ao Poder Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público, no sistema brasileiro, para prevenção de irregularidades e para o estabelecimento de um robusto sistema de freios e contrapesos. Em suas palavras:

strong presidents in multiparty systems require effective checks and balances as a key precondition for good governance. In the absence of checks, strong presidents degenerate into cronyism and executive power is abused. Brazilian presidents enjoy a vast array of prerogatives in budgeting, including agenda powers and control of budget appropriation and execution. Indeed, as we have argued before, the delegation of powers to executives in the area of public finance are necessary to ensure fiscal sustainability. But the exercise of such prerogatives requires strong audit institutions and effective budget transparency and legislative oversight (MELO; PEREIRA, 2013, p. 119).

A *pedra de toque* da caixa de ferramentas orçamentárias (discricionariedade), portanto, permite o manejo da gestão dos recursos orçamentários e a composição da base de sustentação do governo, ensejando governabilidade. Mas há outros elementos integrantes e se faz necessário seu exame.

Encontra-se a democracia representativa ancorada na representação popular³⁶ e na atuação dos partidos políticos. Não por outro motivo, há uma disciplina constitucional dos partidos políticos³⁷ em que se exige, não somente a filiação partidária como condição de elegibilidade³⁸, mas, ainda, normas de disciplina e fidelidade partidárias³⁹. Os partidos políticos, portanto, serão peças fundamentais e os eixos estruturadores da coalizão de governo, resolvendo problemas de coordenação e de ação coletiva dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) e permitindo que as lideranças representem os interesses do partido junto ao Executivo. Portanto, o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em *bases partidárias*, em moldes similares àqueles dos regimes parlamentaristas, e não em relações específicas e individuais com cada parlamentar.

Controlando o acesso à patronagem e a distribuição de benefícios políticos variados, o Executivo disporia de recursos necessários para obter a disciplina da coalizão de governo e consistente apoio partidário. Por sua vez, os partidos políticos, por se encontrarem organizados por meio da constituição de lideranças⁴⁰ e de regras internas de fidelidade e disciplina partidárias⁴¹, podem unificar sua atuação partidária, inclusive pela imposição de custos para parlamentares que desobedecessem a orientação de voto do líder partidário (PRAÇA, 2013, p. 86). Como destacariam Figueiredo e Limongi (2001, grifos nossos):

A consulta à bibliografia revela que as reiteradas e peremptórias afirmações sobre altas taxas de indisciplina partidária não se baseavam em estudos empíricos. [...] O texto, portanto, salvo melhor juízo, traz o primeiro estudo sistemático e completo sobre o comportamento partidário e o padrão de coalizões com base em votações nominais de que participaram os deputados no período 1989-94.

Trabalhando em 221 votações nominais, constatamos que a disciplina partidária está bem acima daquela suposta pela literatura. **Os partidos contam, e a filiação partidária é ótimo preditor do voto do parlamentar.** Fossem os partidos brasileiros meras

³⁶ Parágrafo único do art. 1º da CF/88.

³⁷ Art. 17 da CF/88.

³⁸ § 3º do art. 14 da CF/88.

³⁹ § 1º do art. 17 da CF/88.

⁴⁰ Conforme o art. 12 da Lei nº 9.096/1995, “O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei”.

⁴¹ Nos termos do inciso V do art. 15 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, o *estatuto do partido deve conter normas sobre fidelidade e disciplina partidárias*. A seu turno o art. 24 do mesmo estatuto prevê que: “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”.

siglas de aluguel a reunir os deputados de acordo com sua conveniência de momento, os índices de unidade partidária não poderiam ser assim tão altos. **A disciplina verificada, e isso é o que efetivamente importa, é suficiente para tornar as votações previsíveis: 89% dos resultados das votações nominais podem ser previstos corretamente quando se sabe como votam os líderes** (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Portanto, havendo necessidade de centralização da gestão macroeconômica, bem como da articulação política, o governo precisa compatibilizar o alcance das metas fiscais, a implementação de suas prioridades setoriais e o atendimento das demandas parlamentares (principalmente emendas), de modo a permitir a aprovação de sua agenda legislativa. Por isso, a disputa entre emendas e programação discricionária por espaço fiscal precisa ser devidamente equacionada para não inviabilizar o funcionamento e as condições de governabilidade do próprio governo e, simultaneamente, para não prejudicar a implementação da pauta prioritária. Tal é o melindroso cenário em que se exercita a discricionariedade do Poder Executivo.

Os recursos orçamentários desejados pelos parlamentares, nesse contexto, seriam as emendas parlamentares em suas várias modalidades (emendas individuais, emendas coletivas e emendas de relator), bem como o direcionamento de *recursos discricionários* (vulgarmente chamados de extraorçamentários) dos ministérios para suas bases eleitorais. Há lógicas e incentivos diversos em torno de cada espécie destes recursos orçamentários.

As *emendas individuais*⁴² representam recursos mobilizados e direcionados individualmente pelos parlamentares para suas bases eleitorais e, assim, a luta pela sua aprovação e liberação é considerada, pelos parlamentares, como um *dever* em relação ao estado e município que representam (BEZERRA, 1999, p. 69). De resto, também são compreendidas como mecanismos que melhoram suas chances de reeleição (PRAÇA, 2013).

As críticas às emendas individuais decorrem de provirem unicamente da vontade do parlamentar, sem observância de quaisquer critérios ou de debate público, podendo, inclusive, provocar desequilíbrio na disputa eleitoral (GREGGIANIN, 2011, p. 170). Ademais, ampliariam a *fragmentação do gasto público*⁴³, ostentando um caráter pulverizado e

⁴² Arts. 49 e 50 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁴³ Como dispõe o parágrafo único do art. 49 da Resolução nº 1, de 2006-CN (com redação dada pela Resolução nº 3, de 2015-CN), “cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual”.

Por não decorrerem de processo de planejamento mais abrangente e tampouco se originarem de deliberação parlamentar colegiada, as emendas individuais tendem a afastar-se de discussões mais amplas de políticas públicas, elevando o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes de bens e serviços públicos (BIJOS, 2021, p. 28).

Como destacado anteriormente, o *interesse personalista e localista* dos congressistas em relação às emendas individuais estaria contraposto a uma pretendida discussão legislativa que priorizasse as “grandes questões nacionais”. Figueiredo e Limongi (2008, p. 13-14) defenderiam que o próprio Congresso teria limitado o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável na aprovação do orçamento, estabelecendo normas regimentais que disciplinariam e racionalizariam a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas. Além disso, as emendas individuais não seriam privilegiadas pelo Legislativo e representariam pequena parcela da sua intervenção no orçamento. Em contraposição, *as emendas coletivas e de relatorias se apropriariam da maior parcela dos recursos alocados, sendo aprovadas segundo preceitos estritos* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 19). Os estudiosos procurariam evidenciar, ainda, a

fragilidade das visões tradicionais, que enfatizam o personalismo e a dispersão de recursos promovida pelo Congresso. O padrão de distribuição observado revela claramente o efeito das regras que limitam o papel de cada parlamentar no processo orçamentário. A alocação da maior parte dos recursos de investimento passa por um processo de decisão coletiva: as emendas são aprovadas pelas bancadas estaduais ou regionais, por maioria qualificada de seus membros, ou apresentadas por comissões ou pelos relatores, assistidos pelos respectivos colegiados. Ou seja, o Legislativo privilegia as emendas coletivas. Elas são também beneficiadas pelo Executivo na execução orçamentária. Apenas as emendas individuais apresentam os traços normalmente atribuídos à participação do Congresso no processo orçamentário: dispersão de recursos e aplicação no nível local. Porém, o localismo e a dispersão de recursos promovidos pelas emendas individuais não são suficientes para explicar distorções no gasto público global (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 21).

No que se refere ao *perfil localista das emendas individuais*, Figueiredo e Limongi (2008, p. 128) argumentariam que a diferença não se relacionaria com a abrangência das propostas alocativas, visto que uma determinada política de caráter nacional precisaria, em um segundo momento, definir de forma específica a alocação dos recursos, em conformidade com aquela política:

Enquanto o Executivo e as emendas coletivas e institucionais privilegiaram o subtítulo “nacional”, ou “no estado de...”, os parlamentares que emendaram individualmente o orçamento em geral definiram uma cidade específica. Esta é a raiz do perfil de alocação observado nas tabelas apresentadas.

A distinção entre Executivo e Legislativo, portanto, não diz respeito à abrangência das políticas propostas. A diferença é de outra ordem. Ao classificar os recursos que aloca como de aplicação nacional ou mesmo estadual, o Executivo está apenas adiando a definição da localidade específica em que o recurso será aplicado.

Teoricamente, as emendas coletivas apresentariam lógica diversa. Historicamente, as Resoluções da CMO procuraram conferir prioridade e maior relevância a tais proposições. As emendas coletivas seriam divididas em *emendas de bancada*⁴⁴ e *emendas de comissão*⁴⁵.

As emendas de bancada, por serem formuladas em um corpo colegiado⁴⁶, *tenderiam* a apresentar caráter mais estruturante⁴⁷. A necessidade de um *acordo coletivo* em torno das emendas coletivas as tornaria associadas a instituições limpas e consensuais, ao contrário das emendas individuais, mais associadas a atos corruptos (PRAÇA, 2013, p. 143).

Para Figueiredo e Limongi (2008, p. 48-49), as emendas coletivas teriam precedência e carreariam volume maior de recursos do que as emendas individuais, como resultado do regulamento interno da CMO. E frisariam o atendimento, por tais emendas, a *interesses mais gerais, acima das disputas pessoais e mesmo partidárias*:

O ponto importante a frisar é que os preceitos adotados buscam garantir que as emendas coletivas atendam a interesses mais gerais, acima das disputas pessoais e mesmo partidárias. Parlamentares de um mesmo estado são forçados a coordenar suas ações e estabelecer prioridades. Para que uma emenda patrocinada por uma bancada estadual seja aprovada é preciso haver convergência entre os interesses dos políticos eleitos (senadores e deputados federais) naquela unidade da Federação.

As emendas individuais, dados os tetos estabelecidos, respondem por uma parcela fixa e limitada dos recursos alocados pelo Congresso. Quanto às emendas coletivas, não há tetos ou restrições no tocante a valores. Isso significa que, se a participação relativa do Congresso na alocação de recursos crescer ao longo da apreciação do PLO, esse crescimento não será absorvido pelas emendas individuais e, sim, pelas coletivas e/ou dos relatores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 55).

Há uma ampla discussão a respeito de uma espécie de *desvirtuamento* das emendas coletivas (GREGGIANIN, 2011; PRAÇA, 2013), que seriam *infectadas*

⁴⁴ Arts. 46 a 48 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁴⁵ Arts. 43 a 45 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁴⁶ Inciso I do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁴⁷ Esta é a própria exigência regimental, que estabelece que, no caso de projetos, tais emendas contemplem, alternativamente, a *projeto de grande vulto* ou *projeto estruturante* (alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN).

pela lógica particularista das emendas individuais. Bezerra (1999, p. 92) já destacava que a preocupação dos parlamentares com o atendimento de suas demandas particularistas também teria sido direcionada para as emendas de bancada. No mesmo sentido, Greggianin (2011, p. 169) destacava que “desde há muitos anos, identificava-se a utilização crescente de emendas coletivas como forma de ampliação dos limites impostos às emendas individuais”. Embora reconheça, nas emendas de bancada, um *caráter mais estruturante*, Bijos (2021, p. 34) também não deixa de reconhecer que “é possível que absorvam, em alguma medida, a lógica particularista das emendas individuais”.

O desvirtuamento das emendas de bancada daria origem ao que foi denominado de “rachadinhas”, caso em que uma única emenda de bancada contemplasse diferentes obras ou transferisse recursos para mais de um município⁴⁸. Ou, ainda, ao “rachadão”, que se referiria ao fato de que o *quantitativo das emendas de bancada poderia ser informalmente repartido entre os membros da bancada no caso dos estados que possuem um número maior de emendas do que o total de parlamentares* (PRAÇA, 2013; BIJOS, 2021). Assim, na prática, cada parlamentar poderia patrocinar ao menos uma emenda dentro de uma lógica semelhante àquela da emenda individual, ampliando o direcionamento de recursos para suas bases eleitorais.

Aos questionamentos acerca do caráter de “guarda-chuva” das emendas coletivas, Figueiredo e Limongi (2008, p. 117) responderiam:

A suposição, amplamente difundida, de que as emendas coletivas não passariam de “guarda-chuvas” sob os quais se esconderiam emendas individuais parece-nos questionável por duas razões. Primeiro, estas são resultado de acordos coletivos. Os requisitos formais estabelecidos para a apresentação dessas emendas garantem seu caráter coletivo. Mais do que isso, dado o quórum exigido, essas emendas necessariamente visam financiar obras sobre cuja necessidade deve haver alto grau de consenso.

De forma similar ao caso das emendas de bancada, as *emendas de comissão*, ao representarem *interesse nacional*⁴⁹, também não atenderiam com facilidade a “interesses paroquiais”, todavia em perspectiva histórica não seriam privilegiadas e alocariam pequena parcela de recursos em comparação com as emendas de bancada e as emendas individuais.

⁴⁸ O inciso II do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN, procura limitar exatamente tal prática ao estabelecer que as emendas de bancada estadual deverão “identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada”.

⁴⁹ Inciso II do art. 44 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Para Bijos (2021), embora as comissões temáticas do Congresso representem a instância legislativa de *especialização em políticas públicas* e, portanto, o foro mais adequado para a discussão da orçamentação por desempenho, nunca foram materialmente relevantes e tem sido relegadas a segundo plano na elaboração do orçamento. Em seu entendimento, “as emendas individuais podem representar interesses locais dos municípios; as de bancada, interesses regionais dos estados. Já as emendas de comissão, em tese, não devem limitar-se a interesse geograficamente circunscrito e, desse modo, não se configuram como os instrumentos mais orientados à alavancagem de votos” (BIJOS, 2021, p. 23).

Sérgio Praça (2013, p. 152/153) observaria que “as emendas de comissão têm sido constantemente utilizadas por ministérios que não conseguem fazer valer suas preferências em outras etapas do processo orçamentário”. Efetivamente, encontrando-se estruturadas em conformidade com uma *perspectiva setorial*, as comissões temáticas seriam um espaço adequado para diversos ministros procurarem ampliar as alocações orçamentárias para suas políticas setoriais. À perspectiva setorial se uniria a especialização temática tornando tais comissões mais próximas das perspectivas setoriais do Executivo.

Por último, há que se tecer breve exame acerca das *emendas de relator*, que integram a *caixa de ferramentas orçamentárias* na qualidade de “instrumento disfarçado” (FARIA, 2022b). Figueiredo e Limongi (2008, p. 42), ao analisarem as emendas de relatores (geral ou setoriais), argumentam que esses atores “desempenham um papel institucional e suas emendas refletem ajustes e negociações na alocação geral de recursos” e que, por isso, tais emendas não deveriam ser “equiparadas às emendas apresentadas pelos parlamentares individuais ou por bancadas, que são alocadas segundo interesses políticos e regionais desses atores”.

Sérgio Praça (2013), em importante estudo acerca do desenvolvimento das instituições orçamentárias brasileiras, ao analisar o período de 1987-2006, relativamente às emendas de relator-geral, verificaria algumas importantes mudanças em seus contornos com a progressiva *preocupação com os assuntos macroeconômicos*. Em suas palavras:

De 1988 a 1993, o Relator-Geral era o principal responsável por organizar acordos com o Executivo, mas não era *accountable* a ele. Não podia ser considerado um agente do Executivo por não exibir preocupação com aspectos macroeconômicos. Não escrevia seu parecer preliminar de modo detalhado, fazia regras próprias ou seguia resoluções congressuais bastante vagas. Em contraste, de 1994 em diante, o Relator-Geral é um agente do Executivo e *accountable* a ele. Escreve pareceres preliminares detalhados, revelando interesse e preocupação com a macroeconomia. Além disso, segue os principais pontos das resoluções congressuais que regulamentam a tramitação legislativa do orçamento (PRAÇA, 2013, p. 175).

A mudança dos contornos da função de relator-geral traria, assim, implicações na forma de utilização destas espécies de emendas, de uma perspectiva *individualista* para uma de *equacionamento das inúmeras demandas parlamentares*:

O uso da emenda de relator-geral foi alterado no período de 1995 a 2006, quando essas emendas passaram a atender a demandas dispersas de parlamentares e bancadas estaduais. Em outras palavras, o relator-geral deixou de utilizar essas emendas para atingir objetivos próprios e passou a utilizá-las para equacionar as pressões inerentes a este poderoso cargo na Comissão Mista de Orçamento [...] Longe de significar atos unilaterais do relator-geral, as emendas de relator nos últimos anos têm sido um modo de atender às muitas demandas de parlamentares que não conseguiram influenciar o orçamento o suficiente a partir de suas emendas individuais e coletivas (PRAÇA, 2013, p. 169-170).

As possibilidades de utilização destas emendas (perspectiva de governo *versus* alocações particularistas) decorreriam da existência de *relativa autonomia* e amplos poderes e prerrogativas da função, existindo “espaço para que relatores-gerais e outros ocupantes de cargos relevantes se aproveitem de relativa autonomia, mesmo dentro das regras congressuais” (PRAÇA, 2013, p. 183).

Tais contornos serão examinados, de forma empírica, um pouco mais à frente deste estudo, mas, efetivamente, podemos concordar que as emendas dos relatores refletem, primeiramente, a *forma central de coordenação e de organização do trabalho legislativo de discussão e de ajustes ao projeto de orçamento*. Ainda na *Primeira República*, Agenor de Roure (1916, p. 135) já fazia menção à criação desse papel (relator-geral) e a essa forma de organização do trabalho legislativo:

A elaboração do projecto na Comissão tem de obedecer, pela reforma, a esse plano de conjunto, com a criação de um relator geral que organisa o projecto a ser apresentado á Câmara. A 2ª discussão deve ser feita por artigos quanto á receita e por ministérios quanto á despesa. A 3ª discussão deve ser feita em globo ou sobre o conjunto da receita e despesa. É o opposto do que se faz em França, onde a discussão em conjunto precede á discussão por artigos. É de grande vantagem a adopção desse methodo na elaboração e discussão dos orçamentos, com uma discussão geral antes ou depois da discussão por artigos. Stourm sustenta que a discussão em conjunto antes da outra serve de guia e abre caminho ao estudo parecellado das verbas.

E, de forma ilustrativa, também na Primeira República, já discutíamos eventuais vícios e propriedades relacionadas com as emendas:

Ainda ha pouco, na votação dos orçamentos para 1911, vimos os relatores aconselharem a rejeição de emendas contrarias ao Regimento e contrarias ao character das leis annuas, sendo, entretanto, approvadas muitas dessas emendas, graças á colligação de interesses regionaes ou de interesses eleitoraes nas bancadas da Camara (ROURE, 1916, p. 154).

O exame das emendas de relator-geral permite identificar 4 (quatro) tipos básicos dessas emendas: 1) aquelas destinadas ao *acrécimo ou inclusão de dotação*⁵⁰; 2) aquelas destinadas à *constituição ou ao aumento da reserva de recursos*⁵¹, seja por meio do cancelamento de programações, seja por intermédio da reestimativa de receitas; 3) aquelas destinadas à recomposição de dotações⁵²; e 4) aquelas destinadas aos ajustes técnicos, referidos como *correções de ordem técnica ou legal* ou da proposta orçamentária⁵³.

As emendas relativas à inclusão ou acréscimo de dotação valem-se das remissões autorizativas contidas no inciso III e parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que regulamentou o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para, nos termos estabelecidos pelos pareceres preliminares do PLOA, ensejarem o acréscimo de valores às programações constantes do projeto ou a inclusão de programação nova. Tais modalidades foram apresentadas, nos questionamentos das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854, como irregulares, pretendendo-se que somente as emendas de relator-geral relativas às correções de ordem técnica ou legal estariam previstas pelas normas regimentais (BRASIL, STF, 2021a).

Tais alegações de impropriedade técnica ou legal na utilização das emendas de relator-geral desconsideravam os dispositivos regimentais que regulamentavam as hipóteses de cabimento das emendas de relator-geral e a existência de remissão autorizativa para que o detalhamento das hipóteses de emendamento pelo relator-geral se estabelecesse, efetivamente, no parecer preliminar (FARIA, 2022). Por expressa disposição da Resolução nº 1/2006-CN, existia a possibilidade de haver emendas de relator-geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões, desde que

⁵⁰ Parágrafo único do art. 144, c.c. inciso III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Note-se que, ademais, a alínea “g” do inciso II do art. 52 da Resolução nº 1, de 2006-CN remete, adicionalmente, às regras contidas na Parte Especial do Parecer Preliminar, por meio da obrigatoriedade de se estabelecer, naquela peça, “as orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator”. Para que não houvesse qualquer dúvida acerca de tal possibilidade, há que se registrar, por último, o inciso IV do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN, que alterou a Resolução nº 1, de 2006-CN, que também consignou a autorização para “apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas”.

⁵¹ Art. 56, *caput*, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁵² Inciso II do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁵³ Inciso I do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

estabelecidas no parecer preliminar. Tal situação havia sido, inclusive, reconhecida na decisão monocrática da Exma. Ministra Rosa Weber, de 5 de novembro de 2021, que analisara a delicada questão das emendas RP-9:

Como se vê, as emendas do relator não se destinam apenas a correções técnicas e sistêmicas do projeto de LOA. Na realidade, o parecer preliminar contempla amplo rol de ações e serviços de caráter social, cultural, ambiental e estrutural aptos a serem objeto de despesas incluídas no orçamento por emendas do relator (BRASIL, STF, 2021, p. 26).

Todavia, em decorrência do julgamento final do “orçamento secreto” no Supremo Tribunal Federal (STF), as emendas de relator destinadas à inclusão ou acréscimo de dotações no PLOA seriam declaradas *inconstitucionais*, em dezembro de 2022, com amplos reflexos, analisados posteriormente.

Contudo, a constatação fática comprova que, historicamente, sempre houve emendas de relator-geral para além das hipóteses estritas de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e, ademais, que as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal apresentam uma média de 66,18%; enquanto as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no PLOA registram percentual médio inferior, de 33,82%.

A *descaracterização da autoria das proposições* por meio das emendas de relator-geral seria outro elemento integrante de tais emendas, principalmente antes da criação dos novos identificadores de resultado primário (RPs). No recente e emblemático julgamento das ADPFs 850, 851 e 854, a Ministra Rosa Weber, ao analisar o caso concreto das emendas de relator-geral, salientou que:

Até o exercício financeiro de 2019, as despesas oriundas de emendas do relator não possuíam indicador de classificação orçamentária próprio, de modo que as despesas incluídas no projeto de lei orçamentária por esse instrumento passavam a integrar a lei orçamentária sem que houvesse qualquer elemento individualizador capaz de distinguir essa específica modalidade de despesa das demais categorias de programação. Isso significa que, uma vez aprovado o projeto de lei orçamentária, já não mais possível distinguir se as despesas nela previstas resultaram do projeto original ou de emenda do relator (BRASIL, STF, 2022b, p. 51).

Efetivamente, antes das recentes alterações normativas (que serão analisadas no próximo capítulo), em particular a discriminação do RP-9, a aprovação da lei orçamentária possuía o condão de eliminar qualquer resquício de identificação das dotações acrescidas ou incluídas por intermédio das emendas de relator-geral. Dito em outras palavras: aprovada a LOA, não restavam quaisquer sinais de diferenciação para as programações alteradas ou incluídas por intermédio das emendas de relator-geral e das demais programações discricionárias (RP-2) constantes da LOA.

No entanto, a descaracterização da autoria das programações incluídas por intermédio das emendas de relator-geral já era identificada desde 1998 por estudiosos do tema, que destacaram que “os relatores possuíam grande latitude para realizar atendimentos por meio de emendas de sua autoria dissimulando os beneficiários” (SANCHES, 1998, p. 5-6, grifos nossos). Em sentido idêntico, Greggianin (2011, p. 150) destaca que as emendas de relator-geral eram “utilizadas para descaracterizar a autoria de determinadas proposições”, visto que, com a aprovação da lei orçamentária, não remanesciam indicações ou marcações na LOA acerca do acréscimo ou inclusão da programação efetuada pelo relator-geral.

Nesse sentido, as programações derivadas de emendas de relator-geral do PLOA não possuíam os níveis de transparência que lhe foram conferidos posteriormente; tais emendas passavam a compor a programação discricionária ordinária do orçamento aprovado, dependendo de negociações adicionais para que pudessem efetivamente ser executadas. Como destacou o deputado Rodrigo Maia ao analisar as mudanças do orçamento impositivo em entrevista ao G1:

as emendas de relator nos governos anteriores, nos exercícios passados, ficavam dentro do RP2 [despesas definidas pelo governo]. Então, tinha menos transparência do que temos agora. O que se fez neste ano foi apenas tirar de dentro da RP2 a emenda do relator, apenas separando para dar mais transparência (CALGARO; BARBIÉRI, 2020).

O fato de as emendas RP-9 não identificarem publicamente o proponente de fato ou o parlamentar politicamente atendido pelos recursos aprovados pelo relator-geral deu origem à alcunha *orçamento secreto*. A atuação do relator-geral dar-se-ia durante a execução do orçamento no exercício seguinte, por meio de indicações feitas ao ministro competente para executar as programações incluídas por tais emendas (TOLLINI; BIJOS, 2021).

Portanto, a descaracterização da autoria das proposições e a dissimulação dos beneficiários aproximam os escândalos dos “anões do orçamento” e do “orçamento secreto”, sobretudo pelo emprego de tais emendas como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação (SANCHES, 1998, p. 10).

Em outras palavras: as emendas de relator-geral que incluíam novas programações ou traziam acréscimo de dotação às programações constantes do projeto de lei poderiam se destinar ao atendimento de pleitos variados, desde solicitações do governo, parlamentares e entidades da sociedade civil; contudo, a execução de tais programações dependia da anuência do Poder Executivo, visto que tais

programações passavam a compor os créditos orçamentários ordinários constantes da lei orçamentária com a identificação do RP-2 (despesa primária discricionária). Em face da elevada discricionariedade do Executivo, a execução de tais programações incluídas pelo relator-geral dependeria de uma costura posterior para a execução dos créditos ou da cobrança da validade de acordos políticos pretéritos entre membros do Legislativo e do Executivo.

Em síntese, as emendas de relator-geral destinadas à inclusão ou acréscimo de dotações no PLOA foram instrumento intensivamente utilizado no processo de alocação orçamentária e integram, por tal motivo, a caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo. Todavia, com o amplo redesenho do processo orçamentário, as cifras de tais emendas passariam a ser estratosféricas, como veremos.

5.6 A CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A centralização do processo orçamentário decorre de uma conjunção de fatores e encontra-se assentada tanto em elementos da *fase administrativa* quanto da *fase legislativa* de discussão e votação da proposta de orçamento, assim como em componentes da fase de execução orçamentária. No âmbito do Poder Executivo não seria correto afirmar que o processo é, todo ele, centralizado; todavia, pode-se afirmar que as *decisões fundamentais* são centralizadas nos órgãos da área econômica (Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda) e Presidência da República. Trata-se de um *processo político*, organizado com *finalidades políticas*, para que se decida *quanto* o governo irá gastar e *em que* irá gastar.

Os órgãos centrais moldam, condicionam e estabelecem os parâmetros e restrições principais da proposta a ser elaborada e, em um segundo momento, resolvem conflitos e disputas por recursos orçamentários. Em primeiro lugar, com base nos parâmetros macroeconômicos, meta fiscal da LDO, previsões de receita e despesas obrigatórias e nos cálculos das *Necessidades de Financiamento do Governo Central* (NFGC), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) fornece os *referenciais monetários* para que os órgãos setoriais elaborem suas propostas orçamentárias. As propostas são elaboradas de forma descentralizada pelas várias unidades orçamentárias, sob coordenação dos órgãos setoriais, e, posteriormente, são recebidas, analisadas, ajustadas e consolidadas pela SOF. Como destaca Burkhead (1971, p. 365):

A autoridade executiva, em qualquer Governo, deve ser apoiada por um sistema organizacional que conduza as decisões a um nível mais alto e mais amplo de consideração. O processo orçamentário é um dos mais importantes canais para esse fim (BURKHEAD, 1971, p. 365).

Tradicionalmente, afirma-se que há conflitos entre ministérios setoriais e Ministério do Planejamento pois, enquanto os primeiros desejam ampliar ao máximo suas dotações orçamentárias, o segundo precisa limitá-las. Além disso, também se apresentam como fonte potencial de conflito inúmeras disputas envolvendo cada ministério e suas unidades subordinadas, em processo similar ao existente entre órgão central e órgãos setoriais (LIMA; MIRANDA, 2006).

Padrão similar ao da elaboração orçamentária ocorreria também na fase de execução: as decisões centrais acerca da necessidade e conveniência da limitação orçamentária, do ponto de vista macroeconômico, condicionariam a execução orçamentária propriamente dita, realizada de forma descentralizada pelos vários órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento. Portanto, enquanto as definições primordiais são centralizadas no âmbito político e econômico, a execução orçamentária ocorre de forma descentralizada no âmbito das pastas ministeriais. Em síntese: *o processo orçamentário no âmbito do Executivo é centralizado em suas definições fundamentais* e é elaborado e executado de forma descentralizada pelas inúmeras unidades integrantes do sistema de planejamento e orçamento.

Há uma *centralização da condução do processo orçamentário na fase congressual*, que decorre de dois fatores principais: o padrão altamente centralizado de organização do Congresso, ancorado nos partidos políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001); e a concentração das atribuições de discussão e aprovação da proposta de orçamento no âmbito da CMO.

Do ponto de vista do Executivo, a negociação com partidos é vantajosa por ser mais estável e previsível, reduzindo os custos de transação de negociações no varejo e fortalecendo as lideranças partidárias. De forma similar, a concentração dos trabalhos em uma única Comissão mista diminui os pontos de veto na apreciação da proposta no âmbito do Congresso Nacional, que adviriam de uma análise descentralizada do orçamento por meio de várias comissões. Sob tal perspectiva, há que lembrar que a ideia de centralizar a tramitação legislativa da proposta foi implementada em 1969, durante o regime militar.

A centralização da condução do processo orçamentário na fase congressual, portanto, acarreta o fortalecimento de postos-chave como o de relator-geral do orçamento, responsável pela coordenação do processo orçamentário durante a fase congressual de elaboração do orçamento. Nas palavras de Sérgio Praça (2013, p. 188), “como a coalizão forma maioria, costuma indicar o relator-geral da comissão orçamentária. Quanto mais poderoso este relator-geral, mais poderosa será a coalizão”.

A concentração de poderes e prerrogativas regimentais nas mãos do relator-geral foi uma constante ao longo do novo regime democrático brasileiro, alterada de forma muito pontual em determinados momentos de crise. Efetivamente, o acúmulo de poderes na figura do relator-geral existe desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema (SANCHES, 1998; GREGGIANIN, 2011; FARIA, 2022a). De forma idêntica, seria mantido praticamente o mesmo desenho institucional da CMO em todo o período democrático pela importância de se manter uma comissão centralizada para *avançar os interesses orçamentários da coalizão* (PRAÇA, 2013, p. 159).

Nesta estrutura altamente centralizada, não haveria primazia dos interesses individuais e regionais sobre interesses políticos e partidários mais gerais: “Os interesses individuais e regionais estão submetidos às prioridades mais gerais da política governamental” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 23). Portanto, as negociações com o Executivo seriam coordenadas pelos relatores e líderes partidários que atuariam, simultaneamente, como representantes dos interesses da coalizão dominante e do Poder Legislativo.

A lógica *paroquialista e localista* de atuação dos parlamentares seria, assim, limitada pela atuação dos relatores enquanto *agentes da maioria*, racionalizando a atuação individual dos congressistas:

a busca, pelo Congresso, de maior influência e controle sobre o processo orçamentário não foi marcada por antagonismo e confronto com o Executivo. Pelo contrário, para tanto, o Congresso teve, antes de mais nada, que atar as próprias mãos. Estabeleceu normas regimentais disciplinando e racionalizando a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas orçamentárias e reforçando o papel institucional dos relatores e dos partidos no processo de apreciação do orçamento. Com isso, facilitou a atuação destes últimos, seja como agentes da maioria, pautando-se de acordo com sua participação no governo, seja como agentes da instituição, operando na coordenação da ação parlamentar. [...] Ou seja, o Congresso limitou o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 13-14).

Por outro lado, *as emendas individuais não seriam os eixos centrais sobre os quais se estruturaria o processo orçamentário* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Para comprovar tal argumento, utilizaram a evidência da participação relativa das emendas individuais no conjunto das emendas parlamentares (1996 a 2001) para fulminar a defesa de que as individuais seriam o meio mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário e argumentando que as emendas coletivas e de relatores teriam precedência em termos de recursos alocados: “82,6%

dos recursos alocados pelo Congresso para investimentos são fruto de emendas coletivas ou de atores institucionais (relatores)” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 742). Ou seja, procuram colocar sob suspeição a noção de que o processo orçamentário seria orientado exclusivamente para atender os interesses individuais dos parlamentares. De resto, dada a pequena parcela de recursos alocados por meio das emendas individuais, também questionariam as tradicionais visões acerca do individualismo dos políticos e da distribuição clientelística e localista dos recursos públicos.

Todavia, divergências quanto a tal entendimento seriam apresentadas por estudiosos que destacariam a perda relativa de importância das emendas coletivas em relação às emendas individuais, bem como a não execução das emendas coletivas:

Apesar dos esforços de normatização de limites e critérios na aprovação das emendas individuais e de valorização das emendas coletivas, a experiência mostra uma tendência contrária. O valor destinado às emendas individuais tem crescido fortemente, passando de R\$ 2,5 milhões por parlamentar no orçamento de 2004 para R\$ 13 milhões em 2011. Por outro lado, as emendas coletivas, além de perderem valor relativo, praticamente não são executadas.

O aumento do valor aprovado para as emendas individuais (vide tabela 2) é acompanhado da perda de importância das emendas coletivas, apesar de serem consideradas prioritárias. As emendas de bancada, por exemplo, que no passado eram movidas especialmente pelo interesse de governadores em projetos estruturantes de caráter estadual, foram em parte transferidas para o PAC, com recursos garantidos na proposta, perdendo razão a apresentação da emenda. Os projetos não alçados ao PAC, por outro lado, mesmo incluídos no orçamento, têm chances cada vez menores de execução. Paralelamente, as emendas de comissões temáticas não são reconhecidas, do ponto de vista político, como merecedoras de uma qualidade ou atenção especial no processo orçamentário. As emendas incluídas no orçamento, especialmente as coletivas, tendem a representar, cada vez mais, um colchão para absorver contingenciamentos do que a afirmação de quaisquer políticas públicas (GREGGIANIN, 2011, p. 171).

Em outra perspectiva, Figueiredo e Limongi (2005) apresentaram, ainda, o argumento de que a *lógica partidária* determinaria tanto o comportamento em plenário dos parlamentares quanto a *execução das emendas individuais*, evidenciando que a execução orçamentária do período de 1996 a 2001 discriminava os parlamentares, em consonância com critérios político-partidários. Em estudo mais recente, o argumento permanece:

A execução das emendas individuais é pautada por critérios políticos. As emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de

serem executadas do que as dos demais parlamentares. Contudo, parte das emendas de deputados de oposição também é executada e parte das emendas dos parlamentares que votam com o governo não é executada (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 104).

Luiz Fernando Perezino (2008, p. 71) também argumenta que a execução das emendas individuais dos partidos pertencentes à base de sustentação do governo é, na média entre 2004 e 2007, 45% superior à dos partidos de oposição, existindo incentivos à cooperação.

A tese de que a liberação de emendas é uma importante *moeda de troca* também foi confirmada por Baião, Couto e Jucá (2018), que verificaram que a execução das emendas é afetada pelo pertencimento partidário do proponente da emenda e do ministro responsável pela dotação. Assim, deter um ministério conferiria uma vantagem aos partidos na execução orçamentária de suas emendas individuais (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018).

Figueiredo e Limongi (2008, p. 41) utilizam como parâmetro a comparação das emendas parlamentares relativamente ao total do orçamento, para destacar a pequena participação do Legislativo na alocação global de recursos orçamentários. Todavia, não nos parece que tal comparação seja a mais adequada, pois, em face da elevada rigidez orçamentária brasileira (seja pelo lado das receitas, seja pelo lado das despesas), parece-nos que uma comparação desse tipo deva ser em relação ao *total das despesas discricionárias*, que são aquelas de livre disposição pelo governo. Voltaremos a esse exame no próximo capítulo.

Quando analisamos, historicamente, a composição da CMO nas coalizões brasileiras (Tabela 5.2), notamos, a partir do governo de FHC 1, a emergência de um *padrão de revezamento* entre os postos da presidência e da relatoria-geral da CMO. Tal padrão manteve-se durante os governos FHC 1, FHC 2 e Lula 1, mas foi interrompido durante o segundo governo Lula – que controlaria a relatoria-geral por todo o segundo mandato – e seria retomado com Dilma 1.

No período anterior ao primeiro governo FHC, o PFL controlaria a relatoria-geral do orçamento por três exercícios (1989 a 1991) e o PMDB também por três exercícios (1992 a 1994). Tal período foi marcado pela ocorrência do escândalo dos “anões do orçamento” e uma das circunstâncias investigadas seria, exatamente, a chamada “emenda de relator”, que era componente vital do esquema em decorrência da centralização das decisões nas mãos do relator-geral e das votações dos seus pareceres às vésperas do recesso parlamentar com quórum mínimo (BRASIL, 1994, v. III, p. 3).

Tabela 5.2 – Composição partidária da CMO: presidência e relatoria-geral (1988-2022)

Ano	Governo	LOA	Relator-geral	Partido	Presidente	Partido
1988	SARNEY	LOA-1989	Senador Almir Gabriel	PSDB/PA	Deputado Cid Carvalho	PMDB/MA
1989	SARNEY	LOA-1990	Deputado Eraldo Tinoco	PFL/BA	Deputado Cid Carvalho	PMDB/MA
1990	COLLOR	LOA-1991	Deputado João Alves	PFL/BA	Deputado Cid Carvalho	PMDB/MA
1991	COLLOR	LOA-1992	Deputado Ricardo Fiúza	PFL/PE	Senador Ronaldo Aragão	PMDB/RO
1992	ITAMAR	LOA-1993	Senador Mansueto de Lavor	PMDB/PE	Deputado Messias Góis	PFL/SE
1993	ITAMAR	LOA-1994	Deputado Marcelo Barbieri	PMDB/SP	Senador Raimundo Lira	PFL/PB
1994	ITAMAR	LOA-1995	Senador Gilberto Miranda	PMDB/AM	Deputado Humberto Souto	PFL/MG
1995	FHC	LOA-1996	Deputado Iberê Ferreira	PFL/RN	Senador Renan Calheiros	PMDB/AL
1996	FHC	LOA-1997	Senador Carlos Bezerra	PMDB/MT	Deputado Sarney Filho	PFL/MA
1997	FHC	LOA-1998	Deputado Aracely de Paula	PFL/MG	Senador Ney Suassuna	PMDB/PB
1998	FHC	LOA-1999	Senador Ramez Tebet	PMDB/MS	Deputado Lael Varella	PFL/MG
1999	FHC	LOA-2000	Deputado Carlos Melles	PFL/MG	Senador Gilberto Mestrinho	PMDB/AM
2000	FHC	LOA-2001	Senador Amir Lando	PMDB/RO	Deputado Alberto Goldman	PSDB/SP
2001	FHC	LOA-2002	Deputado Sampaio Dória	PSDB/SP	Senador Carlos Bezerra	PMDB/MT
2002	FHC	LOA-2003	Senador Sérgio Machado	PMDB/CE	Deputado José Carlos Aleluia	PFL/BA
2003	LULA 1	LOA-2004	Deputado Jorge Bittar	PT/RJ	Senador Gilberto Mestrinho	PMDB/AM
2004	LULA 1	LOA-2005	Senador Romero Jucá	PMDB/RR	Deputado Paulo Bernardo	PT/PR
2005	LULA 1	LOA-2006	Deputado Carlito Meress	PT/SC	Senador Gilberto Mestrinho	PMDB/AM
2006	LULA 1	LOA-2007	Senador Valdir Raupp	PMDB/RO	Deputado Gilmar Machado	PT/MG
2007	LULA 2	LOA-2008	Deputado José Pimentel	PT/CE	Senador José Maranhão	PMDB/PB
2008	LULA 2	LOA-2009	Senador Delcídio Amaral	PT/MS	Deputado Mendes Ribeiro Filho	PMDB/RS

2009	LULA 2	LOA-2010	Deputado Magela	PT/DF	Senador Almeida Lima	PMDB/SE
2010	LULA 2	LOA-2011	Senadora Serys Shessarenko	PT/MT	Deputado Waldemir Moka	PMDB/MS
2011	DILMA 1	LOA-2012	Deputado Arlindo Chinaglia	PT/SP	Senador Vital do Rêgo	PMDB/PB
2012	DILMA 1	LOA-2013	Senador Romero Jucá	PMDB/RR	Deputado Paulo Pimenta	PT/RS
2013	DILMA 1	LOA-2014	Deputado Miguel Corrêa	PT/MG	Senador Lobão Filho	PMDB/MA
2014	DILMA 1	LOA-2015	Senador Romero Jucá	PMDB/RR	Deputado Devanir Ribeiro	PT/SP
2015	DILMA 2	LOA-2016	Deputado Ricardo Barros	PP/PR	Senadora Rose de Freitas	PMDB/ES
2016	TEMER	LOA-2017	Eduardo Braga	PMDB/AM	Deputado Arthur Lira	PP/AL
2017	TEMER	LOA-2018	Cacá Leão	PP/BA	Senador Dário Berger	PMDB/SC
2018	TEMER	LOA-2019	Waldemir Moka	MDB/MS	Deputado Mário Negromonte Jr.	PP/BA
2019	BOLSONARO	LOA-2020	Deputado Domingos Neto	PSD/CE	Senador Marcelo Castro	MDB/PI
2020	BOLSONARO	LOA-2021	Senador Márcio Bittar	MDB/AC	Deputada Flávia Arruda	PL/DF
2021	BOLSONARO	LOA-2022	Deputado Hugo Leal	PSD/RJ	Senadora Rose de Freitas	PMDB/ES
2022	BOLSONARO	LOA-2023	Senador Marcelo Castro	MDB/PI	Deputado Celso Sabino	UNIÃO/PA

Fonte: Dados do Congresso Nacional. Elaboração própria.

Pressupõe-se que a estratégia de controle da CMO no período de 2007 a 2011, com a manutenção da relatoria-geral por todo o período, acarrete consequências para o desenho das instituições orçamentárias no referido período. Há incentivos para que se ampliem as prerrogativas do seu principal cargo quando tal posto é ocupado por um representante partidário alinhado com a presidência da República, visto que daquela ampliação decorre uma maior convergência para com as pautas prioritárias do governo e uma diminuição dos riscos de modificações contrárias aos interesses governistas pelas relatorias setoriais não controladas pela base. A hipótese, portanto, é a de que os incentivos para a concentração e ampliação de poderes na figura do relator-geral do PLOA irão implicar modificações importantes no desenho das instituições orçamentárias no período. Analisaremos tal hipótese no próximo capítulo.

Em breve síntese, há, em nosso entender, um processo orçamentário altamente centralizado que reforça as características de dominância orçamentária do Executivo do período (1989-2012). Tal padrão favorece a coalizão ao permitir uma negociação centralizada do orçamento com menos atores e pontos de veto. Nas palavras de Bittencourt (2019, p. 57): “um processo decisório centralizado (isto é, com menos atores) permitirá maior predominância do Executivo, pois será mais fácil à coalizão majoritária eventualmente formada pelo presidente influenciar e controlar os parlamentares individuais”.

A concentração de poder que decorre do conjunto de elementos analisados pode, efetivamente, refrear e limitar as tendências individualistas e localistas dos parlamentares individuais, permitindo que seja predominante o vetor presidencial. Mas também é inegável que prerrogativas altamente centralizadoras trazem riscos evidentes de abuso de poder, requerendo a existência de fortes freios e contrapesos. Nossa preocupação, nesse cenário, é a mesma manifestada por Bruno Reis (2007, p. 13):

Se os governos governam, se maiorias se produzem, se as votações se fazem e as decisões são tomadas – então, qual é o problema? O problema é que se nos habituamos à rotinização de práticas pouco justificáveis perante a opinião pública, então tenderá a disseminar-se junto ao público a opinião de que o *modus operandi* do sistema político é vil – e com tanto mais força quanto mais a estabilidade do sistema vier a depender em alguma medida dessas práticas. Isso, para dizer o mínimo, não favorece suas perspectivas de sobrevivência a longo prazo.

Teremos oportunidade, no próximo capítulo, de verificar o que acontece – como efetivamente parece ter sido o caso brasileiro – quando se reduz significativamente o principal componente de sustentação de um processo orçamentário altamente centralizado como o brasileiro, que é justamente a *discricionariedade* concedida ao Executivo. Tal pretensão “traria profunda modificação na gestão das finanças públicas nacional” (KANAYAMA, 2009, p. 129).

A DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER LEGISLATIVO (2013-?)

Podemos visualizar melhor a comparação entre os períodos de dominância do Executivo e do período de dominância do Legislativo como um embate entre duas lógicas distintas: uma *lógica centralizadora e concentradora* e uma *lógica dispersiva, individualista e atomizadora*. Trata-se, também, de uma disputa entre concepções orçamentárias: uma estruturada *setorialmente*; outra, *regionalmente*. Este é o embate central subjacente às lógicas que presidem cada um dos períodos de dominância orçamentária brasileira.

A lógica dispersiva e individualista não implica alteração dos contornos centralizados de apreciação do orçamento no âmbito do Legislativo; aliás, vale-se de tal concentração para uma distribuição difusa realizada no âmbito do Congresso Nacional por atores deste Poder. Aproveita-se do progressivo enfraquecimento dos “freios de arrumação” antes disponíveis ao Executivo, pretendendo, tanto quanto possível, assenhorear-se dos mecanismos antes utilizados pelo Poder Executivo e transplantá-los para o âmbito do Poder Legislativo.

Enquanto a dominância orçamentária do Poder Executivo representava uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de primazia de definição alocativa, implicando a prevalência das decisões alocativas do Executivo, a dominância orçamentária do Poder Legislativo representa a insurgência contra tal primazia e o progressivo estabelecimento de regras que permitissem conferir primazia às definições alocativas dos parlamentares. Por isso, serão particularmente importantes os instrumentos relativos ao controle da execução orçamentária, notadamente a criação de marcadores de despesa (RPs), a vedação de alteração de despesas sem anuência dos parlamentares e a indicação de

beneficiários das programações. A *ascendência orçamentária legislativa* representa, em resumo, a primazia sobre as alocações feitas por intermédio das emendas parlamentares e o estreitamento *possível* da discricionariedade do Executivo sobre as demais despesas discricionárias.

O período da dominância orçamentária do Legislativo pode ser sintetizado em uma poderosa imagem utilizada pelos próprios congressistas brasileiros na celebração da aprovação do orçamento impositivo em 2015: a “alforria do Legislativo”. Se havia um elemento central em todo o período de dominância orçamentária do poder Executivo, tal elemento, sem sombra de dúvida, seria a *discricionariedade*. Ora, se tal discricionariedade se constituía na *pedra de toque* do regime anterior, e se tal elemento era o responsável pelas inúmeras mazelas do processo orçamentário brasileiro, tão amaldiçoado nos círculos jurídicos, nada mais correto do que simplesmente eliminá-lo – ou reduzi-lo, caso a primeira opção não se tornasse viável – para que, eliminada tal disfuncionalidade, o sistema orçamentário recobrasse o necessário equilíbrio entre Executivo e Legislativo e produzisse, finalmente, melhores resultados.

As seções seguintes procuram reconstituir o conjunto enorme das modificações ocorridas intensivamente na última década e apresentar as consequências derivadas do redesenho das instituições orçamentárias de 1988. A primeira seção tratará da gestação do orçamento impositivo brasileiro e dos três grandes fluxos de alterações normativas, apresentando as consequências da conjunção desses feixes de regras orçamentárias na ordem política brasileira; a segunda seção abordará as iniciativas legislativas para o estabelecimento do controle da execução orçamentária; a terceira seção discutirá as consequências do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo; a quarta seção apresentará um panorama dos contornos fáticos e empíricos do processo orçamentário brasileiro, com ênfase para os resultados alocativos derivados da ampla reconfiguração do ordenamento orçamentário; a quinta e última seção discutirá os impactos do julgamento do caso do “orçamento secreto” no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) relativamente ao conjunto de alterações apresentadas anteriormente.

6.1 A GESTAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO E OS TRÊS GRANDES FLUXOS NORMATIVOS

A insatisfação dos congressistas brasileiros com o predomínio do Executivo em matéria orçamentária *sintetiza* uma complexa teia de razões que abrangem desde questões técnicas até justificativas de ordem política. Do uso político das emendas e das *chantagens* para sua liberação à posição de subserviência do Legislativo e da hipertrofia dos poderes de Ministros ou de simples burocratas; do contingenciamento das emendas parlamentares e da escolha de prioridades pelo Executivo à reclamação com

a concentração dos empenhos no final do exercício, que acarretaria a perda de muitos convênios pelo tempo escasso para saneamento de impropriedades técnicas; do ritual humilhante e constrangedor de constante peregrinação aos ministérios para liberação de recursos ao preconceito contra as legítimas emendas parlamentares. Esse amplo arco de motivos – reais e retóricos – estaria no cerne de uma crescente e contínua insatisfação dos congressistas.

Argumento também recorrente seria a alegação de que os parlamentares possuiriam maior conhecimento da ampla e complexa realidade dos municípios, localidades e regiões que representavam em comparação a quaisquer ministros. É que as solicitações dos prefeitos dos pequenos municípios brasileiros, encampadas pelos congressistas, não sensibilizariam o processo alocativo no âmbito das pastas ministeriais. Nas palavras de Arthur Lira (PP-AL):

Eu fui secretário-executivo de um ministério e eu converso diariamente com ministros de hoje, de ontem e os que esperam ser de amanhã. Então não há ministro [que dê conta] de decidir sozinho se esse recurso vai para Coeté do Noia em Alagoas ou se vai para Lagoa Grande, na Paraíba, e eu conheço muito o interior do Nordeste [...], mas o ministro não tem essa sensibilidade, essa escolha é aleatória, ela é pela pressão do parlamentar que muitas vezes tinha de ficar 5 horas, 6 horas na antessala de um ministro com uma pasta debaixo do braço e os pedidos para dizer “o meu município precisa de um saneamento, precisa de uma estrada, de uma casa, de água, de escola, creche” (VALOR ECONÔMICO, 2022).

A interlocução legítima dos prefeitos com seus representantes na esfera federal seria, assim, a via de acesso a recursos necessários à solução de problemas concretos existentes nos rincões brasileiros. Sendo as emendas um *direito legítimo* dos parlamentares seria necessário garantir-se o pleno exercício desse direito.

Tal insatisfação cresceria ao longo dos anos, motivando a apresentação de propostas que buscassem uma modificação do referido panorama. Em linhas gerais, tais alterações procuravam endereçar uma solução para um “problema”: o elevado nível de discricionariedade do Executivo na execução do orçamento público. Efetivamente, a discricionariedade do Executivo na execução do orçamento em decorrência do contingenciamento e o tratamento nem sempre respeitoso dos parlamentares solicitantes de verbas para direcionamento às suas bases eleitorais fomentariam um clima propício a alterações normativas que ensejassem um fortalecimento do Poder Legislativo na relação de forças com o Poder Executivo.

Pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro o tratamento diferenciado dos parlamentares conforme sua adesão ao governo, por meio da introdução de regras que estabelecessem um *tratamento igualitário* entre os congressistas relativamente às suas emendas parlamentares. Procurava-se, destarte,

diminuir a discricionariedade do Executivo e conferir-se autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos.

As propostas de instituição do *orçamento impositivo*, assim, haveriam de garantir o “fim da ficção” e a “maioridade do Legislativo”, como argumentava a Senadora Ana Amélia (PP-RS):

De pouco adianta repetir o mantra que o Orçamento de ficção é um instrumento fundamental para que o governo assegure a responsabilidade fiscal e mantenha o controle da política econômica. É esse monopólio do Executivo que está equivocadamente e condena o Legislativo a uma situação permanente de minoridade.

Se o Orçamento é de ficção, por que os parlamentares investiriam tempo e trabalho na discussão de programas e prioridades? Nas condições atuais, todos sabem que, logo no primeiro decreto de contingenciamento, o Executivo decidirá o que será e o que não será feito, anulando o esforço legislativo! (LEMOS, 2013).

Uma das primeiras proposições legislativas que trataria do “orçamento impositivo” seria o projeto de lei complementar (PLP) nº 135, de 1996, que estabelecia normas gerais de direito financeiro em consonância com o § 9º do art. 165 da Constituição Federal. De acordo com o PLP nº 136/1996, o Executivo deveria *solicitar, mediante projeto de lei, a anulação de crédito orçamentário relativo a projeto que não pretendesse executar no exercício*¹.

Em 2000, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) apresentaria a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22/2000 para tornar obrigatória a execução de programação do orçamento. A programação constante da LOA seria de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação do Presidente da República para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação. Tal solicitação poderia ser formulada a qualquer tempo nas situações que afetassem negativamente a receita ou de calamidade pública de grandes proporções. Fora de tais circunstâncias, a solicitação somente poderia ser formulada até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa. A não execução de programação orçamentária implicaria crime de responsabilidade.

Como se vê, tais propostas não pretendiam regulamentar de forma específica a execução das emendas parlamentares e, sim, tornar *cogente* a execução integral da

¹ Nos termos do art. 98: “Ao julgar que crédito orçamentário, relativo a atividade-fim ou projeto, não é mais necessário, não devendo a despesa ser realizada, o Poder Executivo deverá solicitar, mediante projeto de lei, a anulação do referido crédito”. Ademais, a alínea “c” do inciso I do art. 99 exigia mensagem do Poder Executivo no caso de anulação parcial ou total do crédito orçamentário e “as razões que tornam o referido crédito desnecessário ou inviável a sua execução”.

peça orçamentária. Muitas procuraram inspiração no modelo estadunidense, obrigando a que o Poder Executivo encaminhasse ao Congresso solicitação para cancelamento ou contingenciamento quando não pretendesse executar a programação aprovada. Contudo, não prosperariam nas duas primeiras décadas do novo regime democrático brasileiro. Somente a partir de 2013, com a eleição de Henrique Eduardo Alves para a presidência da Câmara dos Deputados, tal cenário seria alterado.

Todavia, o redesenho de instituições orçamentárias se iniciaria antes da adoção de regras de execução obrigatória em 2013. No período de 2007 a 2011, ocorreria o primeiro de três grandes fluxos de alterações normativas. Seria a conjunção desses três grandes fluxos de alterações normativas, historicamente sequenciados, que produziria o amplo redesenho das instituições orçamentárias da ordem constitucional de 1988 e acarretaria nítidas implicações para a ordem política brasileira. Os contornos jurídicos do processo de alocação orçamentária seriam intensivamente modificados, com reflexos pouco triviais para a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O primeiro dos fluxos de redesenho das regras orçamentárias adviria das normas regimentais internas do Congresso Nacional que disciplinam o emendamento e o processo alocativo durante a discussão do orçamento anual². O segundo fluxo normativo decorreria da combinação de regras inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais³, a partir do que denominei de “triangulação normativa” (FARIA, 2022b). O último, mas não menos importante fluxo, seria representado do transplante de tais normas para a moldura constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade.

Centralmente, as modificações estruturantes, que implicariam uma reconfiguração da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no trato das questões orçamentárias, decorreriam das Emendas Constitucionais nº 86, de 2015; nº 100 e nº 102, de 2019, com o estabelecimento da obrigatoriedade de execução das

² Por expressa disposição constitucional, os projetos de lei relativos ao orçamento anual são apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (art. 166, *caput*, da CF/88); ademais, há também expressa disposição constitucional de que as emendas serão apresentadas na Comissão mista e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (§ 2º do art. 166 da CF/88). A importância das normas internas do Congresso, em particular, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) sobressai de forma cristalina da leitura de tais regras constitucionais.

³ A seu turno, a importância da lei de diretrizes orçamentárias também decorre de expressa previsão constitucional, que estabelece que a LDO, dentre outras incumbências, “orientará a elaboração da lei orçamentária anual” (§ 2º do art. 165 da CF/88), do que decorre a faculdade de fixação de regras cogentes para a elaboração e execução do orçamento. No que pertine à lei orçamentária anual, há que se relembrar o disposto no § 8º do art. 165, que permite expressamente o estabelecimento de regras para abertura de créditos suplementares por intermédio de dispositivos da LOA.

programações decorrentes de emendas individuais, de bancada e das demais despesas discricionárias. Tais alterações normativas alterariam aspectos centrais da relação entre os poderes Executivo e Legislativo por meio de novas regras relativas ao emendamento e ao processo alocativo no âmbito daqueles Poderes. Contudo, esta primeira afirmativa precisa ser melhor desenvolvida, visto que, primeiramente, o (re)desenho de tais regras seria realizado em sede infraconstitucional, antes de que tais parâmetros normativos fossem transpostos para a ordem constitucional.

Ademais, as modificações estruturantes derivariam de uma atuação direta de presidentes da Câmara dos Deputados alinhados com a defesa e ampliação das prerrogativas institucionais do parlamento brasileiro. No período de 2013 a 2021, haveria três presidentes da Câmara dos Deputados que seriam protagonistas das alterações orçamentárias aqui referidas: Henrique Eduardo Alves, no biênio 2013/2015; Eduardo Cunha, no biênio 2015/2016; e Rodrigo Maia, no período de 2016 a 2021. A intencionalidade política de atores relevantes, que controlam a pauta de votações no Congresso Nacional, importa (PRAÇA, 2013).

O redesenho das instituições orçamentárias no período 2013-2019, portanto, seria representado por dois fluxos paralelos de alterações normativas mutuamente catalizadores e de propósitos idênticos: um realizado em sede infraconstitucional e outro em sede constitucional. Na medida em que as condições políticas inviabilizaram a alteração constitucional, esta foi realizada por intermédio de leis ordinárias específicas (LDO e LOA), obtendo os mesmos resultados a custos políticos mais reduzidos, pavimentando a via da posterior inserção de tais regras na moldura constitucional.

Este seria o contexto que assistiria à explosão das emendas de relator-geral RP-9, também referidas como *orçamento secreto*. Todavia, para que as emendas de relator-geral RP-9 se tornassem viáveis, inclusive operacionalmente, seria necessária não somente a mudança de regras orçamentárias, mas a combinação particular de algumas dessas regras e, ainda, a *anulação prática da regra fundamental acerca das hipóteses de cabimento de tais emendas*. Ademais, as emendas de relator-geral RP-9 se valeriam de soluções técnicas disponíveis e anteriormente utilizadas para marcações orçamentárias de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, conhecidas como RP-3, e para o acompanhamento intensivo de tais programações. Vejamos cada um dos fluxos acima referidos.

6.1.1 O fluxo regimental: a ampliação da admissibilidade das emendas de relator-geral

No contexto de funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro, em que se torna necessário costurar uma aliança entre partidos políticos diversos para

sustentação do governo e aprovação de suas prioridades administrativas e legislativas, o segundo mandato do governo Lula (2007-2010) representou um ponto de inflexão nas relações entre os parceiros da coalizão governativa no que se refere especificamente às dinâmicas de composição da CMO. Desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), assim como em FHC 2 (1999-2002) e Lula 1 (2003-2006), utilizava-se da alternância entre os postos da presidência da CMO e da relatoria geral entre os principais parceiros da coalizão. Todavia, por opção política e estratégica, o governo Lula 2 modifica o costume da alternância na composição da CMO, assumindo o controle da relatoria-geral do orçamento em todo o segundo mandato (2007 a 2010), e entregando a presidência da CMO ao principal parceiro da coalizão (PMDB) pelo mesmo período.

Como é sabido, os poderes enfeixados pelo relator-geral do orçamento são bastante amplos e de teor distinto, no funcionamento da CMO, daqueles exercidos pela presidência da Comissão. A presidência da CMO basicamente designa aqueles que ocuparão os postos centrais (relator-geral, relatores setoriais, relator da receita), de acordo com as indicações das lideranças partidárias e conforme o critério de proporcionalidade partidária⁴. Todavia, os poderes do relator-geral são inúmeros, em decorrência de uma bastante extensa remissão regimental às regras e critérios estabelecidos pelos pareceres preliminares⁵, de responsabilidade do relator-geral.

O primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff retoma o compartilhamento e alternância que foram característicos dos governos FHC 1, FHC 2 e de Lula 1, mas somente após a designação do primeiro relator-geral do orçamento, em 2011, que recai sobre o Deputado Arlindo Chinaglia (PT/SP), para a elaboração da LOA-2012. O controle da relatoria geral do PLOA por ininterruptos 5 (cinco) anos, sob a responsabilidade direta do partido presidencial, acarretou o mais extenso período, desde a redemocratização, de controle do posto central da CMO. Embora tal fato não seja inédito, visto que de 1989 a 1991 a relatoria geral coube ao PFL por três anos, e de 1992 a 1994 o mesmo tenha ocorrido no governo Itamar Franco, com o PMDB, também por três anos, deve-se ressaltar a existência de sérios problemas havidos no âmbito da CMO em tal período, dado o amplamente conhecido escândalo dos “anões do orçamento”, de 1993, em que os poderes altamente concentrados na figura do relator-geral do PLOA foram elemento central das irregularidades (BRASIL, 1994; SANCHES, 1998).

⁴ Conforme dispõem os arts.15, 16 e 17 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁵ São exemplos os seguintes dispositivos da Resolução nº 1, de 2006-CN, alterada pela Resolução nº 3, de 2015- CN: inciso VII do art. 34; inciso II do art. 39; alínea “b” do inciso III do art. 47; art. 51, *caput*; incisos I e II do art. 53; alíneas “a” a “h”, “j” e “l” do inciso II do art. 52; art. 56, *caput*; parágrafo único do art. 56; art. 58, *caput*; art. 61, *caput*; art. 66, *caput*; inciso III do art. 144.

Pressupõe-se que a estratégia de blindagem da CMO acarrete consequências para o desenho das instituições orçamentárias no referido período. Há incentivos para que se ampliem as prerrogativas do seu principal cargo quando tal posto é ocupado por um representante partidário alinhado com a presidência da República, visto que daquela ampliação decorre uma maior convergência para com as pautas prioritárias do governo e uma diminuição dos riscos de modificações contrárias aos interesses do governo pelas relatorias setoriais não controladas pela base do governo. A hipótese, portanto, é a de que os incentivos para a concentração e ampliação de poderes na figura do relator-geral do PLOA irão implicar modificações importantes no desenho das instituições orçamentárias no período.

Efetivamente, o exame das regras centrais de funcionamento das instituições orçamentárias no âmbito congressional, representadas pelos pareceres preliminares (FARIA, 2022), permite a identificação de duas modificações bastante significativas no referido período da CMO (2008-2012): i. a utilização do identificador de resultado primário (RP) para a marcação orçamentária das prioridades do governo e a correspondente atribuição de controle da carteira RP-3 ao relator-geral no âmbito da CMO; e ii. a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA.

A primeira das alterações orçamentárias remonta aos exercícios financeiros de 2007/2008, portanto, no período de transição do primeiro para o segundo mandato do presidente Lula, e é representada pela criação e utilização do identificador de resultado primário (RP) para finalidades distintas daquelas que originaram sua instituição. A finalidade central do identificador de resultado primário, existente desde a edição da Lei nº 10.266, de 24.07.2001 (LDO-2002), é a de auxiliar a apuração do resultado primário do governo federal. Todavia, o governo Lula, por intermédio da criação do RP-3 para identificação do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI), redirecionou o instrumento RP para fazer a marcação orçamentária de projetos prioritários para o governo (FARIA, 2022c).

A LDO-2007 criou o identificador de resultado primário 3 (RP-3) para discriminação do Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI)⁶; no exercício subsequente, a LDO-2008, a par de manter o RP-3, estabeleceu que as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício correspondiam às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao PPI⁷; definiu que os subtítulos enquadrados no PPI integravam o PAC e deveriam corresponder, obrigatoriamente, a dotações com RP-3 e, ainda, que as ações do PAC constariam do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) de forma a possibilitar

⁶ Lei nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006.

⁷ Art. 4º da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

sua identificação durante a execução orçamentária⁸. Ademais, tais mudanças normativas repercutiram na elaboração de emendas parlamentares por intermédio de regras específicas aos pareceres preliminares do PLOA, no âmbito da CMO, e, principalmente, por intermédio da atribuição da competência fundamental de fechamento e definição da carteira prioritária do RP3, no âmbito congressual, ao relator-geral do PLOA. A experiência de marcação e acompanhamento de programações prioritárias do governo seria fundamental, posteriormente, para a criação do RP-9 (FARIA, 2022c).

A segunda modificação no desenho das instituições orçamentárias no período sob exame foi a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA⁹. Propositivamente, sempre houve, seja pela omissão regimental, seja pela remissão às regras estabelecidas nos pareceres preliminares, espaço para que os pareceres preliminares estabelecessem autorizações para o emendamento pela relatoria geral para além dos estritos contornos de correções de ordem técnica e legal (FARIA, 2022a). Contudo, pode-se também verificar pelo exame das regras orçamentárias estabelecidas nos pareceres preliminares que, do PLOA-2002 até o PLOA-2009, tais autorizações foram reduzidas e específicas, sem alargamento demasiado das hipóteses de emendamento conferidas ao relator-geral.

De início, tais autorizações previam a possibilidade de emendas de relator-geral, de caráter eminentemente técnico, para assegurar dotações para: i. corrigir erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica no projeto de lei; ii. adequar pareceres setoriais e alterações decorrentes de destaques aprovados; iii. atendimento do aumento das despesas decorrentes de ampliação do valor do salário mínimo ou para compatibilização do PLOA com o reajuste do salário mínimo; iv. reajuste geral dos servidores públicos, nos termos do art. 37, X, da Constituição; v. valores globais das despesas de ações e serviços públicos de saúde; vi. inclusão de dotações a título de transferências a Estados, DF e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Kandir). Tais autorizações constaram, em linhas gerais, nos pareceres preliminares dos PLOAs 2002 a 2009.

⁸ Art. 8º, §§ 6º e 7º, da Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007.

⁹ O art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN estabelece que “os relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares.” (grifos nossos). Ademais, o parágrafo único do referido artigo estabelece que “é vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do *caput* e nos Pareceres Preliminares” (grifos nossos).

Todavia, pode-se identificar mudança relevante – a partir do PLOA-2010 – dada a amplitude e generalidade das autorizações para as emendas de relator-geral que constam do parecer preliminar. O parecer preliminar ao PL nº 46/2009-CN, dentre suas 15 autorizações para as emendas de relator-geral do orçamento, trouxe, por exemplo, as seguintes: “18.1.7. a alocação de recursos com foco nas áreas de mobilidade e infraestrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados que sediarão a Copa do Mundo de Futebol de 2014” e “18.1.8. o reforço de dotações orçamentárias nas áreas de agricultura, saúde, defesa, educação e outras apontadas pelos relatores setoriais”. Tais autorizações começam a apresentar contornos demasiadamente amplos, dada a generalidade alocativa que propiciam, em extensas áreas temáticas (FARIA, 2022c).

O parecer preliminar ao PL nº 59, de 2010 (PLOA-2011) trouxe 21 hipóteses de emendamento pelo relator-geral, para além das daquelas hipóteses de correções de ordem técnica e legal, dentre as quais pode-se destacar, pela amplitude e generalidade, a alocação de recursos para ações relacionadas à Copa do Mundo de 2014 nas áreas de transporte, saúde, segurança e infraestrutura urbana, turística e esportiva nos estados-sede do torneio e respectivas regiões metropolitanas/RIDE; manutenção de atividades da Marinha do Brasil; alterações nas programações de políticas públicas nacionais solicitadas pela equipe de transição do governo eleito; reforço de dotações no âmbito do Comando do Exército.

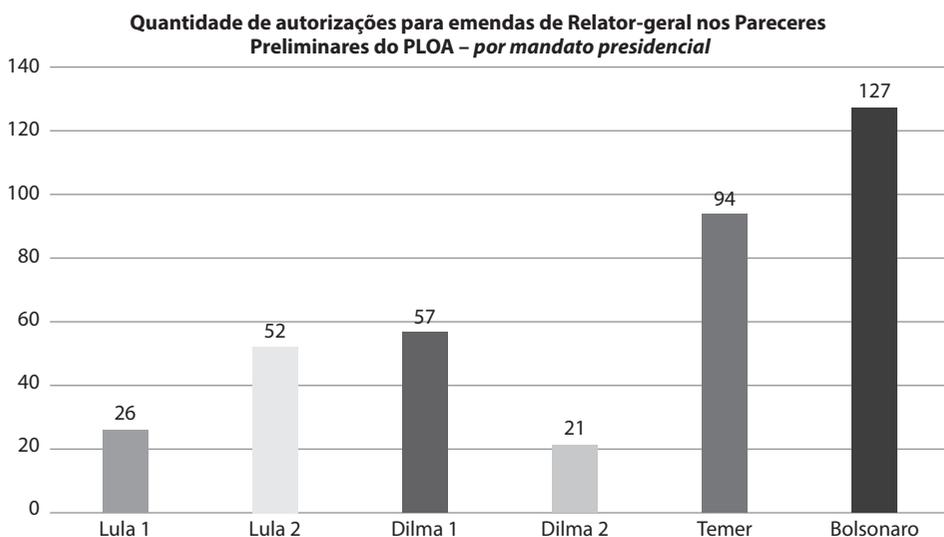
O parecer preliminar ao PL nº 28, de 2011 (PLOA-2012), primeiro do governo Dilma 1 e o último do período de 5 anos de controle da relatoria geral do orçamento pelo partido presidencial, prosseguiu com a ampliação das autorizações regimentais para hipóteses de emendas de relator-geral do PLOA, com a inclusão de ações nacionais para concessão de benefícios à população idosa; apoio ao pequeno e médio produtor rural; ações destinadas a garantir a superação da pobreza extrema no âmbito do Brasil Sem Miséria; e de ações para o cumprimento da missão constitucional de Marinha, Exército e Aeronáutica.

Embora findo o período de controle da Comissão de Orçamento pelo partido presidencial com a retomada do compartilhamento e alternância entre os principais parceiros da coalizão de governo no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, a amplitude autorizativa para as hipóteses de emendas do relator-geral do orçamento prosseguiu e se ampliou nos PLOAs de 2013 a 2021. A hipótese explicativa para a continuidade do alargamento regimental das hipóteses de emendas de relator-geral é a de que tais autorizações alinhavam-se com as iniciativas de instituição do orçamento impositivo e de maior controle do Congresso Nacional sobre o processo orçamentário, sendo, portanto, de interesse amplo dos congressistas.

O elastecimento das hipóteses de emendas de relator-geral culmina com a previsão constante do PLOA-2021: “acrécimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual”¹⁰. Tal autorização representa o ápice da subversão à regra de ser vedado ao relator a apresentação de emendas tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos ou o acréscimo de valores a dotações constantes do projeto de lei orçamentária (parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Tal hipótese, dada a amplitude e generalidade autorizativa que veicula, representa simplesmente a anulação da principal regra orçamentária acerca de tais emendas, por intermédio da mutação da exceção em regra (FARIA, 2022c).

O Gráfico 6.1 ilustra a tendência crescente de ampliação do número de autorizações contidas nos pareceres preliminares do PLOA para o emendamento pelo relator-geral.

Gráfico 6.1 – Autorizações regimentais para emendas de relator-geral, por mandato presidencial



Fonte: Pareceres preliminares dos PLOAs. Compilação e sistematização do autor. O segundo mandato de Dilma Rousseff contou tão somente com a elaboração da LOA-2016, em decorrência do *impeachment*; o mandato de Temer compreendeu a elaboração de três LOAs. Os demais períodos compreendem o mandato completo (quatro LOAs).

¹⁰ Parecer Preliminar ao PL nº 28/2020-CN (PLOA-2021), de acordo com a Alteração nº 2, de 25 de março de 2021-CMO. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2021/parpre/Parecer_Preliminar_A_lteracao_2.pdf. Acesso em: 7 ago. 2022.

O alargamento das hipóteses regimentais para as emendas de relator-geral não foi único. Como registrado em outro estudo (FARIA, 2022a), percebe-se alteração de sistemática anteriormente utilizada para a formação do banco de fontes (*relatores setoriais responsabilizavam-se pelo cancelamento de investimentos – GND-4 e relator-geral pelo GND-3*), *ampliando-se as autorizações conferidas ao relator-geral* no que se refere aos percentuais de cancelamento de dotações relativas a custeio, bem como a cancelamentos de investimentos e inversões financeiras:

o costume acima registrado apresentou modificações, como se nota da tabela comparativa 4 acima, a indicar que os Pareceres Preliminares tem ampliado as autorizações do Relator-Geral em 2 (dois) sentidos principais:

a) modificação do percentual global de cancelamento das dotações relativas ao custeio (GND 3), fato ocorrido, por exemplo, no Parecer Preliminar do PLOA 2020 em que não houve fixação de percentual, ou seja, facultando-se o cancelamento integral – sem limite – das dotações relativas ao GND 3; e

b) autorizações conferidas para cancelamentos, pelo Relator-Geral, de dotações relativas a investimento (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), com ou sem limites de cancelamento.

Destarte, nota-se alteração bastante significativa no que diz respeito às autorizações concedidas ao Relator-Geral, de que é exemplo mais marcante o Parecer Preliminar do PLOA 2020 (Relator-Geral Domingos Neto) em decorrência da amplitude autorizativa estabelecida no Parecer Preliminar respectivo, facultando-se ao Relator-Geral o cancelamento de dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), sem quaisquer limites globais.

Importa ressaltar que a regra autorizativa de **cancelamento de 4% (quatro por cento) do total das dotações consignadas ao GND 3 existe, pelo menos, desde o Parecer Preliminar ao PLN nº 28/2011-CN (PLOA 2012)**, que teve como Relator-Geral Arlindo Chinaglia. Portanto, tratava-se de regra de uso amplo e corrente no Congresso Nacional (FARIA, 2022a, p. 54-55).

Em síntese, houve, no período recente e pelo menos desde o PLOA-2018, elevação dos percentuais de cancelamento sobre o *grupo de natureza de despesa 3* (GND 3) ou, até mesmo, a retirada de qualquer limite percentual de cancelamento, como no caso do PLOA-2020. Ademais, as autorizações regimentais possibilitaram a apresentação de emendas para incorporar ao orçamento os efeitos de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional (*conforme parecer preliminar do PLOA-2020*) e a faculdade de cancelamento, pelo relator-geral, também sobre despesas com GNDs 4 e 5 (*desde o parecer preliminar do PLOA-2018*) (FARIA, 2022a). O fenômeno do alargamento regimental, portanto, implicou a ampliação das modificações da proposta de orçamento do Poder Executivo.

O redesenho das regras regimentais não foi único e isolado. O fluxo regimental, para adquirir características potencialmente problemáticas, haveria de se unir a outros fluxos de modificações normativas. Portanto, o fluxo regimental representa uma condição *sine qua non* para o surgimento das emendas RP-9, mas não teria o condão de produzir, sozinho, as consequências amplas de reconfiguração da ordem orçamentária brasileira. Explicam parte da engrenagem operativa; contudo, há outras modificações, estruturantes e orçamentárias, ocorridas de 2013 a 2019, que compõem o mosaico da dinâmica orçamentária no período recente brasileiro.

6.1.2 O fluxo infraconstitucional e a triangulação normativa

A Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014), introduziu no ordenamento jurídico orçamentário a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, determinando, ainda, a marcação de tais emendas com o identificador de resultado primário 6 (RP-6). Adicionalmente, estabeleceu-se a excepcionalização da obrigatoriedade de execução nos casos de impedimentos de ordem técnica e o contingenciamento proporcional das dotações de emendas individuais relativamente ao conjunto das despesas primárias discricionárias. Tais regras concentraram-se no art. 52 da LDO-2014, *in verbis*:

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

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

§ 2º As programações orçamentárias previstas no *caput* deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica; nestes casos, no empenho das despesas, que integre a programação prevista no *caput* deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I – até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II – até trinta dias após o término do prazo previstos no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III – até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 3º Após o prazo previsto no inciso IV do § 2º deste artigo, as programações orçamentárias previstas no *caput* deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 4º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no *caput* deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 5º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no *caput* deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 6º Para fins do disposto no *caput* deste artigo, a execução da programação será:

I – demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3º da Constituição Federal;

II – objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I da Constituição Federal; e

III – fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

§ 7º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e pessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.

A *impositividade* das emendas individuais assegurou a obrigatoriedade de sua execução, no montante de 1,2% da receita corrente líquida (RCL), com as ressalvas da ocorrência de impedimento técnico ou da necessidade de contingenciamento. No caso da ocorrência de eventual impedimento técnico, entendido como a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução de programação orçamentária, previu-se uma série concatenada de providências necessárias ao saneamento do impedimento. Outrossim, no caso de ser necessário o contingenciamento estabeleceu-se, como parâmetro objetivo, a redução proporcional do montante de emendas à limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. Atribuiu-se, ainda, aos congressistas a incumbência de priorizarem suas emendas para os casos de eventual limitação orçamentária¹¹.

¹¹ No caso das emendas individuais, com o fim de viabilizar a execução das programações incluídas por tais emendas individuais impositivas, foram estabelecidos procedimentos e prazos para “indicação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade pelos autores de emendas, para fins de avaliação dos impedimentos e da aplicação dos limites de execução” (inciso I do art. 67 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 – LDO-2019).

Tais dispositivos seriam combinados com outra regra orçamentária, incluída na Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA-2014), que estabeleceu a vedação de cancelamento das programações decorrentes de emendas individuais *sem anuência do autor, in verbis*:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, **vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares**, para o atendimento de despesas:

§ 6º **Não se aplica a vedação de cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas mencionadas no caput deste artigo quando houver solicitação de seu autor ou indicação do Poder Legislativo** (grifos nossos).

Portanto, estabelecida a execução obrigatória das emendas individuais na LDO-2014 e, ainda, a discriminação da despesa decorrente de emendas individuais com o RP-6, procurou-se alinhar tais alterações normativas com a vedação de alteração da programação decorrente de tais emendas, na própria lei orçamentária. Portanto, a *intangibilidade* de tais programações nasce, por completo, em decorrência desta *triangulação normativa*, que permitiu a devida amarração para a garantia da execução obrigatória das emendas, o acompanhamento de sua execução (RP-6) e a vedação para que créditos suplementares incidissem nas programações das emendas individuais.

Algumas palavras acerca do *identificador de resultado primário* fazem-se necessárias. A finalidade central do identificador de resultado primário sempre foi a de auxiliar a apuração do referido resultado, por meio da identificação das despesas financeiras, primárias e discricionárias. Contudo, o próprio Poder Executivo terminou por utilizar a referida marcação para outras finalidades, por exemplo, por meio da utilização do RP-3 para identificar os projetos incluídos na carteira do *Projeto-Piloto de Investimentos Públicos* (PPI) e, posteriormente, do *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC). Trata-se, portanto, de um *marcador de despesas* posteriormente utilizado para finalidades distintas daquelas que o originaram.

O PLDO-2015 seria encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional sem a previsão do RP-6 e sem tratar do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais. Contudo, tais mudanças seriam realizadas no âmbito do Legislativo e a Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO-2015), traria uma seção inteira para tratar do *Regime de Execução das*

Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais, com a finalidade de “garantir a efetiva entrega à sociedade dos bens e serviços decorrentes de emendas individuais”¹². A seu turno, a LOA-2015 traria a vedação de cancelamento de emendas individuais e a exceção respectiva no caso de haver solicitação ou indicação do Poder Legislativo¹³.

Dois meses após a publicação da LDO-2015, seria publicada a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que transplantaria para a ordem constitucional as normas de execução obrigatória das emendas individuais.

Desta forma, a LDO foi o diploma legal que permitiu a gestação e amadurecimento normativo das disposições pertinentes à execução obrigatória das emendas individuais, tendo havido duas LDOs a tratar do tema antes da alteração constitucional. Ademais, as regras gestadas na LDO foram combinadas, desde o início, com previsões normativas na LOA para se vedar a alteração das programações derivadas de emendas parlamentares.

Idêntico itinerário normativo seria adotado para estabelecer regras de impositividade das emendas de bancada estadual, que também ocorreria em 2015, com a publicação da LDO-2016 e uma subseção específica sobre as emendas de bancada estadual¹⁴. O art. 68 da LDO-2016 estabelecia a *obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual*, compreendendo, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da RCL realizada no exercício de 2015.

Portanto, meses após a aprovação da obrigatoriedade da execução das emendas individuais, já se antevia o movimento concreto de alteração normativa para atribuir o mesmo regime de execução obrigatória para as emendas de bancada. E a estratégia de alteração do panorama legislativo seguia a mesma rota: a *utilização da LDO para a gestação dos dispositivos de execução obrigatória*.

Em janeiro de 2016, a LOA-2016 vedaria o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência de emendas individuais e, também, de emendas coletivas sem anuência dos parlamentares¹⁵. Com a LDO-2017 concluía-se o mesmo plexo normativo para as emendas de bancada, ensejando-se o acompanhamento de

¹² Art. 54 da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO-2015).

¹³ Inciso I do § 5º do art. 4º da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA-2015).

¹⁴ Arts. 68 a 70 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016).

¹⁵ Art. 4º, *caput*, da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016), e inciso I do § 6º do art. 4º da Lei nº 13.332, de 1º de setembro de 2016, que alterou a Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016).

sua execução por meio do RP-7 e a impossibilidade de alteração de tais programações, por meio de créditos suplementares, sem que houvesse concordância do autor da emenda¹⁶. Ademais, estabeleceu-se a regra de contingenciamento proporcional às demais despesas discricionárias também para as emendas de bancada¹⁷, e de excepcionalização da obrigatoriedade de execução nos casos de impedimentos de ordem técnica¹⁸.

Registre-se, por oportuno, que as LDOs, ao regulamentarem a execução obrigatória das emendas individuais e de bancada, estabeleceram a obrigatoriedade da execução equitativa das emendas, considerada como aquela que “atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria”¹⁹.

Como se vê, a reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma triangulação normativa, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. execução obrigatória; ii. marcação de programações orçamentárias (RP); e iii. vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, a discricionariedade do Executivo passa apenas a corresponder, praticamente, ao exame de conveniência e oportunidade de realização do contingenciamento, que tem como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias²⁰; com a marcação das programações decorrentes de emendas, os parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos suplementares que anulem parcialmente as dotações das emendas, sem que exista a anuência do parlamentar. Em síntese: a triangulação normativa garante a intangibilidade das emendas parlamentares.

Assentada a regulamentação da execução obrigatória das emendas individuais e de bancada por meio das regras na LDO e na LOA, o próximo movimento seria o de alçar ao caráter de regra constitucional a execução obrigatória das emendas de bancada, o que ocorreria com a publicação da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.

¹⁶ Art. 72 c.c. alínea “e” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

¹⁷ § 3º do art. 62 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

¹⁸ Art. 63 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

¹⁹ Conforme a definição trazida primeiramente pelo § 7º do art. 52 da LDO-2014 e que seria posteriormente replicada nas demais LDOs e também alçada à moldura constitucional.

²⁰ § 18 do art. 166, com a redação dada pela EC nº 100, de 27 de junho de 2019.

Todavia, as alterações infraconstitucionais não parariam nas emendas de bancada. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2020 (PLDO-2020) havia sido encaminhado pelo Executivo sem a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9), mas tal inclusão seria realizada no âmbito do Legislativo. Em razão de veto do Poder Executivo, a Lei nº 13.898, de 11.11.2019 (LDO-2020) não traria a identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). Todavia, tais dispositivos seriam reincluídos pela Lei nº 13.957, de 18.12.2019, que alterou a LDO-2020. Ou seja, o próprio Poder Executivo propôs, por intermédio da Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de 2019, alteração da LDO-2020 para reincluir as emendas de comissão permanente (RP-8) e as emendas de relator-geral do PLOA (RP-9), após o veto inicial.

Em janeiro de 2020, a Lei nº 13.978 (LOA-2020) era publicada com a regra de autorização para abertura de créditos suplementares com menção genérica de que tais alterações “não cancelem dotações decorrentes de emendas”, ao contrário da menção específica às emendas de RP-6 e RP-7 do ano anterior. Desta forma, procurou-se estender o tratamento conferido às emendas individuais e de bancada a todas as espécies de emendas parlamentares.

A celeuma entre Executivo e Legislativo em relação a tais regras (RP-8 e RP-9) prosseguiu no exercício subsequente. No final do exercício de 2020, a Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), também não trouxe a previsão da identificação dos RPs 8 e 9, em decorrência da propositura de veto do Poder Executivo (Mensagem nº 757, de 31 de dezembro de 2020). Todavia, o veto às programações com identificador de resultado primário RP-8 e RP-9 foi derrubado pelo Congresso Nacional, permanecendo as referidas marcações.

Em 2022, a proposta de projeto de lei de diretrizes orçamentárias do Poder Executivo foi novamente encaminhada ao Congresso Nacional sem a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de Relator-geral (RP-9). Contudo, a Lei aprovada (Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021) trouxe novamente as referidas marcações, não tendo havido, nesta última oportunidade, propositura de veto pelo Poder Executivo.

Note-se que a *triangulação normativa* não seria “concluída” no caso das emendas de comissão e de relator-geral, de modo a assegurar a plena garantia da *intangibilidade* dessas espécies de emendas. Isso porque *não haveria, nestes dois casos, montantes de execução obrigatória*, como no caso das emendas individuais²¹ e de

²¹ Conforme § 11 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a *1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior*.

bancada²². Todavia, tal circunstância está longe de significar que tal intento não fosse um *objetivo permanente* do Poder Legislativo, ou, pelo menos, das lideranças que mais se aproveitavam das vantagens da ampliação dos poderes e prerrogativas do Congresso Nacional. Assim, pode-se, ao longo do período da dominância orçamentária do Legislativo, verificar propostas concretas de instituição da obrigatoriedade das emendas de relator-geral²³.

A título de ilustração, o relatório final apresentado pelo relator da LDO, Senador Marcos do Val (Podemos/ES), em 26 de junho de 2022, traria, como *proposta de inclusão* para a LDO-2023, o seguinte dispositivo:

Art. 81-A. A obrigatoriedade de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP 9) compreende, no exercício de 2023, cumulativamente o empenho e o pagamento correspondentes ao valor resultante da soma dos valores das emendas classificadas com identificadores de resultado primário 6 e 7 (RP 6 e RP 7).

§ 1º O empenho a que se refere o *caput* restringe-se ao valor global aprovado pela CMO.

§ 2º O pagamento a que se refere o *caput* restringe-se ao montante efetivamente liquidado.

§ 3º Os restos a pagar relativos a programações decorrentes de emendas cuja programação seja classificada com identificador de resultado primário 9 (RP 9) poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no *caput* (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2022, grifos nossos).

A argumentação utilizada pelo Senador Marcos do Val menciona expressamente o § 10 do art. 165 da Constituição²⁴, procurando, com isso, indicar que a programação inserida pelas emendas de relator-geral também se encontrava submetida ao “dever de execução”. Ademais, também indicava a necessidade de haver reserva específica no PLOA para tais emendas:

²² Conforme § 12 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a 1 % da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

²³ De qualquer forma, se aprovaria a *regra do contingenciamento proporcional* de conforme se desprende da leitura do § 1º do art. 44 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 6.145, de 24 de maio de 2021, que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas individuais, de bancada estadual e de relator-geral: “Os limites de empenho das programações classificadas com RP 9 poderão ser reduzidos na mesma proporção aplicável ao conjunto das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal”.

²⁴ A Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, acresceria o § 10 ao art. 165 da Constituição para enunciar que “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Adiante falaremos com mais vagar das alterações constitucionais.

Diante disso, inserimos o art. 81-A para enunciar o caráter impositivo das programações classificadas com RP 9, tomando-se por base o disposto no § 10 do art. 165 da Constituição, que afirma o dever de execução de todas as programações relacionadas com a efetiva entrega de bens e serviços públicos.

O caráter impositivo compreende, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes ao valor autorizado pela CMO, sendo que os restos a pagar relativos a programações com identificador de resultado primário 9 (RP9) – o que também ocorre nas demais emendas impositivas – poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira.

Para fins de transparência acerca da origem das programações, reiteramos disposição, que já constou de LDOs anteriores, para permitir a identificação das emendas de comissão e de relator, respectivamente, com os indicadores RP 8 e RP 9.

Nos termos do § 4º do art. 13 do Substitutivo, além das reservas específicas para atender emendas individuais e de bancada estadual, inserimos a necessidade de o PLOA 2023 contemplar também rubrica destinada ao atendimento das emendas de relator (RP 9), no montante correspondente à soma das reservas citadas.

Foram inseridos também no Substitutivo preceitos acerca da iniciativa da indicação de beneficiários e da fixação da ordem de prioridade das programações incluídas ou acrescidas por emendas. No caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, a indicação é de iniciativa dos respectivos autores (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2022, p. 9).

Por último, cabe destacar que, contrariamente aos governos de FHC 1, FHC 2, Lula 1 e Lula 2, no governo Dilma 1 a relatoria da LDO não ficaria com o partido presidencial (PT) em nenhum dos quatro anos do primeiro mandato da presidenta. Os dois governos do presidente Lula anteriores alternariam a relatoria da LDO entre PT e outros partidos. Mais do que isso, a relatoria da LDO, nos anos de 2013 e 2014, quando seriam estabelecidas as regras da impositividade das emendas individuais, ficaria a cargo do PMDB com o Deputado Danilo Forte (PMDB/CE) e o Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), respectivamente. Pode-se observar tal fato na Tabela 6.1*.

Tabela 6.1 – Relatores da LDO (1990-2023)

Governo	PLDO	Relator LDO	Partido
SARNEY	1990	Senador José Serra	PSDB/SP
COLLOR	1991	Senador José Richa	PSDB/PR
COLLOR	1992	Deputado Messias Góis	PFL/SE
ITAMAR	1993	Senador Márcio Lacerda	PMDB/MT
ITAMAR	1994	Deputado João Almeida	PMDB/BA
ITAMAR	1995	Deputado João Almeida	PMDB/BA
FHC	1996	Senador José Fogaça	PMDB/RS

FHC	1997	Senador Ronaldo Cunha Lima	PMDB/PB
FHC	1998	Deputado Sarney Filho	PFL/MA
FHC	1999	Senador Ney Suassuna	PMDB/PB
FHC	2000	Senador Luiz Estêvão	PMDB/DF
FHC	2001	Deputado Sérgio Guerra	PSDB/PE
FHC	2002	Deputada Lúcia Vânia	PSDB/GO
FHC	2003	Senador João Alberto Souza	PMDB/MA
LULA 1	2004	Deputado Paulo Bernardo	PT/PR
LULA 1	2005	Senador Garibaldi Alves Filho	PMDB/RN
LULA 1	2006	Deputado Gilmar Machado	PT/MG
LULA 1	2007	Senador Romero Jucá	PMDB/RR
LULA 2	2008	Deputado João Leão	PP/BA
LULA 2	2009	Senadora Serys Shhessarenko	PT/MS
LULA 2	2010	Deputado Wellington Roberto	PR/PB
LULA 2	2011	Senador Tião Viana	PT/AC
DILMA 1	2012	Deputado Márcio Reinaldo Moreira	PP/MG
DILMA 1	2013	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB/SE
DILMA 1	2014	Deputado Danilo Forte	PMDB/CE
DILMA 1	2015	Senador Vital do Rêgo	PMDB/PB
DILMA 2	2016	Deputado Ricardo Teobaldo	PTB/PE
TEMER	2017	Senador Wellington Fagundes	PR/MT
TEMER	2018	Deputado Marcus Pestana	PSDB/MG
TEMER	2019	Senador Dalírio Beber	PSDB/SC
BOLSONARO	2020	Deputado Cacá Leão	PP/BA
BOLSONARO	2021	Senador Irajá	PSD/TO
BOLSONARO	2022	Deputado Juscelino Filho	DEM/MA
BOLSONARO	2023	Senador Marcos do Val	Podemos/ES

Fonte: Dados do Congresso Nacional. Compilação e sistematização própria.

6.1.3 O fluxo constitucional do redesenho orçamentário

O fluxo das alterações constitucionais inicia-se em fevereiro de 2013, com a eleição de Henrique Eduardo Alves, do PMDB, para a presidência da Câmara dos Deputados, tendo como compromisso central a criação de uma comissão especial para analisar propostas de emenda à Constituição que priorizassem, na execução do orçamento, o empenho de emendas individuais de deputados e senadores. Em 14 de abril, um dia antes da data final de envio do PLDO ao Congresso Nacional, Eduardo Alves assina artigo na *Folha de S.Paulo*, intitulado “Orçamento respeitosa-mente impositivo”, salientando o entendimento majoritário entre as bancadas de

limitar o debate do orçamento impositivo às emendas individuais (ALVES, 2013). A criação da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 358-A, de 2013, ocorreu em 11.12.2013, contudo, a sua constituição somente ocorreria em fevereiro de 2014.

Em 6 de maio de 2014, ocorria a discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 2013, na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado o Substitutivo, em primeiro turno, ressalvados os destaques. Todos os partidos políticos orientaram-se no sentido de posicionamento favorável à aprovação do Substitutivo. Houve voto favorável de 384 deputados, e apenas seis manifestaram-se contra a aprovação. O número de votos favoráveis e o encaminhamento partidário na votação sinalizam o nível de apoio parlamentar às modificações em curso. As manifestações dos congressistas, nesta oportunidade, são bastante emblemáticas, como se observa da fala do Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO):

Sr. Presidente, V.Exa. se lembra da noite em que nós aprovamos o orçamento impositivo. Assumi esta tribuna e disse que, nos meus cinco mandatos nesta Casa, era o momento em que nós podíamos, naquela hora, **comemorar a alforria do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo. Nós estávamos alforriando esta Casa.** Os Parlamentares não seriam mais chantageados para a liberação de emendas, porque se tratava de uma emenda impositiva. Toda a Casa comemorou uma bandeira de V.Exa., Sr. Presidente Henrique Eduardo Alves (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, nº 64, 2014, p. 177, grifos nossos).

No mesmo sentido, a palavra do Deputado Edio Lopes (PMDB/RR):

E hoje, Sr. Presidente, eu, modestamente, participo como um dos protagonistas da libertação desta Casa. É constrangedor, é humilhante o ritual de via-sacra que nós exercemos na liberação de nossas emendas. É humilhante estarmos na porta dos Ministérios, às vezes mal recebidos, às vezes nem recebidos somos, em busca da liberação de uma emenda, que é um instrumento legítimo desta Casa. Portanto, Sr. Presidente, hoje nós estamos a um passo desta grande alforria, como V.Exa. repetiu tantas vezes aqui (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, nº 64, 2014, p. 179).

Cite-se, ainda, trecho da fala do Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN):

sei do preconceito contra essas emendas. Se escândalos e irregularidades há no Orçamento, não são essas emendas as suas causas, não estão nessas simples emendas as suas razões, nem eu dou, com todo o respeito, a nenhum tecnocrata, de qualquer governo, melhor qualificação para apresentar orçamento, emendas, propostas e recursos do que a cada Parlamentar, que conhece a realidade dos nossos Estados e Municípios. (Palmas.) Não aceito, portanto, preconceito. As emendas que nós trazemos aqui são direito nosso. Elas não chegam às mesas ministeriais. Uma pequena adutora, uma pequena praça de esportes, uma obra pequena que seja de uma passagem molhada vai chegar à mesa de um Ministro aqui quando? Nunca! E o pobre do Prefeito fica a mendigar a vida inteira, sendo desrespeitado, humilhado, enxovalhado! E o único

caminho que ele tem é a interlocução legítima do seu representante Deputado Federal de qualquer Estado deste País. (Muito bem!) Então, eu faço um apelo a esta Casa. Esta é uma das propostas mais importantes que esta Casa vai votar e que diz respeito à sua altivez, à sua independência! E eu falo em relação aos governos de ontem e aos governos de hoje. Eu fui Líder, Deputado Eduardo Cunha, por 6 anos da bancada do PMDB. Quando eu ia despachar as emendas do meu Estado, vinha o constrangimento: no corredor, 10, 12, 15 Deputados para serem atendidos por um funcionário que ia dizer “sim” ou “não”, o quanto “sim” e o quanto “não”! Isso é uma falta de respeito ao Parlamentar, ao Parlamento e ao Legislativo! (Muito bem! Palmas.) Isso tem de acabar! (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, nº 64, 2014, p. 181).

A conclusão da votação em primeiro turno na Câmara da PEC nº 358, de 2013, ocorreria em 16 de dezembro de 2014, no fim do encerramento do biênio de Henrique Eduardo Alves na presidência da Câmara dos Deputados.

Tabela 6.2 – Presidentes da Câmara dos Deputados (2003–2022)

Biênio	Presidência da Câmara dos Deputados
2003/2005	João Paulo Cunha
2005	Severino Cavalcanti
2005/2007	Aldo Rebelo
2007/2009	Arlindo Chinaglia
2009/2010	Michel Temer
2011/2013	Marco Maia
2013/2015	Henrique Eduardo Alves
2015/2016	Eduardo Cunha
2016	Waldir Maranhão (05.05 a 14.07)
2016/2017	Rodrigo Maia
2017/2019	Rodrigo Maia
2019/2021	Rodrigo Maia
2021/2022	Arthur Lira

Fonte: Dados do Congresso Nacional. Compilação e sistematização própria.

Em 1º de fevereiro de 2015, Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados em primeiro turno, com 267 votos recebidos, derrotando o candidato governista Arlindo Chinaglia, do PT/SP, que teve 136 votos. Uma das promessas de Cunha foi a de colocar imediatamente em pauta a votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo, o que ocorreu em 10 de fevereiro de 2015, com 452 votos favoráveis e apenas 18 votos contrários. A Emenda Constitucional nº 86, que alterou os arts. 165, 166 e 198 da

Constituição Federal para tornar obrigatória a execução orçamentária das emendas individuais, foi publicada em 17 de março de 2015. Todavia, as alterações não cessariam com a impositividade das emendas individuais.

No mesmo dia 10 de fevereiro de 2015, paralelamente à votação em segundo turno da PEC 358, de 2015, o deputado Hélio Leite (DEM/PA) apresentava a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015, que visava alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas ao PLOA, até o montante de 1% da RCL realizada no exercício anterior.

Em 5 de agosto de 2015, o presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha decide criar Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 2-A, de 2015, do Deputado Hélio Leite, referente à obrigatoriedade de execução da programação orçamentária oriunda de emendas coletivas, tendo sido designado como Relator o Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB/TO).

O cenário político turbulento de 2015 culmina com a apresentação do pedido de *impeachment* contra Dilma Rousseff junto à Câmara dos Deputados por Hélio Bicudo, Janaína Pascoal, Miguel Reale Jr. e Flávio Costa, em 1º de setembro de 2015. Em 2 de dezembro de 2015, Eduardo Cunha aceitava e iniciava a tramitação do pedido contra a presidenta. O *impeachment* seria votado e aprovado na Câmara dos Deputados em 17 de abril de 2016 e, no Senado, em 12 de maio de 2016, tendo sido a presidenta Dilma afastada da presidência.

Em 7 de julho de 2016, Eduardo Cunha renuncia à presidência da Câmara dos Deputados e, em 14 de julho, o deputado federal Rodrigo Maia (DEM/RJ) é eleito presidente da Câmara dos Deputados. Rodrigo Maia exerceria a presidência da Câmara nos biênios 2017/2019 e 2019/2021 e, assim como Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha, teria papel fundamental no redesenho das instituições orçamentárias do período em comento.

A tramitação da PEC nº 02-A, de 2015, ficou paralisada de novembro de 2015 a fevereiro de 2019, período parcialmente coberto pelos eventos do *impeachment* de Dilma Rousseff e, posteriormente, da eleição de Bolsonaro, em outubro de 2018. Nesse ínterim, o tratamento da obrigatoriedade das emendas de bancada foi efetuado por intermédio da LDO por três anos. Tal situação foi alterada com a apresentação do Requerimento de Inclusão na Ordem do Dia nº 602/2019 pelo Deputado Hélio Leite (DEM/PA) em 25 de fevereiro de 2019. Em 26 de março de 2019 a proposta da PEC nº 2/2015 foi aprovada em primeiro e segundo turnos, com dispensa de interstício, no Plenário da Câmara dos Deputados. Em primeiro turno, a proposta recebeu 448 votos favoráveis e apenas 3 contrários; em segundo turno,

453 parlamentares votaram favoravelmente à aprovação da proposta, com apenas 6 contrários. A matéria foi enviada ao Senado Federal no dia seguinte, passando a tramitar sob o nº 34, de 2019.

A PEC aprovada pelo Senado Federal promoveu algumas mudanças no texto original, preservando-se as linhas centrais da versão da Câmara dos Deputados, tendo sido reencaminhada à Câmara dos Deputados em 3 de abril de 2019, após chancelada por ampla maioria dos senadores.

Em 5 de junho de 2019 foi aprovado, em primeiro e segundo turnos, o Substitutivo da Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019, ressaltados os destaques. Todos os partidos políticos encaminharam voto favorável à aprovação do texto, com exceção do Novo, que liberou a bancada. Em 27 de junho de 2019 era publicada a Emenda Constitucional nº 100 e, em 27 de setembro de 2019, a Emenda Constitucional nº 102, que constituem o ápice da reconfiguração da moldura constitucional orçamentária.

Todavia, a Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, não traria somente a previsão da *impositividade* das emendas de bancada, como também outra inovação paradigmática das regras orçamentárias:

Art. 165 [...] § 10. A administração tem o **dever de executar as programações orçamentárias** adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (grifos nossos).

A argumentação utilizada pelo Deputado Carlos Henrique Gaguim (PMDB/TO), relator da Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A, de 2019, do Senado Federal, em seu parecer, é bastante ilustrativa:

A inclusão do § 10 no art. 165 da Constituição Federal enuncia, no direito pátrio, o dever jurídico de execução das programações orçamentárias destinadas a prover a entrega de bens e serviços à sociedade. Identifica-se aqui uma importante inflexão relativamente à prática e à cultura orçamentária atual, que aceita como facultativa a execução pelo gestor do programa de trabalho, ainda que inexistente impedimento fiscal ou técnico. [...]

Resgata-se assim, com algumas variações, a intenção original da PEC do orçamento impositivo do Senado (PEC 22/2000), que tornava cogente a execução de toda a lei orçamentária (e não apenas das emendas). De fato, se o Legislativo vota todo o orçamento, não há sentido em se considerar o dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas. O interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2019, p. 1-5).

Na sequência, a Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019, por intermédio do § 11 do art. 165, complementariza o alcance do *dever de execução das programações orçamentárias*:

•• *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*

- § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:
- I – subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
 - II – não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
 - III – aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

Em termos simples e diretos: estendeu-se a *obrigatoriedade de execução* das programações orçamentárias para todas as *despesas discricionárias*, mas com o esclarecimento de que tal *dever de execução* se subordinava ao cumprimento dos dispositivos relativos a metas fiscais, limites de despesas e não impediria o cancelamento da programação que fosse necessário à abertura de créditos adicionais. Ademais, que tal *dever* não se aplicaria nas hipóteses de impedimento técnico devidamente justificado, remetendo, adicionalmente, ao complemento normativo da LDO.

A nós parece que o *dever de execução* apenas *explicitou* a normatividade já contida na lei orçamentária, qual seja, a realização dos fins que nortearam sua elaboração, vinculando o administrador ao alcance desses objetivos. Ademais, também reforçou a existência de *objetivos fiscais*, que condicionam a execução da lei orçamentária (*seção 5.4*), bem como a existência de *motivos justificadores* para a não execução das programações. Tal entendimento também é manifestado por Marcus Abraham (2021, p. 334): “é razoável afirmar que se tornou literalmente obrigatória a execução plena do orçamento, e não apenas as provenientes de emendas parlamentares individuais ou de bancada”.

Todos os órgãos responsáveis pela execução orçamentária passam a ter, em princípio, a obrigatoriedade de executar as programações discricionárias constantes da LOA e eventual inexecução precisa ser justificada pelos órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento no Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento – SIOP da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia²⁵, em módulo próprio “Acompanhamento das Despesas Discricionárias”. Tais

²⁵ *Vide Ofício Circular SEI nº 4821/2021/ME, de 14 de dezembro de 2021*, direcionado aos responsáveis pelas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração ou equivalentes, inclusive dos órgãos dos demais Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, que trata do **Acompanhamento da Execução Impositiva das Despesas Discricionárias de 2021**, e que trata das orientações relativas às justificativas para a inexecução das programações, que deverão ser atendidas pelos órgãos responsáveis pela execução da lei orçamentária. Disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/siopdoc/lib/exe/fetch.php/acompanhamento_despesas_discricionarias:sei_10080.101387_2021_64_1_.pdf. Acesso em: 5 fev. 2022.

justificativas da inexecução das programações compõem a prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Todavia, o ano de 2019 ainda seria marcado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal e criaria as *transferências especiais* ou *transferências com finalidade definida*. No caso de transferências especiais, os recursos seriam repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres, pertenceriam ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira e, ainda, deveriam ser aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

Tais transferências seriam apelidadas de “emendas PIX” e, com elas, haveria uma inegável *perda de transparência sobre a destinação finalística dos recursos transferidos*, tratando-se, como se refere Bijos (2021, p. 30), de uma espécie de “doação genérica” da União para ações de competência estadual ou municipal:

Desde o PLOA 2020, parte das emendas individuais passaram a ser alocadas em favor da ação orçamentária “0EC2 – Transferências Especiais”, por meio da qual se viabiliza uma espécie de “doação genérica” da União em benefício de entes subnacionais indicados pelos autores das emendas. Pelo disposto no art. 166-A, § 2º, II, da Constituição, essas transferências destinam-se a financiar “programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado” (BRASIL, 1988). A ruptura da lógica federativa é flagrante nesse caso. O que se tem é o financiamento, por via do orçamento federal, de ações de atribuição dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

Não há dúvida de que houve *perda de transparência*. Todavia, parece importante que existam reflexões mais estruturadas acerca das causas desse movimento, que parece se vincular à questão da *responsividade eleitoral (allocation responsiveness)* dos congressistas brasileiros (EULAU; KARPS, 1977), prejudicada pelo longo tempo médio de execução das obras e dos contratos de repasse, bem como ao que se pode chamar de *burocracia regulatória* com a complexificação e ampliação dos normativos reguladores das transferências, como se pode notar das conclusões do próprio TCU em *auditoria sobre emendas parlamentares*, que culminaria no *Acórdão nº 2.704/2019*:

Do total de contratos de repasse oriundos de emendas, em junho de 2018, 82% encontravam-se em fase de execução. Essa concentração deriva – segundo o MDR – do tempo médio para conclusão dos objetos das obras, estimado em cerca de 80 meses (6,5 anos) em abril de 2017 [...]

O tempo médio entre o momento da aprovação da emenda parlamentar e a entrega da respectiva obra, relativa a programas do Ministério das Cidades, é longo e tem piorado nos últimos anos, comprometendo o sucesso e a efetividade da aplicação dos recursos. Constatou-se que o tempo médio para conclusão de obras provenientes de repasses do MFR passou de 70 para 97 meses (mais de oito anos) em período inferior a três anos (entre novembro de 2015 a julho de 2018). O ritmo de execução dos objetos tem sofrido piora contínua. [...]

Ademais, constatou-se que o número de instrumentos regulatórios que regem os contratos de repasse (instruções normativas, portarias, decretos, acórdãos do TCU) saltaram de 40 (quarenta), em 2007, para mais de 160 (cento e sessenta), em 2016, conforme informações da Caixa Econômica Federal, com acréscimo da complexidade operacional e uma das principais causas dessa piora dos prazos de conclusão das obras (TCU, 2019, p. 20-39).

O extenso périplo de alterações normativas chegava ao seu ápice e as consequências do amplo redesenho das regras orçamentárias de 1988 serão patentes e insofismáveis, como veremos adiante. A Tabela 6.3 encadeia e sistematiza, didaticamente, as principais alterações normativas tratadas neste capítulo.

Tabela 6.3 – Evolução sistemática das alterações infraconstitucionais e constitucionais (2013-2022)

Legislação	Regras
Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014)	1) obrigatoriedade de execução de emendas individuais; 2) identificação das programações decorrentes com RP-6
Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA-2014)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas individuais; 2) alteração nas referidas programações depende de “solicitação de seu autor ou indicação do Poder Legislativo”
Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO-2015)	1) obrigatoriedade de execução de emendas individuais; 2) identificação das programações decorrentes com RP-6
Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015	1) obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das emendas individuais
Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (LOA-2015)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas individuais; 2) alteração nas referidas programações depende de “solicitação do parlamentar autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo”
Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016)	1) obrigatoriedade de execução de emendas de bancada estadual
Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas individuais e coletivas; 2) alteração nas referidas programações depende de “solicitação do parlamentar autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo”

Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017)	1) obrigatoriedade de execução de emendas de bancada; 2) identificação das programações decorrentes com RP-7
Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 (LOA-2017)	1) Cancelamento de emendas individuais e de bancada estadual, classificadas com "RP-6" e "RP-7" depende de solicitação do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo
Lei nº 13.539, de 18 de dezembro de 2017 (alteração da LDO-2017)	1) a alteração do RP-7 depende de solicitação ou concordância expressa da bancada estadual autora da emenda
Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018 (LOA-2018)	1) Cancelamento de emendas individuais e de bancada estadual, classificadas com "RP-6" e "RP-7" depende de solicitação ou concordância do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo
Lei nº 13.808, de 14 de janeiro de 2019 (LOA-2019)	1) Cancelamento de emendas individuais e de bancada estadual, classificadas com "RP-6" e "RP-7" depende de solicitação ou concordância do autor da emenda ou indicação do Poder Legislativo
Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019	1) Obrigatoriedade de execução das emendas de bancada; 2) Estabelecimento do "dever de executar as programações orçamentárias" (§ 10 do art. 165)
Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019	1) inclusão dos §§ 11 a 15 do art. 165 da CF/88
Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9)
Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019	1) Criação das transferências especiais (" <i>Emendas PIX</i> ") 2) Criação das transferências com finalidade definida
Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (alteração da LDO-2020)	Executivo propõe a reinclusão da discriminação das emendas de comissão permanente (RP-8) e das emendas de relator-geral do PLOA (RP-9)
Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (LOA-2020)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas; 2) cancelamento das referidas programações depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda"
Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9) 2) veto derrubado pelo Congresso Nacional e retorno dos às programações RP-8 e RP-9
Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021 (LOA-2021)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas; 2) cancelamento das referidas programações depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda"
Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO-2022)	Lei aprovada trouxe a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). Não houve propositura de veto pelo Executivo.
Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA-2022)	1) vedação ao cancelamento das programações de emendas; 2) cancelamento das programações de RP-6 e RP-7 depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda" 3) cancelamento de RP-8 e RP-9 também depende de "solicitação ou concordância do autor da emenda"

Fonte: LDOs, LOAs e Emendas Constitucionais indicadas. Elaboração própria.

6.1.4 A reconfiguração das emendas de relator-geral

Primeiramente, há que se afirmar categoricamente: as emendas de relator-geral não foram “criadas” em 2020; ao contrário, apenas o *identificador de resultado primário RP-9* seria criado em 2020 (FARIA, 2022a, 2022b). Como vimos, as emendas de relator-geral existem desde o primeiro tratamento regimental do tema (*seções 4.5 e 5.5*) e, portanto, não foram – ao contrário de afirmativas precipitadas – instituídas pelo marcador RP-9.

Contudo, há uma importância inegável na criação do RP-9, cujo impacto seria notado, inclusive, nos debates das eleições presidenciais de 2022. Exatamente por isso, assume relevo a disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação dos marcadores orçamentários RP-8 e RP-9. Sabia-se o que estava em jogo e o impacto potencial da inovação e é o que procuraremos evidenciar na sequência.

O embate entre Executivo e Legislativo se daria, primeiramente, na aprovação da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020) e, no exercício seguinte, na aprovação da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), tendo como alvo central da disputa a instituição dos marcadores de despesa RP-8 (emendas de comissão) e RP-9 (emendas de relator-geral), como pode se observar na Tabela 6.4, de forma esquemática.

Tabela 6.4 – A disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação do marcador RP-9

Legislação	Veto, reinclusão e derrubada de veto
Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9)
Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (alteração da LDO-2020)	Executivo propõe a reinclusão da discriminação das emendas de comissão permanente (RP-8) e das emendas de relator-geral do PLOA (RP-9)
Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021)	1) veto do Executivo à necessidade de discriminação da despesa discricionária decorrente de emendas de comissão permanente (RP-8) e de relator-geral do PLOA (RP-9) 2) veto derrubado pelo Congresso Nacional e retorno dos às programações RP-8 e RP-9
Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO-2022)	Lei aprovada trouxe a previsão da identificação das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). Não houve propositura de veto pelo Executivo.

Fonte: LDOs 2020, 2021 e 2022. Elaboração própria.

Como se pode observar, apesar do *veto inicial* do Poder Executivo à criação do RP-9, houve um posterior *recuo* e envio, pelo próprio Executivo, de um projeto de lei alterando a LDO-2020, por meio do qual se propôs a *reinclusão da discriminação das despesas decorrentes de emendas de relator-geral com RP-9*. Desse modo, a Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, incluiria, no § 4º, a necessidade de discriminação das emendas “de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, *excluídas as de ordem técnica* (RP 9)”²⁶.

Veja-se, portanto, que, ao falarmos em *RP-9*, estamos nos referindo a um marcador orçamentário que pretendia discriminar um *tipo específico* das emendas de relator-geral: *aquela relativa ao acréscimo de valores a programações constantes do orçamento ou a inclusão de programação nova no orçamento*²⁷.

Como vimos anteriormente, por meio de uma *triangulação normativa* foram combinadas regras da LDO e da LOA que asseguravam a *execução obrigatória*; a *marcação de programações orçamentárias* por meio dos identificadores de resultado primário (RPs); e a *vedação a créditos suplementares da LOA sem anuência dos parlamentares* autores das emendas. Tal entrelaçamento normativo garantia *intangibilidade* às emendas individuais (RP-6) e de bancada (RP-7).

Destarte, buscava-se estender o tratamento assegurado às emendas individuais e de bancada às emendas de comissão e de relator-geral, ampliando-se o controle dos recursos orçamentários pelo Congresso Nacional. Esse redesenho incremental e progressivo da ordem orçamentária assentou-se essencialmente em regras das leis de diretrizes orçamentárias, que permitem a gestação e experimentação contínua de mudanças mais significativas que, posteriormente, seriam transplantadas para a ordem constitucional. A Tabela 6.5 sistematiza esse conjunto de alterações, indicando a movimentação do Legislativo para a introdução de regras que assegurassem maior controle do processo orçamentário:

²⁶ Item “G” da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 6º da Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, que alterou a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020).

²⁷ Parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN: “é vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, **ressalvado o disposto** no inciso I do *caput* [corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal] e nos **Pareceres Preliminares**” (grifos nossos).

Tabela 6.5 – Extensão do *regime de impositividade* das emendas individuais às demais emendas

Elementos	Emendas individuais	Emendas de bancada	Emendas de comissão	Emendas de relator-geral
Impositividade (obrigatoriedade execução)	LDO-2014	LDO-2016		
Marcação orçamentária RP	LDO-2014	LDO-2017	LDO-2020	LDO-2020
Montante em percentual da RCL	LDO-2014	LDO-2017		
Reserva específica no PLOA	LDO-2014	LDO-2018		LDO-2023
Indicação de beneficiários e ordem de prioridade	LDO-2016	LDO-2018	LDO-2021	LDO-2021

Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias (LDOs). Elaboração e sistematização do autor.

Portanto, o fim último da instituição do RP-9 é o *controle da execução do orçamento*, ou melhor, da *indicação de beneficiários pelo Legislativo* e não o aumento ou a ampliação da transparência. A ampliação da transparência, no caso, decorreria de uma espécie de “dano colateral”. Isso ocorre porque, ao se estabelecer a necessidade de discriminação da despesa com o RP-9, toda e qualquer despesa discriminada com aquele marcador passa, automaticamente, a ser *rastreável* nos sistemas informatizados de controle da execução orçamentária do Poder Executivo federal.

Por isso, ao mesmo tempo que a criação do RP-9 permitiria o controle do gerenciamento e da indicação de beneficiários pelo relator-geral – dada a impossibilidade de qualquer alteração na programação orçamentária sem a sua anuência²⁸ –, ao se evidenciar montantes astronômicos de recursos carimbados pelo relator-geral, propiciar-se-ia o questionamento, a crítica, o exame e, também, a vulnerabilização do próprio instrumento.

²⁸ O art. 4º da Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020 (LOA-2020) autorizaria a abertura de créditos suplementares desde que *não cancelasse dotações decorrente de emendas, in verbis*: “Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta Lei, desde que compatíveis com a obtenção do resultado primário necessário ao cumprimento da meta estabelecida na LDO-2020 e com os limites de despesas primárias de que tratam os arts. 107, 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, **não cancelem dotações decorrentes de emendas, ressalvadas as disposições dos §§ 7º a 9º**, e atendam as seguintes condições [...]” (grifos nossos). A seu turno, o § 7º da LOA-2020 previria que “somente poderão ser cancelados valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas quando cumulativamente ocorrerem as seguintes condições: I – impedimento técnico ou legal que impeça a execução da despesa; II – **solicitação ou concordância do autor da emenda** [...]” (grifos nossos).

E por isso, fora do hermetismo técnico-orçamentário, entender-se-ia, *erroneamente*, que o RP-9 teria criado as emendas de relator-geral. A comprovação do equívoco desse argumento pode ser visualizada na Tabela 6.6:

Tabela 6.6 – Emendas parlamentares por RP

Ano	Emendas Individuais RP-6	Emendas de Bancada Estadual RP-7	Emendas de Comissão Permanente RP-8	Emendas de Relator-Geral do PLOA RP-9
2014	R\$ 8,672 bilhões			
2015	R\$ 9,663 bilhões			
2016	R\$ 9,097 bilhões			
2017	R\$ 9,099 bilhões	R\$ 6,066 bilhões		
2018	R\$ 8,774 bilhões	R\$ 3,071 bilhões		
2019	R\$ 9,144 bilhões	R\$ 4,580 bilhões		
2020	R\$ 9,468 bilhões	R\$ 5,927 bilhões	R\$ 687,286 milhões	R\$ 30,124 bilhões
2021	R\$ 9,670 bilhões	R\$ 7,302 bilhões	–	R\$ 18,530 bilhões
2022	R\$ 10,930 bilhões	R\$ 5,867 bilhões	R\$ 2,403 bilhões	R\$ 16,5 bilhões
2023	R\$ 21,246 bilhões	R\$ 7,692 bilhões	R\$ 7,567 bilhões	–

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistematização e compilação próprias.

Assim como as emendas individuais não foram criadas em 2014 (*mas somente o RP-6*); as emendas de bancada não foram criadas em 2017 (*mas somente o RP-7*); as emendas de comissão não foram criadas em 2020 (*mas somente o RP-8*), *também as emendas de relator-geral não foram criadas em 2020, mas somente o identificador RP-9*. Todavia, como, nos sistemas informatizados, somente é possível a extração das informações das despesas com os RPs *após a sua criação*, logicamente somente é possível tal visualização, por meio dos sistemas informatizados, após a determinação legal de discriminação da despesa. Esse o motivo central do entendimento equivocado: a ausência de visualização dos montantes progressos atribuídos a tais emendas.

E também por tal motivo a alegação, *política*, de que se procurou dar mais transparência às emendas de relator-geral com a criação do RP-9 encobre o real objetivo, *político*, de criação do marcador orçamentário: o de ampliar a participação do Poder Legislativo na definição alocativa final, assegurando ingerência na execução da despesa. Exatamente por isso o deputado Rodrigo Maia, ao analisar as mudanças do *orçamento impositivo* em entrevista ao G1, enfatizaria o “aspecto secundário” (*secundário porque não seria a finalidade pretendida pelo Legislativo*) da modificação ocorrida, reforçando-o:

as emendas de relator nos governos anteriores, nos exercícios passados, ficavam dentro do RP2 [despesas definidas pelo governo]. Então, tinha menos transparência do que temos agora. O que se fez neste ano foi apenas tirar de dentro da RP2 a emenda do relator, apenas separando para dar mais transparência (CALGARO; BARBIÉRI, 2020).

Anteriormente ao referido redesenho, a discricionariedade do Executivo na execução do orçamento era mais ampla, visto que inexistia obrigatoriedade de execução e que a programação orçamentária podia ser alterada sem a necessidade de anuência dos autores das emendas, no caso de programações oriundas de emendas parlamentares. Por isso, a execução das programações incluídas pelas emendas de relator-geral permanecia pendente, a depender da conveniência e do interesse do Executivo. Isso ocorria pois, após as alterações e inclusões de dotações do relator-geral, tais programações orçamentárias não ostentavam quaisquer sinais de diferenciação em relação às demais programações discricionárias da peça orçamentária. Tal fato foi, inclusive, reconhecido na decisão monocrática da Exma. Ministra Rosa Weber referendada pelo Plenário do STF (BRASIL, STF, 2021, p. 27).

Dito em outras palavras: as emendas de relator-geral do PLOA, anteriormente à reconfiguração normativa descrita, eram marcadas com RP-2 (despesas primárias discricionárias), assim como as demais programações discricionárias do Executivo. Assim, parcela das programações discricionárias prevista na LOA decorria das intervenções do relator-geral, *embora não se pudesse visualizar tais montantes*, de forma segregada, no orçamento anual, ante a ausência de marcador específico para tal finalidade. Inclusive por isso as emendas de relator-geral do PLOA sempre estiveram associadas à descaracterização da autoria das proposições (SANCHES, 1998, p. 5-6; GREGGIANIN, 2011, p. 150), dissimulando-se os reais beneficiários das programações incluídas.

Note-se que tal sistemática das emendas de relator-geral foi reconhecida abertamente no *Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021*, que dispôs sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com RP-9:

CONSIDERANDO a não exigência e a inexistência de procedimento preestabelecido por Lei para registro formal das milhares de demandas recebidas pelo Relator-Geral com sugestão de alocação de recursos por parte de parlamentares, prefeitos, governadores, Ministros de Estado, associações, cidadãos, formuladas no dia a dia do exercício dinâmico do mandato; [...] (BRASIL, Congresso Nacional, 2021a, p. 1)

O controle de programações marcadas com o RP-9 daria origem a outras distorções, na medida em que criavam a *necessidade de aquiescência de alterações destas programações pelo relator-geral* mesmo em se tratando de programações que, normalmente, seriam do Executivo, como seria destacado por Ribamar Oliveira (2020):

o relator corta uma programação incluída pelo governo na proposta orçamentária original e a recoloca como emenda sua, aumentando a dotação. Com isso, o relator fica com a prerrogativa de indicar os beneficiários de toda a dotação e definir a prioridade de sua execução. O mecanismo é chamado de “emenda cachorro” pela área técnica porque é como se um cachorro estivesse mordendo o próprio rabo. O parlamentar se apropria de uma programação original do Executivo, faz um pequeno acréscimo, e passa a ser o gestor de toda a dotação (OLIVEIRA, 2020).

As emendas RP-9 somente se tornaram possíveis em decorrência da confluência do redesenho das instituições orçamentárias provocada pelos três fluxos de alterações normativas (regimental, infraconstitucional e constitucional). As autorizações para as emendas de relator-geral, ampliadas regimentalmente de forma contínua e gradativa, foram condição *sine qua non* para que os redeseños infraconstitucional e constitucional (execução obrigatória, marcação de programações com RP e vedação de cancelamento de programações) se tornassem operacionalmente viáveis.

Tal fenômeno, de ordem regimental, perpassou 4 diferentes governos, de distintas colorações políticas (Lula 2, Dilma 1, Dilma 2, Temer e Bolsonaro) e, associado ao fluxo de alterações constitucionais e legais anteriormente descrito (execução obrigatória, marcação de programações orçamentárias com o RP e vedação de cancelamento de programações decorrentes de emendas) ensejou as simbólicas e explosivas emendas RP-9 ou *orçamento secreto*. A tabela 6.7, abaixo, procura sistematizar um conjunto de alterações dos regimes das emendas de relator, apontando para os *vários sinais* de mudança do regime de dominância orçamentária do Executivo para o *regime da dominância orçamentária do Legislativo*.

Tabela 6.7 – A reconfiguração das emendas de relator no regime de dominância legislativa

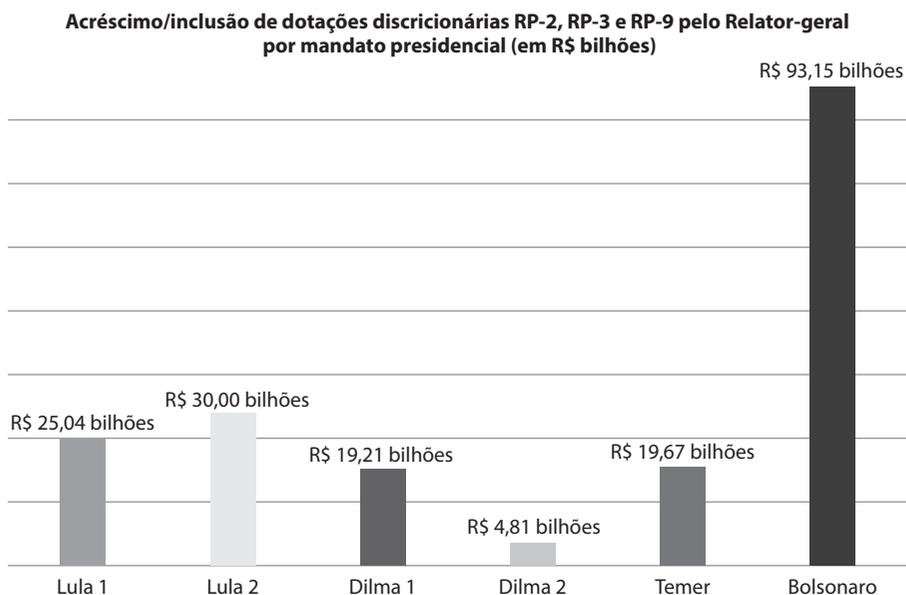
Regime das Emendas de Relator		
Elementos configuradores	Antes do redesenho orçamentário	Depois do redesenho orçamentário
Montante alocado	R\$ 6,17 bilhões/ano	R\$ 19,13 bilhões/ano
Caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo	Discricionariedade ampla	Discricionariedade reduzida
	Ausência de critérios para contingenciamento	Limitação proporcional das emendas e discricionárias
	Manejo de todas emendas	Apenas emendas de relator
	Crítérios definidos pelo Executivo	Ferramentas reduzidas: § 18 do art. 166 CF/88 e timing liberação
	Moedas de troca orçamentárias	Emendas impositivas e desvalorização das moedas de troca orçamentárias
Dinâmica de distribuição	Concentração nas lideranças e cúpulas partidárias, com ascendência do Executivo	Varejo da negociação de apoio parlamentar, com domínio do Legislativo

Transparência	Inexistente	RP-9 permite acompanhamento da execução
Autoria das proposições	Descaracterização da autoria das proposições e dissimulação dos beneficiários	Descaracterização da autoria das proposições e dissimulação dos beneficiários
	Parecer final da CMO “poderia” apresentar síntese dos pedidos que deram origem às emendas	Sistema de indicação e figura do usuário externo, por exigência do STF
Critérios para distribuição de emendas	Políticos	Políticos

Fonte: Elaboração e sistematização próprias.

O impacto do conjunto de alterações normativas aqui referido foi enorme, como se pode verificar pelo crescimento dos montantes das emendas destinadas à inclusão ou acréscimo de dotações, agrupados por mandato presidencial, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 6.2 – Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral



Fonte: Demonstrativo de Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG), integrante do Parecer Final da CMO, e SIOP para RP-9 em 2020, 2021 e 2022.

Observações metodológicas: O segundo mandato de Dilma Rousseff contou tão somente com a elaboração da LOA-2016, em razão do *impeachment*; a seu turno, o período de Temer contou com a elaboração de três LOAs. O mandato de Bolsonaro compreende a elaboração de quatro LOAs. O PLOA-2023, que contemplava cerca de R\$ 19,39 bilhões de emendas de relator-geral RP-9 (somatória dos montantes das emendas individuais impositivas, de R\$ 11,7 bilhões, e das emendas de bancada impositivas, de R\$ 7,69 bilhões) foi alterado com a distribuição de tais recursos para emendas individuais impositivas e recursos discricionários (RP-2), nos termos da PEC da Transição (EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022). Dados compilados e sistematizados pelo autor. Valores em R\$1,00 e atualizados a preços de dez/2022.

Há que salientar que os regimes jurídicos das emendas foram sendo modificados em razão do redesenho das instituições orçamentárias explicitado. As alterações, nos governos Lula 1 e 2, foram diminutas, havendo maior discricionariedade do Executivo e um regime não impositivo das emendas parlamentares; o primeiro mandato de Dilma e seu único ano do segundo mandato (2015) assistem ao estabelecimento das regras de execução obrigatória para as emendas individuais e de bancada; todavia, o ápice da reconfiguração orçamentária dá-se no primeiro ano do governo Bolsonaro com as EC nº 100 e 102, de 2019. Efetivamente, com a conjunção das regras de obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, criação do marcador orçamentário RP-9, vedação de cancelamento de tais programações e a elasticidade regimental atribuída às hipóteses de emendamento do relator-geral, o crescimento de tais emendas foi exponencial.

Enquanto a média anual de acréscimo/inclusão de dotações discricionárias (RP-2 e RP-3) do período de 2003-2018 foi de R\$ 6,17 bilhões, por ano, o período do governo Bolsonaro contou com uma média anual de R\$ 19,13 bilhões apenas para as inclusões de RP-9. Somando-se as dotações incluídas com RP-2, a média do governo Bolsonaro sobe para R\$ 23,29 bilhões, por ano. Para que se possa aquilatar adequadamente tais montantes, basta lembrar que a média *anual* de Bolsonaro fica bem próxima dos montantes totais dos mandatos de Lula 1, Dilma 1 e da somatória de Dilma 2 e Temer – e isso somente ocorre em decorrência da decisão do STF, que vedaria a alocação de R\$ 19,39 bilhões em RP-9. Na verdade, o montante do período sob Bolsonaro (*R\$ 93,15 bilhões*) aproxima-se de todo o período de 5 governos anteriores (*R\$ 98,7 bilhões*), sob condições menos favoráveis ao Poder Executivo (menor discricionariedade do Executivo e maior controle do orçamento pelo Congresso Nacional).

A projeção para o montante das emendas de relator-geral no governo Bolsonaro indicava um valor de R\$ 97,96 bilhões; todavia, ante a declaração de inconstitucionalidade, pelo STF, das emendas de relator-geral relativas ao acréscimo/inclusão de dotações, o montante correspondente, de R\$ 19,39 bilhões, equivalente à somatória dos montantes impositivos das emendas individuais e de bancada²⁹ (R\$ 11,7 bilhões e R\$ 7,69 bilhões, respectivamente) foi realocado e dividido entre emendas individuais impositivas (ampliadas pela PEC da transição para 2% da RCL) e recursos discricionários (RP-2).

²⁹ *Parágrafo único do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN* que alterou disposições da Resolução nº 1/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral.

6.2 O CONTROLE DA EXECUÇÃO E A INDICAÇÃO DE BENEFICIÁRIOS PELO LEGISLATIVO

Ao Poder Executivo compete a efetiva *execução da despesa*, por meio de uma série concatenada de atos administrativos e das fases do empenho³⁰, liquidação³¹ e pagamento³², em consonância com a programação orçamentária e com a política pública setorial a ser implementada. Ora, se ao Executivo compete a execução da despesa, para que possamos falar em *controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo*, torna-se necessário delimitarmos adequadamente o significado da expressão.

De início, cabe lembrar que a impositividade das emendas não garante a sua execução no caso de restar configurado algum *impedimento técnico* e, também, na hipótese de *limitação orçamentária* (contingenciamento). Portanto, tornou-se necessário estabelecer uma série de providências para identificação e saneamento dos impedimentos técnicos³³, bem como ordenar a fila de execução das emendas parlamentares no caso de incidência de contingenciamento, facultando-se a indicação da *ordem de prioridades*. A obrigatoriedade de execução das emendas, portanto, acarretou a necessidade de se assegurar a *definição das prioridades de execução relativas às emendas* aos próprios parlamentares, dada a existência da regra de contingenciamento proporcional dos montantes das emendas e das despesas discricionárias.

As regras orçamentárias que viabilizariam a ordenação das prioridades, contudo, somente surgiriam na LDO após a aprovação da EC nº 86, de 2015, e demandariam, inclusive, o desenvolvimento de módulo específico no sistema informatizado (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Além disso, surgiram concomitantemente com a possibilidade de indicação de beneficiários específicos pelos parlamentares. Portanto, na LDO-2016 haveria a previsão de que “no processo de elaboração e execução das emendas individuais poderá haver, em caráter indicativo [...] a identificação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade,

³⁰ Arts. 58 a 61 da Lei nº 4.320/1964.

³¹ Art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

³² Arts. 62, 64 e 65 da Lei nº 4.320/1964.

³³ Note-se que, quando foi aprovada a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, o texto constitucional passou a contemplar os prazos e providências a serem adotadas para a identificação e saneamento dos impedimentos técnicos. A Emenda Constitucional nº 100, de 27 de junho de 2019, revogaria os incisos do § 14 do art. 166 e remeteria à disciplina da *lei de diretrizes orçamentárias* o cronograma para análise e verificação dos impedimentos e demais procedimentos necessários à execução das referidas programações.

na justificação da emenda, para efeito de aplicação dos limites de execução³⁴. Idêntico dispositivo seria previsto na LDO-2017³⁵.

Na LDO-2018, a previsão de indicação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade para efeito de aplicação dos limites de execução foi ampliada para as emendas de bancada³⁶, mantendo-se a mesma previsão na LDO-2019³⁷. Os procedimentos destinados a viabilizar a execução das programações incluídas por emendas individuais de execução obrigatória não tiveram mudança significativa nas LDOs 2020 e 2021, havendo sempre um determinado prazo para que seja realizada a indicação de beneficiários específicos e da ordem de prioridade no SIOF³⁸.

Em 2021, o Substitutivo do PLDO-2022 traria, no *caput* do artigo 71, uma previsão ampla e genérica sem especificação dos tipos de emendas às quais se aplicaria o dispositivo, bem como a *fixação de prazo para a consecução do empenho das programações com RP-9*:

Art. 71. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores.

§ 1º Caso seja necessário obter informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária incluída por emenda, poderá o Ministro da Pasta respectiva solicitá-las ao respectivo autor.

§ 2º Nos casos das programações com identificador de resultado primário nove, o Poder Executivo terá o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para consecução do empenho a partir da vigência da Lei Orçamentaria de 2022.

Tal dispositivo seria vetado pelo Poder Executivo, que oporia as seguintes *razões de veto*:

A proposição legislativa estabelece que a execução das programações das emendas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas por seus autores, hipótese em que o Ministro de Estado responsável poderia demandar informações adicionais quanto ao detalhamento da dotação orçamentária incluída por emenda, tendo o Poder Executivo o prazo de cento e oitenta dias para a consecução do empenho das programações com identificador de Resultado Primário 9 (RP 9).

³⁴ Inciso II do art. 66 da Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015 (LDO-2016).

³⁵ Inciso II do art. 70 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

³⁶ Conforme o art. 64 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017 (LDO-2018): “Os autores das emendas de que trata esta Seção [Seção X – Do regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de bancada estadual] deverão indicar, nos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo, os beneficiários específicos e a ordem de prioridade para efeito da aplicação dos limites de execução, com vistas ao atendimento do disposto no art. 58”.

³⁷ Art. 66 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO-2019).

³⁸ Inciso I do art. 67 da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020) e inciso II do art. 74 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021).

Entretanto, em pese a boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois, além de adotar regra de execução de emendas parlamentares que não têm previsão constitucional, investe contra o princípio da impessoalidade, que orienta a administração pública federal, ao fomentar cunho personalístico nas indicações e priorizações das programações decorrentes de emendas, o que ampliaria as dificuldades operacionais para a garantia da execução da despesa pública.

A indicação de beneficiários pelos autores das emendas, que, de outra forma, seriam estabelecidos conforme os parâmetros e as diretrizes setoriais, reduziria a flexibilidade na gestão orçamentária e poderia ter impacto na qualidade do gasto público.

Ademais, a proposta legislativa requer a observância à ordem de prioridades estabelecida pelos autores das emendas, para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, o que aumentaria a já alta rigidez orçamentária e retiraria do Poder Executivo federal a prerrogativa de detalhamento dessa limitação, conforme as necessidades de execução dos órgãos públicos, com vistas ao atendimento de despesas essenciais e inadiáveis.

Cumprir salientar, ainda, que, ao promover maior rigidez na gestão orçamentária, tal proposta legislativa dificulta o cumprimento das regras fiscais, especialmente, dos limites individualizados de despesas primárias, de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da meta fiscal, estabelecida no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022.

Em relação ao disposto no § 2º do art. 71, o prazo de cento e oitenta dias para a consecução do empenho conflitaria com o disposto no inciso II do § 11 do art. 165 da Constituição, segundo o qual o dever de execução das programações orçamentárias não se aplica nas hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente comprovados. Nesse sentido, caso sancionado, tal dispositivo tornaria incerto o procedimento para verificação e saneamento de impedimentos técnicos em programações marcadas com RP 9.

Todavia, o *veto seria rejeitado* pelo Congresso Nacional em 17 de dezembro de 2021, permanecendo o *caput* do art. 71 da LDO-2022: “A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”.

Por fim, a Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023) também traria a previsão de que a execução das programações das emendas deveria observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão pelos parlamentares autores³⁹. Haveria nova disputa entre Executivo e Legislativo em torno da previsão de indicação de beneficiários e de ordem de prioridades *no caso das emendas de relator-geral*. O inciso II do art. 49 da LDO-2023, que traria a previsão de observância de indicações de beneficiários e de ordem de prioridades feitas pelo relator-geral,

³⁹ O inciso II do art. 79 estenderia a necessidade de observância das indicações de beneficiários e da ordem de prioridade às emendas de relator-geral seria vetado.

conjuntamente com o presidente da CMO, seria inicialmente vetado, mas o veto seria derrubado pelo Congresso Nacional, mantendo-se a seguinte previsão:

Art. 79. A execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas:

I – no caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão, previstas nos itens 1, 2 e 3 da alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º, pelos respectivos autores; e
II – no caso das emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária de 2023, previstas no item 4 da alínea ‘c’ do inciso II do § 4º do art. 7º, conjuntamente pelo Presidente da CMO em exercício quando da aprovação da LOA 2023 e pelo respectivo autor da emenda (grifos nossos).

A indicação de beneficiário é descrita, nas regulamentações do Poder Executivo, como o “procedimento por meio do qual o autor de emenda individual determinará no módulo Emendas Individuais do SIOP os beneficiários de suas emendas, seus respectivos valores e ordem de prioridade para fins de execução orçamentária e financeira”⁴⁰. Portanto, os autores das emendas individuais devem indicar ou atualizar, nos prazos estabelecidos, os beneficiários de suas emendas e a ordem de prioridade no SIOP. Havendo atualização e alteração do limite de movimentação e empenho no módulo Emendas Individuais no SIOP, o módulo é aberto para fins de priorização, alteração de valores, exclusão ou adição de beneficiários.

No caso das demais emendas, a indicação de beneficiários é descrita como “o procedimento pelo qual o autor indica à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República – SRI/PR e aos órgãos setoriais, por ofício, os beneficiários de suas emendas”⁴¹.

No que diz respeito às emendas de bancada estadual de execução obrigatória, a indicação de beneficiários é realizada pelos coordenadores das bancadas estaduais por meio de ofício enviado para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI), cabendo à SRI o envio da indicação aos órgãos setoriais responsáveis pela execução das emendas⁴². Eventual limitação do montante disponível para

⁴⁰ Inciso VII do art. 3º da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022. Na Portaria Interministerial MPO – MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023, o conceito de beneficiário, no caso das emendas individuais, é o mesmo (alínea “a” do inciso VII do art. 2º).

⁴¹ Alínea “b” do inciso VII do art. 2º da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023.

⁴² Art. 30 da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023. Na sistemática anterior (Portaria nº 1.965, de 10 de março de 2022), a indicação de beneficiários, no caso das emendas de bancada estadual de execução obrigatória, era “tratada pelos coordenadores das bancadas estaduais diretamente com os respectivos órgãos setoriais responsáveis pela execução das emendas”.

empenho é distribuída conforme a indicação da bancada estadual autora após consulta formulada pela SRI às bancadas⁴³. De forma similar, a indicação de beneficiários e ordem de prioridade no caso das emendas de comissão é realizada diretamente pelo autor da emenda com a SRI, que encaminhará a relação de beneficiários e ordem de prioridade aos órgãos setoriais responsáveis pela execução das emendas⁴⁴.

Em decorrência do julgamento do *orçamento secreto* no STF e da respectiva decisão acerca das emendas de relator-geral, tratadas adiante neste trabalho, a Portaria nº 1, de 3 de março de 2023, não traria qualquer norma relativa à indicação de beneficiários pelo relator-geral. Todavia, a Portaria anterior tratava da questão no art. 43, que estabelecia que “a indicação de beneficiários e a ordem de prioridade referida no art. 71 da Lei nº 14.194, de 2021 – LDO-2022, inclusive as solicitações que as fundamentem, devem ser tratadas pelo autor da emenda diretamente com os respectivos órgãos setoriais”⁴⁵. No mesmo sentido, o art. 69-A incluído na Resolução nº 1, de 2006-CN, por intermédio da Resolução nº 2, de 2021-CN, publicada em 2 de dezembro de 2021, dispôs que “o relator-geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas de solicitações recebidas de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil”.

Cabia a cada ministério avaliar a observância da legislação aplicável às referidas despesas e a compatibilidade das despesas com a política pública setorial e seus critérios técnicos, demonstrando que sua realização atenderia ao interesse público⁴⁶. A *incompatibilidade da despesa relativa a emenda de relator-geral com a política pública setorial do órgão responsável pela programação* era, inclusive, uma das hipóteses expressas de impedimento técnico para tal espécie de emendas⁴⁷. Na hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira, os limites das emendas de relator-geral *podiam* ser reduzidos na mesma proporção aplicável ao conjunto das emendas primárias discricionárias⁴⁸. O relator-geral poderia, inclusive, comunicar aos órgãos setoriais *ordem diversa de prioridades*, a ser considerada no remanejamento de limites de empenho entre os órgãos orçamentários⁴⁹. Por fim, cabe ressaltar que os órgãos setoriais deveriam registrar no módulo “acompanhamento das despesas discricionárias

⁴³ Art. 34 da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023.

⁴⁴ Art. 37 da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023.

⁴⁵ Art. 43 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁶ Incisos I e II do art. 42 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁷ Inciso V do art. 44 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁸ Art. 47 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁴⁹ § 2º do art. 47 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

do SIOP” justificativa da execução das programações classificadas com RP 9 no *caso em que os valores empenhados fossem inferiores a noventa e nove por cento da dotação orçamentária*⁵⁰.

Quando o beneficiário for entidade privada sem fins lucrativos, a celebração do instrumento dependerá do atendimento dos requisitos da legislação aplicável (LRF, LDO e legislação específica de cada instrumento, conforme se trate de organização da sociedade civil, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP) ou entidades filantrópicas e sem fins lucrativos). O não atendimento aos requisitos das legislações específicas impedirá a celebração dos instrumentos.

São consideradas hipóteses de impedimento de ordem técnica a incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora; a ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária; a não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos definidos; valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho; a incompatibilidade do objeto da despesa com finalidade ou atributos da ação orçamentária; a ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia; a não comprovação de que os recursos orçamentários e financeiros são suficientes para conclusão do empreendimento ou de etapa útil; a incompatibilidade das despesas com a política pública setorial e critérios técnicos que a consubstanciam; a incompatibilidade com a política pública aprovada no âmbito do órgão setorial, além de outras razões de ordem técnica devidamente justificadas⁵¹. Trata-se, portanto, de um *rol meramente exemplificativo* de hipóteses caracterizadoras de impedimentos técnicos.

Como já referido, a *triangulação normativa* não seria “concluída” no caso das emendas de comissão e de relator-geral, de modo a assegurar a plena garantia da *intangibilidade* dessas espécies de emendas. Isso porque *não haveria, nestes dois casos, montantes de execução obrigatória*, como no caso das emendas individuais⁵² e de

⁵⁰ Art. 50 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022.

⁵¹ Art. 4º da Portaria Interministerial MPO e MGI e PR/SRI nº 1, de 3 de março de 2023. Nesta última portaria foram registradas 23 hipóteses de impedimento técnico, *estabelecidas para todas as espécies de emendas*, sendo a última de “outras razões de ordem técnica devidamente justificadas” (inciso XXIII). Na Portaria nº 1.965, de 10 de março de 2022, haviam sido estabelecidas 12 hipóteses de impedimento técnico no caso das emendas individuais, consignando-se, na última hipótese “outras razões de ordem técnica devidamente justificadas”, 9 (nove) hipóteses de impedimento de emendas de bancada, 12 para emendas de comissão e 12 para emendas de relator-geral.

⁵² Conforme § 11 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a *1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior*.

bancada⁵³. De qualquer forma, no contexto das tentativas de regulamentação das emendas de relator-geral, pelo Congresso Nacional, uma alteração regimental aprovaria o *montante das emendas de relator-geral*, que passaria a corresponder à somatória das emendas individuais e de bancada obrigatórias⁵⁴.

Todavia, contrariamente à fracassada instituição da obrigatoriedade das emendas de relator-geral⁵⁵, a regulamentação da possibilidade de indicação de beneficiários e da ordem de prioridade para tais emendas seria exitosa. Destarte, buscava-se estender o tratamento assegurado às emendas individuais e de bancada às emendas de comissão e de relator-geral, ampliando-se a influência do Congresso Nacional na priorização das despesas e, mais especificamente, na indicação de beneficiários. A tabela 6.8, replicada novamente, permite uma melhor visualização do conjunto de modificações de que tratamos nesta subseção e em sua precursora.

Tabela 6.8 – Extensão dos elementos integrantes do regime impositivo das emendas individuais

Elementos	Emendas individuais	Emendas de bancada	Emendas de comissão	Emendas de relator-geral
Impositividade (obrigatoriedade execução)	LDO-2014	LDO-2016		
Marcação orçamentária RP	LDO-2014	LDO-2017	LDO-2020	LDO-2020
Montante em percentual da RCL	LDO-2014	LDO-2017		
Reserva específica no PLOA	LDO-2014	LDO-2018		LDO-2023
Indicação de beneficiários e ordem de prioridade	LDO-2016	LDO-2018	LDO-2021	LDO-2021

Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias (LDOs). Compilação e sistematização próprias.

⁵³ Conforme § 12 do art. 166 da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 86, de 17 de março de 2015, no montante correspondente a 1 % da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

⁵⁴ Conforme estabeleceu o *parágrafo único* do art. 53, inserido na Resolução nº 1, de 2006-CN, por intermédio da Resolução nº 2, de 2021-CN: “o limite financeiro de que trata o inciso IV [emendas de relator-geral referentes à inclusão de programação ou acréscimo de valores em programações constantes do projeto de orçamento] não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os §§ 11 [emendas individuais impositivas] e 12 [emendas de bancada impositivas] do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144”.

⁵⁵ De qualquer forma, se aprovaria a *regra do contingenciamento proporcional* de conforme se depreende da leitura do *art. 47 da Portaria Interministerial ME/SEGOV nº 1.965, de 10 de março de 2022*: “Na hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira, de que tratam o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – LRF, e o art. 62 da Lei nº 14.303, de 2022 – LDO-2022, os limites referentes às programações de que trata este Título poderão ser reduzidos na mesma proporção aplicável ao conjunto das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal, na forma do § 16 do art. 62 da Lei nº 14.303, de 2022 – LDO-2022”.

Analisando a questão da indicação dos beneficiários por intermédio das leis orçamentárias anuais, Fernando Moutinho defende que:

pode o Legislativo, na ordem da Carta de 1988, estabelecer a alocação dos recursos orçamentários, no grau de detalhamento que entender necessário, chegando mesmo a indicar nominalmente beneficiários. Parte-se do princípio que ao Congresso Nacional cabe decidir sobre a alocação dos recursos públicos da União, sem qualquer restrição quanto ao conteúdo dessa decisão senão aquelas que constam da Constituição Federal. Não se considera a indicação nominal na própria lei orçamentária como uma violação do princípio da impessoalidade.

Se o Congresso não inscreveu na própria lei orçamentária a decisão de destinar recursos a um destinatário “a” ou “b”, não há nenhum outro ato ou lugar no ordenamento jurídico no qual se vá encontrar a manifestação do seu poder constitucional de determinar a alocação dos recursos públicos, de deliberar sobre o orçamento (BITTENCOURT, 2022).

Todavia, no caso de as indicações dos beneficiários não constarem diretamente na lei orçamentária, não caberia posterior indicação pelos parlamentares, pois, no caso, haveria uma infração à competência de execução da lei de orçamento atribuída constitucionalmente ao Poder Executivo:

esta fase não é mais prerrogativa do Congresso Nacional como ente coletivo, mas de outro Poder, o Executivo, a quem compete dispor sobre a fiel execução das leis, inclusive a orçamentária (art. 84, inc. II e IV da Constituição). A prerrogativa de aplicar a lei orçamentária, portanto, é do Poder Executivo, e, de igual modo, é indelegável. Pretender dar a qualquer outro agente (inclusive parlamentares) a competência legal para dispor sobre essa matéria é violar uma prerrogativa daquele Poder (BITTENCOURT, 2022).

Em síntese, ao falarmos em “controle da execução do orçamento pelo Congresso Nacional”, queremos nos referir à contínua e progressiva atuação do parlamento brasileiro no sentido de se estender o regime impositivo das emendas individuais às demais espécies de emendas parlamentares, de modo a se garantir sua ingerência na execução da despesa – inclusive e principalmente – por intermédio da indicação dos beneficiários. Portanto, a dominância orçamentária do Poder Legislativo implicou *avanço indevido* em prerrogativas de execução da despesa pública do Poder Executivo. Nota-se, aqui, semelhança com a situação francesa, apontada anteriormente (*seções 1.3 e 5.3*). Como vimos, durante o período de ampliação das prerrogativas do Parlamento francês (de 1815 a 1958), este passaria a dedicar, progressivamente, a maior parte do seu tempo na *elaboração* do orçamento, tarefa tradicionalmente atribuída ao Executivo, a ponto de serem esmaecidas suas consagradas prerrogativas de autorização e de fiscalização do orçamento, com vistas a exercer o *poder de determinar as escolhas orçamentárias* (BAUDU, 2010). Cabe, nesta oportunidade, lembrar a célebre lição de Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 305):

nenhum dos poderes deve exercitar sobre o outro influência preponderante. Como todo o poder tende naturalmente a estender-se, é preciso colocá-lo na impossibilidade de ultrapassar os limites que lhe são prescritos. Assim, depois de ter separado em teoria os diferentes Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o ponto mais importante é defendê-los em prática das suas usurpações recíprocas. Tal é o problema que se trata de resolver.

A fase de execução do orçamento, portanto, seria o alvo preferencial de modificações pelo Legislativo, visto que se tratava, exatamente, da fase em que havia maior concentração de poder pelo Executivo e na qual se realizava, concretamente, a definição das prioridades. Alternativamente, a possibilidade de se prescindir dessa fase, por meio de uma *transferência direta*, também permitiria o alcance do controle visado pelo Legislativo. Evidências empíricas claras e concretas dessa intencionalidade seriam tanto a aprovação da Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019, que criaria a figura das *transferências especiais*, apelidadas de “*emendas pix*”; quanto a inserção de dispositivo na LDO-2021 e LDO-2022 que tinha por objetivo *estender às emendas de bancada o tratamento constitucional permitido pela EC 105, de 2019*.

O § 1º do art. 76 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), traria a previsão de que “às programações de que trata o *caput* [*emendas de bancada estadual*] se aplica o disposto no art. 166-A da Constituição [*incluído pela EC nº 105, de 2019*], favorecendo preferencialmente os projetos em andamento”. Tal dispositivo seria *vetado* pelo Executivo, mas teria o *veto rejeitado pelo Congresso Nacional em 17 de março de 2021*. Tal dispositivo também seria incluído pelo Congresso Nacional na Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 (LDO-2022), nos seguintes termos: “às programações de que trata o *caput* [*emendas de bancada estadual*] se aplica o disposto no art. 166-A da Constituição”. Novamente, tal dispositivo seria objeto de propositura de *veto* pelo Poder Executivo. Tais exemplos concretos e emblemáticos evidenciam a nova disputa entre Executivo e Legislativo

6.3 O DESMONTE DA CAIXA DE FERRAMENTAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO E O DESLOCAMENTO DA DISCRICIONARIEDADE PARA O PODER LEGISLATIVO

Torna-se necessário, a partir de agora, avaliar o conjunto de modificações apresentadas ao longo destas investigações. Em primeiro lugar, o amplo redesenho do arcabouço orçamentário brasileiro de 1988 traria impactos bastante relevantes para o funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro. Três deles nos parecem os mais significativos: i. a ampliação das dificuldades de formação de maiorias governativas; ii. o acréscimo dos custos de governabilidade do

presidencialismo de coalizão; iii. a ampliação do loteamento de cargos no âmbito do Executivo, órgãos e empresas estatais. Todas elas decorrem do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e da redução do seu elemento central: a discricionariedade (*seções 5.4 e 5.5*).

Cabe lembrar que, na primeira década da democracia brasileira, o Brasil era visto como um caso problemático de presidencialismo porque combinaria representação proporcional, fragmentação e indisciplina partidárias e federalismo (MAINWARING, 1997; POWER, 2015). A contraposição à visão pessimista viria do reconhecimento da importância dos partidos, dos poderes presidenciais e da centralização de liderança na Câmara dos Deputados. A discricionariedade do Executivo na gestão dos recursos orçamentários permitiria selar coalizões de governo e asseguraria a governabilidade, embora a existência de incentivos ao comportamento oportunista e individualista dos congressistas, advindo das regras eleitorais (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2002).

A instituição da impositividade das emendas individuais e de bancada teve por pretensão eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro a diferenciação dos parlamentares conforme sua adesão ao governo. Assim, desenharam-se regras que introduzissem no ordenamento jurídico o tratamento *igualitário* dos congressistas relativamente às suas emendas parlamentares. Procurava-se, simultaneamente, diminuir a discricionariedade do Executivo e conferir-se autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares.

Inicialmente, foram instituídas as regras de *impositividade* das emendas individuais e de bancada, e, em um segundo momento, constitucionalizou-se a regra do *dever de execução das programações discricionárias*. A obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada reduziria significativamente a discricionariedade da gestão orçamentária, visto que implicaria a execução dos montantes constitucionais obrigatórios. Como consequência, as famosas *moedas de troca* orçamentárias seriam desvalorizadas com a execução igualitária de suas programações.

Por sua vez, a constitucionalização do *dever de execução das programações discricionárias* não implicaria a eliminação da discricionariedade do governo, visto que as regras fiscais permaneceriam em vigor, condicionando a execução da programação orçamentária. Tampouco impediriam os créditos adicionais, reconhecendo-se, explicitamente, a outorga de certo grau de *avaliação subjetiva* para a seleção – discricionária – da programação a ser cancelada para a correspondente suplementação. Mas demandariam as necessárias justificativas da inexecução das

programações, submetendo a escrutínio público mais amplo o exercício da discricionariedade dos gestores públicos. Por fim, o *dever de execução* não significaria a obrigatoriedade de execução de despesa nas hipóteses de impedimento técnico.

Destarte, os parâmetros normativos foram alterados para a obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, das emendas individuais e de bancada; e para a regra de *limitação proporcional* das despesas discricionárias e das emendas parlamentares. Ademais, os parlamentares passaram a acompanhar os remanejamentos de suas emendas e, principalmente, a realizar o acompanhamento da execução obrigatória por meio dos identificadores de resultado primário criados (primeiramente RP-6, depois RP-7 e, por fim, RP-8 e RP-9) e da execução da despesa em favor dos beneficiários indicados. O controle do orçamento pelo Congresso Nacional se ampliou significativamente.

Ilustram a diminuição da discricionariedade do Executivo no tocante à execução orçamentária, os acompanhamentos realizados cotidianamente pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O Parecer Prévio pela aprovação com ressalvas sobre as contas prestadas pelo presidente da República, relativas ao exercício de 2020 (Proc. TC nº 014.922/2021-5), por exemplo, averiguou a execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual em 2020 – a exemplo do realizado em outros exercícios – tendo sido, inclusive, emitido “alerta” ao Poder Executivo:

4.1. Alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, que a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais e de bancada estadual abaixo dos montantes exigidos e sem as devidas justificativas pode vir a configurar irregularidade por descumprimento do disposto nos §§ 9º e seguintes do art. 166 da Constituição Federal (4.1.1.4) (BRASIL, TCU, 2021b, p. 235).

Os acompanhamentos e auditorias do TCU se prestam, inclusive, a evidenciar empiricamente que a execução das emendas individuais impositivas tem se dado de forma *igualitária*:

no tocante às dotações orçamentárias previstas nas leis orçamentárias anuais, verificasse, por meio dos dados extraídos do Sistema Siga Brasil, que os recursos destinados a despesas com emendas parlamentares individuais nos exercícios de 2015 a 2018 foram rateados em parcelas iguais entre deputados e senadores. Depreende-se, assim, quanto à essa etapa, terem sido atendidos os pressupostos relativos aos princípios da isonomia e da equidade.

[...]

conclui-se não ser possível afirmar que houve quebra de equidade, isonomia ou impessoalidade na execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória (BRASIL, TCU, 2019, p. 55-63).

Estabelecidos os novos parâmetros legais do ordenamento orçamentário brasileiro com a *diminuição* da discricionariedade do Poder Executivo e a impositividade das emendas individuais e de bancada, houve um *reforço aos incentivos da independência e do individualismo dos congressistas*. Ora, porque as emendas individuais e de bancada não mais dependem de negociação das lideranças partidárias e da participação do partido no governo, houve uma *perda relativa* de poder das lideranças partidárias. Isso não implica, por certo, uma desconcentração do funcionamento partidário. Contudo, as mudanças ampliaram as dificuldades de formação de maiorias governativas na exata medida em que se tornam necessários *instrumentos adicionais* para selar os acordos de governo. Dito de outra forma: criada uma espécie de *cota parlamentar*, esta se transforma em *piso igualitário* de tratamento dos parlamentares e, portanto, para que os acordos partidários permitam a constituição de uma base de sustentação do governo no Congresso, tornam-se necessários recursos adicionais (*moedas de troca*) para que os partidos participem da coalizão.

Antes das mudanças das regras orçamentárias aqui discutidas, pesquisadores defenderam que o sistema brasileiro proporcionaria *elevados níveis de governabilidade a um custo relativamente baixo* (PEREIRA; MUELLER, 2002; ALSTON; MUELLER, 2005). Com a mudança das regras orçamentárias, entendemos existir uma *ampliação potencial dos custos de governabilidade* do presidencialismo multipartidário brasileiro. Tornam-se necessários recursos adicionais para a formação da base e da sustentação do governo. Como os partidos continuam a resolver problemas de coordenação dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), em torno dos partidos e em busca de recursos adicionais para permanência no governo serão necessários outros recursos clientelísticos para cimentar a composição da base parlamentar do governo.

Alternativamente, se emendas parlamentares adicionais (*não obrigatórias*) não estiverem disponíveis na caixa de ferramentas orçamentárias, pode-se *ampliar a distribuição de cargos de primeiro e segundo escalão e em estatais* para acomodação de parlamentares e de apadrinhados políticos, permitindo-se a formação de uma base de sustentação. Logicamente, há outras consequências derivadas do redesenho das regras orçamentárias e se amplia a possibilidade de haver desconexão entre as pautas centrais do presidente eleito e dos vários grupos que precisam compor o governo e que possuem preferências diversas daquelas do partido presidencial. Os reflexos indiretos da ampla mudança do arcabouço chegam à ampliação de distorções alocativas, entendidas como o direcionamento de recursos orçamentários discricionários para bases eleitorais sem critérios efetivos de distribuição dos recursos públicos. A potencial fragmentação decorrente desse movimento advém do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo.

Em resumo, a atribuição de *critérios igualitários* às emendas trouxe incentivos para ampliação do custo de governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como do loteamento de cargos, que produzem – por via inversa e no lugar das emendas – distorções alocativas significativas. Contraditoriamente, foram – e ainda são – considerados como regras do jogo republicanas, isonômicas e impessoais. Entendemos que as regras não existem apenas no plano valorativo: *repercutem concretamente no funcionamento do sistema político criando incentivos ao comportamento dos agentes*. E, por isso, em nosso entendimento, os critérios igualitários e equitativos atribuídos às emendas parlamentares gestaram o *recrudescimento do orçamento secreto*, como argumentaremos na sequência.

A argumentação ostensivamente utilizada pelos congressistas que votaram pelas regras de impositividade sempre utilizaram como motivo para tais mudanças o fim do relacionamento *toma-lá-dá-cá* ou a sujeição do parlamento aos interesses do Poder Executivo. Os argumentos de “alforria do Legislativo” centram-se em torno do fim das “chantagens para a liberação das emendas” e do “humilhante ritual de via-sacra” de “peregrinação aos ministérios” para a liberação das emendas parlamentares, que representavam “desrespeito aos parlamentares e ao Parlamento”. Todavia, políticos utilizam-se de enquadramentos retóricos e discursivos para escamotear suas reais intenções. Nas palavras de Praça (2013, p. 32): “os enquadramentos discursivos mobilizados pelos atores mostram como eles utilizam estrategicamente interesses de longo prazo em seus discursos a fim de minimizar o modo como seus interesses de curto prazo podem ser bem atendidos caso certa decisão seja tomada”.

Defendemos a hipótese de que tais “enquadramentos discursivos” (PRAÇA, 2013) foram mera *cortina de fumaça* para permitir o subsequente controle do orçamento pelo Congresso Nacional. O movimento posterior evidencia que a impositividade das emendas individuais seria, apenas, uma das várias iniciativas subsequentes de ampliação das prerrogativas do Congresso em matéria orçamentária. Por isso, haveria esforços direcionados para a extensão do “regime de impositividade das emendas individuais” para as demais espécies de emendas parlamentares. E é por isso que existe uma “aparente contradição” entre o movimento inicial visando à instituição do *tratamento igualitário dos parlamentares* e a retomada do *tratamento diferenciado dos congressistas*, no âmbito do próprio Congresso Nacional, por meio da reconfiguração das emendas de relator-geral RP-9.

Efetivamente, por intermédio das emendas de relator-geral RP-9, seria retomado exatamente aquilo que, *em teoria*, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro: o *tratamento diferenciado dos parlamentares*. O redesenho das instituições orçamentárias, iniciado com a regra de execução igualitária,

foi, ao final, revertido com a discricionariedade ampla conferida ao relator-geral do PLOA, que consolidaria o ápice do controle do orçamento pelo Congresso Nacional, com a destituição dos poderes do presidente da República e a transferência daquela discricionariedade para o relator-geral do orçamento. Os critérios *igualitários* e *equitativos* das emendas produziram a sublevação do Legislativo.

Portanto, trabalhamos com a hipótese de que não há contradição entre as alegações iniciais em torno da necessidade de se estabelecer as bases de um tratamento igualitário e o posterior tratamento diferenciado dos parlamentares no âmbito do próprio Congresso *pois as alegações iniciais nos parecem ser um recurso retórico destinado a angariar apoio às propostas de mudança*. A finalidade central seria, efetivamente, de transferência da discricionariedade existente no âmbito do Executivo para o âmbito do Legislativo e de ampliação das prerrogativas orçamentárias do Congresso Nacional. Em síntese: disputa de poder político.

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhadas, com impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo.

Teoricamente, poder-se-ia argumentar que, havendo sido assegurados recursos para a responsividade alocativa dos congressistas (*allocation responsiveness*), estariam estes aptos a exercer suas funções de representação e fiscalização de modo mais imparcial e independente e, portanto, poderia haver um incentivo a que importantes questões ideológicas orientassem, efetivamente, os partidos políticos. Todavia, as evidências empíricas que reunimos nos levam a outro entendimento: a ampliação potencial do clientelismo nas relações políticas. Como procurou-se destacar ao longo deste trabalho, a escolha pelo cerceamento das prerrogativas do Poder Executivo não se faz sem *custo*:

Limiting executive power by giving power to a Congress is not costless. In a utopian world representatives should vote for ‘good of the country’, but in the real world they vote for geographic redistribution (ALSTON; MUELLER, 2005, p. 3).

Como vimos, o chefe do Executivo e os congressistas encontram-se submetidos a incentivos diferentes no sistema político brasileiro. Enquanto o presidente da República encontra-se em condições de internalizar os benefícios das políticas que afetem preponderantemente os interesses nacionais (ALSTON; MUELLER, 2005),

senadores e deputados encontram-se vinculados a *percepções quanto aos seus deveres de destinação de recursos (pork) e de cobranças clientelísticas de eleitores* (BEZERRA, 1999; AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011), bem como a mandatos locais ou regionais.

As emendas RP-9 aproveitaram-se de ampla e progressiva utilização dos marcadores de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo, representados pelo RP-3, utilizados, à época, para acompanhamento das programações do PPI e do PAC. A tecnologia do RP-3 foi transplantada, com êxito, para o âmbito do Legislativo, com a criação dos RPs de emendas (RP-6 e RP-7) e, mais emblematicamente, por meio da criação do RP-9, que permitiu o acompanhamento e o controle da execução orçamentária de tais programações pelo relator-geral, inclusive quanto à indicação de beneficiários das programações. As regras orçamentárias de *marcação orçamentária com o RP-9, de vedação ao cancelamento destas emendas sem anuência do relator-geral e de indicação de beneficiários* possibilitaram ao relator-geral assenhorear-se de recursos expressivos, movimentando-os com elevada discricionariedade, de acordo com as conveniências da cúpula do Congresso Nacional. A tais regras, somaram-se *autorizações regimentais significativamente elastecidas* na última década⁵⁶, que viabilizaram e multiplicaram a inclusão ou acréscimo de dotações na LOA pelo relator-geral, possibilitando a conclusão da ascendência do Legislativo em matéria orçamentária⁵⁷.

A severa diminuição dos níveis de discricionariedade do Executivo, contudo, não implicou sua eliminação no âmbito das relações políticas entre Executivo e Legislativo. O que houve, propriamente, foi o deslocamento da discricionariedade do Executivo para o âmbito do Poder Legislativo, fortalecido e empoderado por meio da reconfiguração da ordem orçamentária. A ilustração mais marcante da ampla discricionariedade no âmbito do Legislativo foi a distribuição dos recursos das emendas de relator-geral RP-9, destinadas à inclusão ou acréscimo de programações no PLOA. Tal fenômeno foi o primeiro a ser alardeado pelo Jornal *O Estado de S. Paulo*, em maio de 2021, que analisou a concentração de recursos distribuídos pelas emendas de relator-geral pelas óticas espacial e geográfica, bem como pela ótica das relações políticas, com destaque para redutos eleitorais de aliados do governo:

⁵⁶ As autorizações para as emendas de relator-geral, ampliadas regimentalmente de forma contínua e gradativa, foram condição *sine qua non* para que os redesenhos infraconstitucional e constitucional fossem operacionalmente viáveis.

⁵⁷ Exatamente por isso, assume relevo a disputa entre Legislativo e Executivo em torno da criação dos marcadores orçamentários RP-8 e RP-9. Sabia-se o que estava em jogo e o impacto potencial da inovação. Tal embate entre Executivo e Legislativo se daria, primeiramente, na aprovação da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019 (LDO-2020), e, no exercício seguinte, na aprovação da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), tendo como alvo central da disputa a instituição dos marcadores de despesa RP-8 (emendas de comissão) e RP-9 (emendas de relator-geral).

Secretamente, esses recursos extras foram concentrados num grupo de parlamentares. É um dinheiro paralelo ao previsto nas tradicionais emendas individuais a que todos os congressistas têm direito, aliados ou opositoristas.

Numa radiografia do orçamento secreto, as cidades de Tauá (CE), Santana (AP) e Petrolina (PE) aparecem em destaque como os redutos eleitorais de aliados do governo que receberam recursos de maneira desproporcional, por critérios apenas políticos. Os R\$ 110,3 milhões que o relator-geral do orçamento, Domingos Neto (PSD-CE), destinou a Tauá, em dezembro, logo após a eleição de sua mãe, Patrícia Aguiar (PSD), fizeram da cidade a maior beneficiada do Brasil por repasses da pasta do Desenvolvimento Regional no ano passado. Encravado no Sertão dos Inhamuns, o município de 57 mil moradores vive da agricultura familiar e da pecuária. É um feudo familiar. Patrícia está no quarto mandato. O avô paterno do deputado, que lhe rendeu o nome, também foi prefeito duas vezes. O pai, Domingos Filho, foi vice-governador no mandato de Cid Gomes, entre 2011 e 2014, e depois virou adversário da família Ferreira Gomes.

Na Região Norte, a cidade de Santana foi a mais beneficiada por recursos do orçamento secreto. Por indicação do senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), o município firmou contrato de repasse de R\$ 95,7 milhões para a pavimentação de ruas, que teriam como destino Macapá se o irmão dele, Josiel Alcolumbre (DEM), tivesse vencido a eleição para prefeito da capital amapaense. Segundo fontes, para não turbinar o mandato do adversário da família, Alcolumbre redirecionou o investimento. O senador ainda redirecionou R\$ 30 milhões para Tartarugalzinho (AP), onde o correligionário Bruno Mineiro (DEM) se elegeu. Laços de família foram motivos também que tornaram Petrolina (PE) a nona cidade com mais investimentos do Ministério do Desenvolvimento Regional em 2020. O município é administrado por Miguel Coelho (MDB), filho do senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). O líder do governo no Senado ditou a transferência de R\$ 46.569.000,00 ao município por meio da estatal Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) em dois convênios, celebrados nos mesmos valores. [...] (PIRES, 2021).

O exame das contas prestadas pelo presidente da República do exercício de 2020, efetuado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), também apresentaria questionamentos acerca da concentração dos montantes distribuídos por tais emendas:

Também não foi esclarecido o critério objetivo e os referenciais de equidade que nortearam a distribuição das emendas RP-9 entre as capitais que receberam valores mais significativos. Dentre as cidades beneficiadas, em 2020, com repasses superiores a R\$ 50 milhões, foram identificadas 26 capitais, 7 cidades das regiões Norte e Nordeste e um município do Estado de São Paulo, cuja soma das transferências representou 38% dos repasses totais de recursos federais aos entes subnacionais com emendas RP-9.

[...]

Dos números apurados, sobressaem os valores repassados em 2020 aos municípios de Tauá (CE), Carneiro (AM), Parintins (AM) e Santana (AP), por apresentarem alocações per capita em montantes muito superiores aos verificados nas alocações per capita dos respectivos estados, regiões e da média per capita nacional, superando, até mesmo, o maior valor per capita entre os estados (Amapá), cujos fatores serão analisados nos processos de fiscalização em curso nesta Corte de Contas (BRASIL, TCU, 2021b, p. 307-308).

Nesse contexto bastante adverso de deslocamento do eixo definidor da execução do orçamento para o Legislativo, a omissão e o não exercício de prerrogativas pelo Executivo seriam particularmente desastrosos, com ampliação do caráter difuso e clientelista de destinação de recursos, visto que o “sistema requer que os presidentes trabalhem duro para implantar suas perspectivas partidárias, bem como para exercer seus poderes constitucionais” (POWER, 2015, p. 35), e que “as decisões e estilo de gerência do presidente são essenciais” (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 536).

Por isso, entendemos que os traços de clientelismo presentes no desenho institucional da democracia brasileira (POWER, 2015) foram reforçados com a ampliação dos incentivos de individualismo, reforçando a lógica difusa e dispersiva de alocação de recursos no período de dominância legislativa. Portanto, à *lógica centralizadora e concentradora* do período de dominância do Executivo, seguir-se-ia uma *lógica predominantemente dispersiva, individualista e atomizadora*. A nova lógica inaugurada pela dominância legislativa tem a permanente pretensão de se desvencilhar dos grilhões aos quais o Legislativo encontrava-se submetido no período de controle do Executivo. Pretende afirmar a preponderância das decisões do Legislativo e do conhecimento mais acurado das realidades locais pelos parlamentares eleitos, em contraposição às decisões centrais do Executivo, que não seriam passíveis de serem sensibilizadas pelas necessidades reais dos municípios mais longínquos e dos rincões mais pobres do Brasil.

Estas seriam as palavras de ordem do novo período. E nos parece que o afrouxamento de alguns dos dispositivos centralizadores *em matéria orçamentária* permitiria a concretização de uma “trama confusa de interesses relativamente paroquiais, difícil de deslindar rumo à produção de maiorias políticas minimamente estáveis e relativamente previsíveis” (REIS, 2007, p. 3).

Precisamos deixar claro que *não afirmamos que a discricionariedade do Poder Executivo foi eliminada*. Entendemos que ela foi significativamente reduzida e que houve uma ampliação da discricionariedade no âmbito do Poder Legislativo, que passaria a gerenciar a distribuição de recursos orçamentários carimbados com a rubrica RP-9, montando uma base de sustentação *gerenciada no Legislativo* e em

conformidade com os interesses da cúpula responsável pelo carimbo e pelas trocas relacionadas com os recursos assim carimbados.

Como assinalaria Ricardo Volpe (2019), apesar da redução da discricionariedade trazida pela EC nº 86/2015 ainda restaria a possibilidade de contingenciamento *prudencial* das despesas discricionárias, da ampliação ou restrição dos critérios de impedimentos técnicos e do *timing* da liberação dos empenhos e dos pagamentos pelos ministérios. Em suas palavras:

No entanto, tal redução do grau da discricionariedade do Poder Executivo não significa o fim do uso de emendas parlamentares ou da lei orçamentária para promover barganha política uma vez que os critérios para estabelecer os impedimentos técnicos à execução e à liberação financeira assumiram o espaço da redução da discricionariedade anterior promovida pelos contingenciamentos. Ademais, intensificou-se o uso de outras emendas coletivas e de programações discricionárias de âmbito nacional dos ministérios (chamadas por parlamentares no sentido lato de extra orçamentárias) para promover os acordos políticos (VOLPE, 2019, p. 96).

Concordamos com Volpe quanto à questão do *timing* da execução das emendas e com a possibilidade de haver um *contingenciamento prudencial*. Todavia, não aderimos ao argumento de que a normatização dos impedimentos técnicos possibilitaria o exercício de um poder discricionário do Poder Executivo quanto às emendas.

Como atestam as auditorias da CGU e do TCU, o saneamento de impropriedades de ordem técnica no âmbito do Poder Executivo, hoje, é um *exame predominantemente formal* em função da *exiguidade de tempo, elevado quantitativo de propostas e baixa quantidade de servidores*. Portanto, as atuais limitações não permitem a realização de análises consistentes acerca dos planos de trabalho, o que é comprovado pelo fato de que 79% impedimentos decorreram da *não apresentação de propostas* ou de *ausência de complementação* (CGU, 2019; TCU, 2019; TCU, Relatório de Contas, 2021). Ademais, o prazo para que os órgãos setoriais analisem a eventual existência de impedimentos de ordem técnica é *significativamente exíguo*, especialmente aquele reservado para análise das propostas. Assim, “o elevado quantitativo de propostas aliado à baixa quantidade de servidores não permite que se realizem análises consistentes acerca dos planos de trabalho e projetos a serem contemplados com recursos das emendas” (BRASIL, TCU, 2019, p. 43).

O exame das contas do presidente da República de 2021, pelo TCU, indica a mesma situação fática:

Em consulta ao Siop, evidenciou-se que R\$ 13,8 milhões foram considerados impedimentos de ordem técnica, em 479 análises, sendo a maior parte, 272 casos (56,8%), decorreram da não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação

fora dos prazos previstos; 107 casos (22,3%) não complementação de ajustes em proposta; e 79 casos (16,5%) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas (BRASIL, TCU, Relatório de Contas, 2022).

Assim, para que fosse possível que a normatização dos impedimentos técnicos ampliasse a discricionariedade do Poder Executivo de forma significativa *seria necessário que o exame das propostas fosse, efetivamente, um exame de mérito*, a permitir a checagem e verificação da aderência das propostas aos critérios estabelecidos pelas políticas públicas setoriais. Somente assim a ampliação das hipóteses de impedimento técnico – *que, aliás, são meramente exemplificativas*, como vimos – teria o condão de ensejar uma análise discricionária quanto à conveniência e oportunidade de avaliação das propostas submetidas à aprovação no âmbito do Poder Executivo. Enquanto a realidade descrita pela CGU e TCU não se modificar, essa possibilidade é inexistente.

Além do *timing* de liberação das emendas impositivas e das emendas de relator-geral, que permitem a escolha discricionária das programações a serem objeto de inclusão ou acréscimo, restaria outra válvula de escape nem sempre notada. Trata-se do § 18 do art. 166 da Constituição, que prevê:

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo [*emendas impositivas individuais e emendas impositivas de bancada, respectivamente*] **poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias** (grifos nossos).

Desta forma, o dispositivo permite que o contingenciamento seja aplicado *diferentemente* para as demais despesas discricionárias e para as emendas impositivas. Em outras palavras: as emendas impositivas poderão sofrer *limitação menor* do que aquela prevista para o conjunto das demais despesas discricionárias. Contudo, como a execução de tais emendas se dá de forma impessoal e igualitária, todos parlamentares, independentemente de integrarem, ou não, a base de sustentação do governo, serão beneficiados com a limitação menor incidente sobre as suas emendas. Tal possibilidade foi objeto de exame pelo TCU em auditoria realizada sobre as emendas parlamentares, em 2019, como se pode destacar dos excertos transcritos abaixo:

a Constituição Federal, ao dispor sobre o orçamento impositivo a ser definido individualmente pelos parlamentares, prescreve que o montante de emendas orçamentárias não pode sofrer limitação de empenho superior ao das despesas comuns, mas não proíbe o contrário, ou seja, que as outras despesas sejam limitadas em percentual maior, como se depreende do § 18 do art. 166, no sentido de que os montantes relativos às emendas parlamentares e de bancadas de estados e do DF “poderão ser reduzidos em até a mesma

proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias” (BRASIL, TCU, voto do Min. Vital do Rego, 2019, p. 5).

Dessa forma, verifica-se que, não obstante a análise da execução orçamentária não demonstrar o favorecimento de partidos em detrimento de outros, a análise da programação orçamentária e financeira do Poder Executivo [no exercício de 2017] demonstra uma opção desse Poder por liberar limites de empenho e pagamento para despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais em detrimento de outras despesas, já que houve, durante todo o exercício de 2017, indicação de necessidade de limitação de empenho e pagamento de despesa, que foi aplicado em outras despesas financiadas pelo Orçamento Geral da União, mas não em emendas individuais impositivas (BRASIL, TCU, 2019, p. 62).

Portanto, se antes do redesenho orçamentário o Executivo utilizava com maior amplitude sua discricionariedade na execução do orçamento como elemento central para a costura da coalizão de governo (PEREIRA; MUELLER, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), com as novas regras a discricionariedade do Executivo, em relação ao orçamento, ficaria praticamente limitada ao *timing* de execução das emendas impositivas e à possibilidade de contingenciamento a maior das despesas discricionárias, ampliando-se a liberação das emendas (§ 18 do art. 166 da Constituição). Tais modificações implicaram maior dependência do chefe do Executivo quanto ao relator-geral do orçamento, para que eventual discricionariedade nas indicações das programações pudesse ser utilizada, assegurando apoio parlamentar ao governo. Assim, se antes as cartas eram dadas pelo Executivo, passaram a ser distribuídas pelo Legislativo, *deslocando-se o pêndulo do poder da determinação da programação a ser executada para o Poder Legislativo em contraposição ao Poder Executivo*.

A *triangulação normativa das emendas individuais e de bancada* ensejaria a remodelação e fortalecimento das emendas de relator-geral como instrumento de construção e gerenciamento da coalizão de governo, em um contexto de diminuição da discricionariedade do Poder Executivo na execução do orçamento e de desvalorização das emendas individuais e de bancada como elementos integrantes da caixa de ferramentas do Executivo (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010).

6.4 CONTORNOS FÁTICOS E EMPÍRICOS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Qualquer exame acerca do processo orçamentário brasileiro estaria incompleto se não incluísse um panorama dos contornos fáticos e empíricos da alocação de recursos. Ora, são exatamente os traços alocativos que permitem identificar os eixos fundamentais que presidem a destinação dos recursos públicos no ordenamento

fiscal brasileiro. Portanto, torna-se imprescindível que se examine as colunas centrais que sustentam o processo alocativo federal.

Preliminarmente, faz-se necessário salientar que a moldura orçamentária constitucional brasileira é composta por significativas restrições alocativas, as quais decorrem, centralmente, do elevado nível de predeterminação – ou de vinculação – das receitas e das despesas orçamentárias. Tal fenômeno, popularmente denominado de *rigidez orçamentária*, deriva do fato de que os recursos orçamentários de livre aplicação representam apenas cerca de 10% do total de recursos (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 11). A dimensão da rigidez orçamentária também pode ser aquilatada pela magnitude das despesas obrigatórias no conjunto de despesas do governo federal, visto que aquelas representam cerca de 90% da despesa não financeira da União (VELLOSO, 2006, p. 112).

A rigidez orçamentária pode ser caracterizada como o elevado nível de *predeterminação* da aplicação dos recursos orçamentários, seja do ponto de vista das receitas auferidas ou da realização da despesa orçamentária. A *rigidez da receita* decorre da elevada vinculação da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas; a *rigidez da despesa*, por sua vez, decorre principalmente da elevada participação das despesas obrigatórias no conjunto do gasto público. Embora seja um elemento distintivo do ordenamento fiscal pátrio, não se trata de característica particular ou exclusiva brasileira (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 21).

Não por outro motivo, a poderosa imagem evocada por Aaron Wildavsky para caracterizar o orçamento é a de um *iceberg*, em que a maior parte dos recursos encontra-se submersa, fora do alcance dos agentes:

A maior parcela do orçamento é produto de decisões pretéritas. O orçamento pode ser concebido como um *iceberg* em que a maior parte encontra-se submersa, fora do controle dos agentes. Orçamentação é um processo incremental, e não de ampla revisão (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004, p. 46, tradução livre).

Portanto, quando se trata do panorama constitucional orçamentário brasileiro, evidencia-se elevado conjunto de definições alocativas prévias, por intermédio do direcionamento de recursos para setores específicos, representando as condicionantes primeiras da atividade alocativa. Em tais hipóteses, não há discricionariedade alocativa por parte dos poderes Executivo e Legislativo, que devem equacionar a necessária parametrização orçamentária de acordo com os ditames constitucionais.

Assim, o montante de recursos de livre alocação por parte dos poderes Executivo e Legislativo é reduzido, em termos comparativos ao total de recursos aplicados por intermédio da peça orçamentária, sendo representado pelas despesas discricionárias, compostas principalmente pelos grupos de natureza da despesa

4 (investimentos) e 3 (outras despesas correntes). Tal ponderação, contudo, não significa que os recursos sobre os quais incidirão as decisões alocativas fundamentais não sejam significativos, da ordem de R\$ 100 bilhões⁵⁸.

Muito embora saibamos da importância da discussão acerca das despesas financeiras e de seu impacto sobre as contas públicas⁵⁹, foge ao escopo deste trabalho tal investigação. Há estudos anteriores que realizaram comparações entre os montantes alocados por intermédio das emendas parlamentares relativamente ao conjunto total das despesas do orçamento. Todavia, não acreditamos que essa comparação seja a mais adequada, pois não permite a visualização efetiva e real do componente do gasto derivado da atuação parlamentar em relação ao conjunto ao qual pertence (*as emendas não são efetivamente despesas obrigatórias e, sim, despesas discricionárias de execução obrigatória*). Portanto, entendemos necessário que a comparação dos montantes de emendas parlamentares seja realizada em relação ao *total das despesas discricionárias*, que são diretamente gerenciáveis pelo governo.

Nesse mesmo sentido, Hartung, Mendes e Giamgiabi (2021, p. 21), em análise recente, destacaram a crescente participação das emendas parlamentares no conjunto das despesas discricionárias: “as emendas já estão tomando parte relevante do Orçamento. Elas já representam 15% de toda a despesa de livre alocação do Orçamento (discricionárias mais emendas)”. Há que se examinar tal evidência em perspectiva mais ampliada.

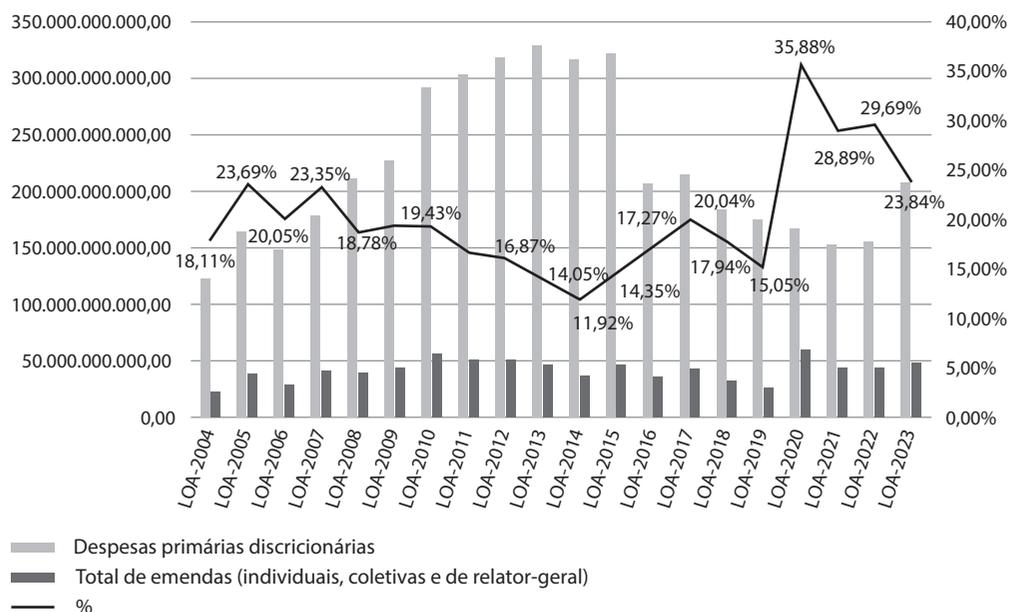
Procuramos investigar o comportamento das emendas relativamente ao conjunto das despesas discricionárias em decorrência da alocação final realizada no âmbito do Congresso Nacional, no período de 2004 a 2023. Para tanto, utilizamos como base principal dos dados apresentados na sequência os *relatórios finais da CMO*, que indicam os montantes finais alocados para cada tipo de emenda parlamentar. No caso das emendas de relator-geral, precisamos filtrar as informações para retirar apenas a subespécie de emenda que nos interessa: os *acréscimos ou inclusões de dotações discricionárias (AID)* introduzidos na proposta de orçamento pelo relator-geral

⁵⁸ Em 2020, as despesas discricionárias iniciais da LOA, exclusive emendas, foram cerca de R\$ 89,6 bilhões, em valores nominais. Em 2021, de R\$ 93,7 bilhões; em 2022, de R\$ 109,3 bilhões. Em 2023, com a *ampliação do teto de gastos* (EC 126, de 2022), as despesas discricionárias iniciais alcançariam R\$ 171,6 bilhões. Dados extraídos do SIOP.

⁵⁹ Como destaca Élidea Graziane Pinto (2021, p. 27-28): “Enquanto são mantidas relativamente intocadas e opacas a regressiva matriz tributária brasileira e a repercussão ilimitada das despesas financeiras sobre a dívida bruta do governo geral – DBGG, para fins de gestão das políticas cambial, creditícia e monetária pelo Banco Central, as despesas primárias que promovem a consecução dos direitos fundamentais foram eleitas como variável preferencial (quicá única) de ajuste e, por conseguinte, de adiamento”.

apresentados no Demonstrativo de Emendas de Relator-geral do parecer final da CMO (DERG). Agregando-se os montantes finais alocados de emendas da proposta e comparando-se tais montantes com as despesas primárias discricionárias, de acordo com extrações do Sistema Informatizado de Planejamento e Orçamento (SIOP) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), pudemos verificar a evolução dos montantes no período indicado, conforme se pode visualizar no Gráfico 6.3:

Gráfico 6.3 – Evolução anual da relação Emendas X Despesas discricionárias



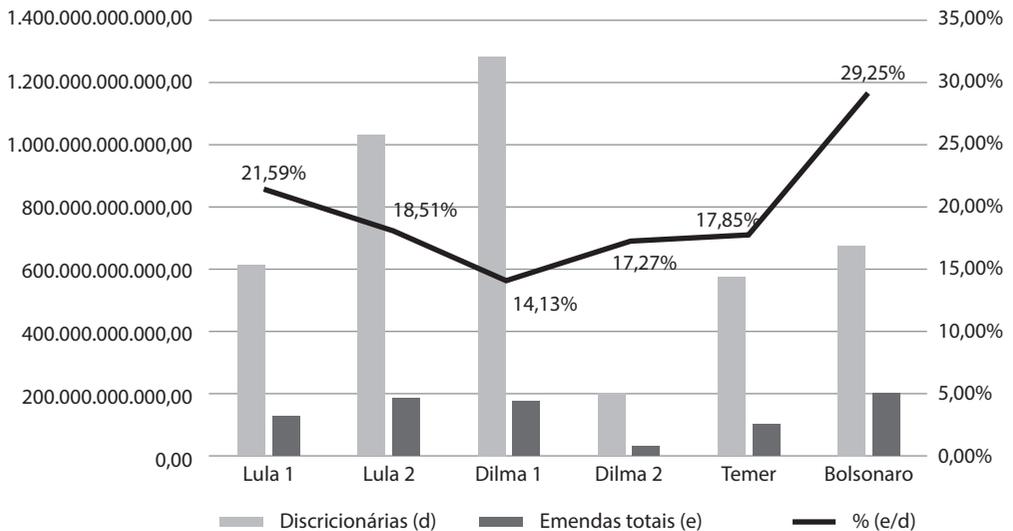
Fonte: Relatórios “Emendas à Despesa Individuais Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e Relatório “Emendas à Despesa Coletivas Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e “Demonstrativo das Emendas de Relator-geral por modalidade”, integrantes do Parecer final da CMO ao PLOA. Montantes das programações vetadas pelo Executivo nas LOAs de 2021 e 2022 subtraídos. Em R\$ 1,00. Valores atualizados a preços de dez/2022. Compilação e sistematização do autor.

Logicamente, a explicação da variação anual da relação emendas/discricionárias (*e/d*) demanda análise pormenorizada de uma série de fatores, dentre os quais se destacam as *condições macroeconômicas e políticas* em que se movimenta a coalizão de governo. De forma exemplificada, para se analisar as condições que permitiram a queda do percentual da relação emendas/discricionárias (*e/d*) de 29,69%, em 2022, para 23,84%, em 2023, obrigatoriamente, deve-se considerar a aprovação da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que *ampliou o teto de gastos em R\$ 145 bilhões*, bem como os impactos do julgamento do orçamento secreto, que impossibilitou a continuidade da alocação de R\$ 18,45 bilhões em

emendas RP-9. Esta análise anual pormenorizada, contudo, fugiria aos propósitos deste trabalho. De forma geral, verifica-se que a média anual da relação emendas/despesas discricionárias, no período de 2004 a 2023, corresponde a 18,95%, percentual acima do que aquele apresentado por Hartung, Mendes e Giambiagi (2021). Destacam-se como pontos extremos da curva histórica, o menor percentual da *relação e/d* durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, com 11,92% em cenário de montantes mais elevados de despesas discricionárias da LOA-2014, sinalizando uma contenção das emendas, o que *pode* ser um fator de explicação para a relação difícil com o Congresso Nacional. O outro ponto extremo da curva é justamente o maior percentual histórico da *relação e/d*, durante o governo do presidente Jair Bolsonaro, com 35,88%, na LOA-2020.

Perspectiva mais interessante nos pareceu a agregação dos montantes das emendas e sua comparação com as despesas discricionárias dentro de cada mandato presidencial. Subjacente a tal sistematização dos dados está o entendimento de que os governos apresentam comportamento diferenciado em sua relação com o Congresso Nacional e em decorrência da base parlamentar construída – ou não – com o Parlamento brasileiro. Veja-se o Gráfico 6.4:

Gráfico 6.4 – Evolução % emendas *versus* discricionárias – por mandato presidencial



Fonte: SIOP para dotações iniciais das despesas primárias discricionárias. Para os montantes de emendas: Relatórios “Emendas à Despesa Individuais Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e Relatório “Emendas à Despesa Coletivas Aprovadas e Aprovadas Parcialmente por Autor” e “Demonstrativo das Emendas de Relator-geral por modalidade”, integrantes do Parecer da CMO ao PLOA. Montantes das programações vetadas pelo Executivo nas LOAs de 2021 e 2022 subtraídos. Em R\$ 1,00. Valores atualizados a preços de dez/2022. Compilação e sistematização do autor.

Os extremos da *curva e/d*, por mandato presidencial, ocorrem sob os governos de Dilma Rousseff (2011-2014) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), sendo, no primeiro caso, a menor relação percentual histórica, e, no segundo, a maior. O primeiro mandato de Dilma seria aquele em que a *relação emendas/discricionárias* seria a menor em comparação a todos os demais governos, desde Lula 1. Tal indicador pode ser considerado como *um* dos elementos da relação difícil entre Dilma e Congresso, muito embora o crescimento das discricionárias também seja um fator importante. Importante registrar, no caso do governo Temer, que a *relação e/d* no ocorre no contexto de instituição e vigência do *teto de gastos* (Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016). Portanto, a manutenção da *relação e/d* no patamar de 17,85% no cenário de teto de despesas primárias aponta para o avanço das emendas em cenário de disputa de espaço fiscal com as demais despesas discricionárias e de crescimento das despesas obrigatórias. Depois de Temer, a relação apresenta um crescimento significativo, alcançando seu ápice no governo de Jair Bolsonaro. A Tabela 6.9 apresenta os montantes das emendas totais e das despesas discricionárias durante os mandatos presidenciais e a respectiva relação percentual de cada governo:

Tabela 6.9 – Discricionárias e totais de emendas alocadas por mandato

Governo	Discricionárias (d)	Emendas totais (e)	% (e/d)
LULA 1	613.589.456.457,39	132.502.691.977,84	21,59%
LULA 2	1.033.373.665.150,95	191.286.219.547,70	18,51%
DILMA 1	1.285.709.848.648,77	181.721.411.524,58	14,13%
DILMA 2	206.994.372.840,65	35.756.169.090,58	17,27%
TEMER	574.434.854.995,14	102.510.973.094,14	17,85%
BOLSONARO	682.379.990.137,21	199.580.531.135,97	29,25%

Fonte: SIOP e Pareceres finais dos PLOAs na CMO. Montantes atualizados a dez/2022.

Em síntese, a *relação emendas/discricionárias* não apresenta um crescimento contínuo e progressivo, encontrando-se submetida às condições econômicas e políticas concretas da coalizão de governo vigente. Ademais, as evidências apontam para um crescimento significativo da *relação e/d* nos anos 2020, 2021 e 2022, durante o governo de Jair Bolsonaro, de forma coincidente com a reconfiguração normativa das emendas de relator-geral, na vigência do *teto de gastos* (*limite das despesas discricionárias existente desde o fim de 2016*). Portanto, a *relação e/d* não apenas *creceu*, como o fez *às custas do achatamento das demais despesas discricionárias* necessárias à implementação de políticas públicas. Em nossa avaliação, o governo de Jair Bolsonaro terceirizou a articulação política, em cenário de significativa diminuição da discricionariedade do Executivo e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias,

entregando a gerência da coalizão para os atores centrais do Congresso Nacional (Relator-geral da CMO e presidentes da Câmara e do Senado).

Analisando-se comparativamente os montantes de emendas e os investimentos do governo federal, percebe-se que, desde 2016, aqueles montantes são significativos, correspondendo a mais de 50% do total de investimentos previstos na peça orçamentária. Nesse contexto, o crescimento da alocação de recursos pelo Congresso Nacional tende a implicar uma maior fragmentação alocativa. Em particular, os montantes de 2020, 2021 e 2022 são bastante preocupantes, nesse sentido, como se pode verificar na Tabela 6.10.

Tabela 6.10 – Comparativo GND-4 e emendas alocadas

Ano	GND 4 - Investimentos	Emendas totais alocadas	%
2004	12.368.454.214,00	7.601.339.168,00	61,46%
2005	21.358.701.220,00	14.237.825.229,00	66,66%
2006	21.240.888.953,00	11.644.885.927,00	54,82%
2007	27.334.887.091,00	16.770.176.270,00	61,35%
2008	37.883.049.753,00	16.608.476.811,00	43,84%
2009	47.616.761.254,00	19.679.655.083,00	41,33%
2010	58.108.263.677,00	26.201.314.812,00	45,09%
2011	62.922.507.511,00	25.039.900.856,00	39,79%
2012	80.332.821.096,00	26.956.182.046,00	33,56%
2013	86.555.836.161,00	25.484.315.123,00	29,44%
2014	81.406.076.737,00	22.055.287.170,00	27,09%
2015	83.090.584.204,00	28.787.140.600,00	34,65%
2016	45.362.439.406,00	24.579.774.927,00	54,19%
2017	58.135.467.780,00	43.046.813.881,34	74,05%
2018	44.033.085.482,00	33.125.076.681,79	75,23%
2019	36.199.713.083,00	26.339.082.531,02	72,76%
2020	40.930.370.947,00	60.010.485.389,80	146,62%
2021	38.128.879.947,00	44.039.429.054,99	115,50%
2022	42.390.867.143,00	45.899.482.728,17	108,28%
2023	71.050.173.328,00	49.631.133.963,00	69,85%
total	996.449.828.987,00	567.737.778.252,11	56,98%

Fonte: SIOP para GND 4 e Pareceres finais da CMO para emendas. Em R\$ 1,00. Valores nominais.

Segundo Figueiredo e Limongi (2008), para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento, o Congresso teria *limitado o paroquialismo e o localismo*, atando suas próprias mãos e estabelecendo normas

regimentais que racionalizaram a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas.

A visão tradicional acerca do funcionamento do Congresso enfatizaria, incorretamente, o personalismo e a dispersão de recursos. Apenas as emendas individuais apresentariam os traços normalmente atribuídos à participação do Congresso no processo orçamentário como a dispersão de recursos e aplicação no nível local e, de qualquer forma, esses não seriam os traços predominantes, havendo uma *prioridade para as decisões alocativas coletivas e institucionais*:

O localismo é a característica predominante de um, e apenas um, tipo de participação do Congresso no processo orçamentário. Mais importante: um tipo de participação que não é, independentemente do indicador adotado, o mais relevante ou prioritário (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 76).

Para que se possa avaliar adequadamente o argumento de Figueiredo e Limongi (2008), torna-se necessário analisar a composição das espécies de emendas parlamentares relativamente ao volume total de emendas. Com tal desagregação, torna-se possível verificar o peso relativo de cada um dos tipos de emendas (individuais, de comissão, de bancada e de relator-geral). Preliminarmente, cabe apontar que há divergência nos exames, pois, enquanto Figueiredo e Limongi (2008) destacam a ênfase nas emendas coletivas, Greggianin (2011) aponta as emendas individuais com participação crescente em relação ao cômputo global.

Primeiramente, com os dados extraídos do SIOP pode-se apontar os seguintes montantes para as emendas individuais (RP-6) e para as emendas de bancada (RP 7):

Tabela 6.11 – Emendas individuais RP-6 e de bancada RP-7 (LOA-2014 a LOA-2023)

Ano	Emendas individuais (RP-6)	Emendas de bancada (RP-7)
2014	R\$ 8,672 bilhões	
2015	R\$ 9,663 bilhões	
2016	R\$ 9,097 bilhões	
2017	R\$ 9,099 bilhões	R\$ 6,066 bilhões
2018	R\$ 8,774 bilhões	R\$ 3,071 bilhões
2019	R\$ 9,144 bilhões	R\$ 4,580 bilhões
2020	R\$ 9,468 bilhões	R\$ 5,927 bilhões
2021	R\$ 9,670 bilhões	R\$ 7,302 bilhões
2022	R\$ 10,930 bilhões	R\$ 5,867 bilhões
2023	R\$ 21,245 bilhões	R\$ 7,691 bilhões

Fonte: SIOP da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento. Dotações iniciais da LOA. Valores nominais. Em R\$ bilhões.

Os registros disponíveis no SIOP permitem acompanhar as emendas individuais e de bancada por intermédio dos identificadores de resultado primário (RPs); contudo, a limitação existente é a data de criação do respectivo RP. Desta forma, somente a partir da criação do RP-6, por exemplo, há extrações no SIOP relativamente às emendas individuais impositivas (2014, no caso das emendas individuais impositivas). O mesmo ocorre com as emendas de bancada, transformadas em emendas impositivas em 2017, por força da LDO. Portanto, não se torna possível elaborar uma longa série histórica por meio dos registros do SIOP. De qualquer forma, pode-se verificar que, *a partir de 2017, há uma primazia para as emendas individuais impositivas, em termos de montante, relativamente às emendas impositivas de bancada*. Portanto, a comparação dos montantes *impositivos* das emendas evidencia a prevalência das emendas individuais, no período recente.

Para a elaboração de uma série histórica mais longa utilizaremos a documentação do Parecer Final da CMO, durante o processo de elaboração do orçamento anual, basicamente os Relatórios “Emendas à despesa individuais aprovadas e aprovadas parcialmente por Autor” e “Emendas à despesa coletivas aprovadas e aprovadas parcialmente por autor”. Tais relatórios representam os montantes finais aprovados pela CMO. Veja-se na Tabela 6.12.

Os percentuais *médios* do período 2004-2023 indicam a primazia das emendas coletivas (de comissão e de bancada), com 47,50% de participação relativa, seguida das emendas individuais com média de 29,75% e, por último, das emendas de relator-geral AID, com 22,75%. Todavia, *considerando-se os últimos quatro exercícios financeiros (LOA-2020 à LOA-2023), as emendas individuais apresentam os maiores valores percentuais relativos em relação às emendas coletivas*. De qualquer forma, os montantes mais expressivos, como se observa das LOAs de 2020 a 2022, referem-se aos acréscimos/inclusões de dotações do relator-geral ao orçamento, no contexto da reconfiguração das emendas de relator-geral, com os percentuais de 62,30%, 49,65% e 52,38%, respectivamente.

No contexto de perda gradativa de participação das emendas coletivas em relação às individuais, deve-se salientar que os montantes aprovados no parecer final da CMO não indicam os percentuais obrigatórios das emendas impositivas individuais e de bancada, como se pode observar da Tabela 6.13 a seguir:

Tabela 6.12 – Participação relativa das emendas individuais, coletivas e de relator-geral (2004-2023)

LOA	Individuais	%	Coletivas	%	Relator-geral	%	Total
LOA 2004	4.326.265.693,25	19,50%	11.901.026.178,80	53,64%	5.960.978.392,51	26,87%	22.188.270.264,56
LOA 2005	5.649.469.697,55	14,58%	20.556.736.583,98	53,04%	12.548.870.659,09	32,38%	38.755.076.940,62
LOA 2006	7.597.524.454,66	25,46%	20.249.475.111,87	67,86%	1.995.279.437,24	6,69%	29.842.079.003,77
LOA 2007	8.790.096.208,37	21,07%	28.388.284.679,17	68,05%	4.538.884.881,34	10,88%	41.717.265.768,88
LOA 2008	11.322.979.064,48	28,55%	25.427.601.610,46	64,12%	2.903.821.880,70	7,32%	39.654.402.555,64
LOA 2009	13.298.878.338,23	30,11%	30.137.535.366,63	68,24%	729.376.700,00	1,65%	44.165.790.404,86
LOA 2010	15.960.753.112,97	28,29%	23.026.622.869,45	40,81%	17.434.409.567,42	30,90%	56.421.785.549,84
LOA 2011	15.710.356.377,35	30,78%	26.436.805.008,50	51,79%	8.897.079.651,50	17,43%	51.044.241.037,35
LOA 2012	16.996.734.435,65	32,99%	26.298.564.822,60	51,04%	8.233.359.307,22	15,98%	51.528.658.565,47
LOA 2013	16.081.084.348,51	34,84%	27.647.076.179,23	59,89%	2.452.374.565,18	5,27%	46.160.535.092,92
LOA 2014	14.849.729.127,94	39,32%	22.483.857.123,49	59,53%	434.961.741,20	1,15%	37.768.527.992,63
LOA 2015	15.529.915.923,85	33,57%	22.619.968.263,42	48,89%	8.113.805.686,28	17,54%	46.263.689.873,55
LOA 2016	13.233.410.596,88	37,01%	17.711.828.975,28	49,54%	4.810.929.518,42	13,45%	35.756.169.090,58
LOA 2017	12.371.362.513,60	28,74%	22.668.030.565,99	52,66%	8.007.420.801,75	18,60%	43.046.813.881,34
LOA 2018	11.604.460.276,62	35,03%	11.763.645.361,59	35,51%	9.756.971.043,78	29,45%	33.125.076.681,99
LOA 2019	11.623.372.035,86	44,13%	12.812.295.709,90	48,64%	1.903.414.785,26	7,23%	26.339.082.531,02
LOA 2020	11.654.413.016,83	19,42%	10.967.671.180,75	18,28%	37.388.401.192,22	62,30%	60.010.485.389,80
LOA 2021	11.410.847.816,69	25,91%	10.763.426.994,65	24,44%	21.865.154.243,65	49,65%	44.039.429.054,99
LOA 2022	11.647.179.551,50	25,38%	10.208.833.584,99	22,24%	24.043.469.591,88	52,38%	45.899.482.728,17
LOA 2023	21.245.943.293,00	42,81%	18.535.190.670,00	37,35%	9.850.000.000,00	19,85%	49.631.133.963,00
TOTAL	250.904.575.883,59	29,75%	400.604.456.840,55	47,50%	191.848.963.646,64	22,75%	843.357.996.370,78

Fonte: Relatórios "Emendas à despesa individuais aprovadas e aprovadas parcialmente por autor"; "Emendas à despesa coletivas aprovadas e aprovadas parcialmente por autor"; e "Demonstrativo das Emendas de Relator" (DERG) integrantes do Parecer final da CMO. Em R\$ 100. Valores atualizados a dez/2022. Compilação e sistematização do autor.

Tabela 6.13 – Emendas de bancada RP-7 e RP-2

Emendas de Bancada Estadual			
Ano	Parecer final CMO	RP-7	diferença
2017	11.959.811.242,00	6.066.363.319,00	5.893.447.923,00
2018	7.356.816.243,00	3.071.155.338,00	4.285.660.905,00
2019	8.393.649.329,00	4.579.969.644,00	3.813.679.685,00
2020	8.223.234.753,00	5.927.298.253,00	2.295.936.500,00
2021	9.121.572.264,00	7.301.901.752,00	1.819.670.512,00
2022	7.177.961.891,00	5.866.901.347,00	1.311.060.544,00
2023	10.968.249.280,00	7.691.907.941,00	3.276.341.339,00

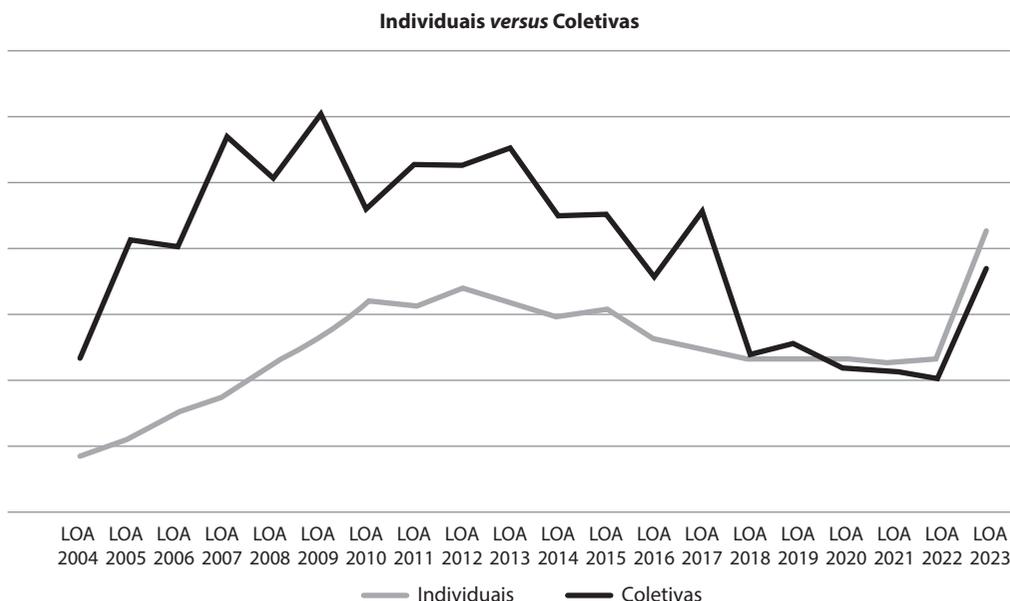
Fonte: SIOP para RP-7 e Pareceres finais da CMO para emendas de bancada. Montantes nominais.

Assim, pode-se verificar, como no caso da LOA-2017, a existência de diferença a maior para as emendas constantes do relatório integrante do parecer final da CMO (*R\$ 11,959 bilhões no Relatório do Parecer Final da CMO versus R\$ 6,066 bilhões, no SIOP*). Tal diferença se deve a que os congressistas tem aprovado, *desde a instituição da impositividade das emendas de bancada*, montantes maiores do que aqueles de execução obrigatória. Em outras palavras: aprovaram-se, *além das emendas de bancada RP-7, também emendas de bancada RP-2* (discricionárias). Nesse contexto, considerando-se os *montantes de execução obrigatória*, a primazia conferida, nos últimos exercícios, para as emendas individuais se apresenta ainda maior. Portanto, entendemos que as evidências empíricas apresentadas alinham-se com os achados de Greggianin (2011, p. 171).

O Gráfico 6.5 apresenta a visualização da evolução dos montantes relativos das emendas individuais e coletivas (de comissão e de bancada) no período de 2004-2023. Pode-se observar que o padrão de superioridade das emendas coletivas é interrompido a partir de 2018 e, a partir da LOA-2020, os montantes das emendas individuais supera aquele das emendas coletivas.

Em síntese, entendemos que os *atuais* eixos centrais do processo orçamentário privilegiam as emendas individuais destinadas aos redutos eleitorais dos parlamentares e não as emendas coletivas, potencializando alocações que não atendem a critérios mais amplos de aderência a políticas públicas federais. E nem sequer precisamos, para comprovar o atual perfil de alocação dispersivo, recorrer ao *desvirtuamento* que a literatura tem insistido em associar às emendas coletivas (BEZERRA, 1999; TOLLINI, 2008; GREGGIANIN, 2011; PRAÇA, 2013; BIJOS, 2021). Como resumiu Hélio Tollini (2008, p. 218):

Gráfico 6.5 – Evolução das emendas individuais e emendas coletivas no período do LOA-2004 ao PLOA-2023



Fonte: Relatórios “Emendas à despesa individuais aprovadas e aprovadas parcialmente por Autor” e “Emendas à despesa coletivas aprovadas e aprovadas parcialmente por autor”, integrantes do Parecer da CMO. Valores atualizados a dez/2021. Compilação e sistematização do autor.

A grande vantagem das emendas coletivas, que foram concebidas para atender os interesses maiores de Estados, regiões ou comissões setoriais, seria supostamente estarem livres de motivações escusas, já que teriam que ser objeto de negociação formal entre grupos de parlamentares (com exigências de quórum mínimo). Infelizmente, com o passar do tempo, as emendas coletivas passaram a ser acometidas dos mesmos males das emendas individuais. Essa descaracterização iniciou-se pelas bancadas estaduais menores, onde era mais fácil dividir o número de emendas pelos parlamentares da respectiva bancada e desconsiderar em parte os pleitos do governador, de forma que cada emenda representasse o interesse particular de um parlamentar. Com o passar dos anos, essa prática estendeu-se a outras bancadas, inclusive regionais, nas quais os parlamentares dividiam-se em subgrupos afins com direito a determinada quantidade de emendas. Ao fim, desfigurou-se completamente um instrumento cujo objetivo inicial era o de dificultar negociações escusas entre parlamentares, governos locais e grupos privados em torno das verbas orçamentárias federais (TOLLINI, 2008, p. 218).

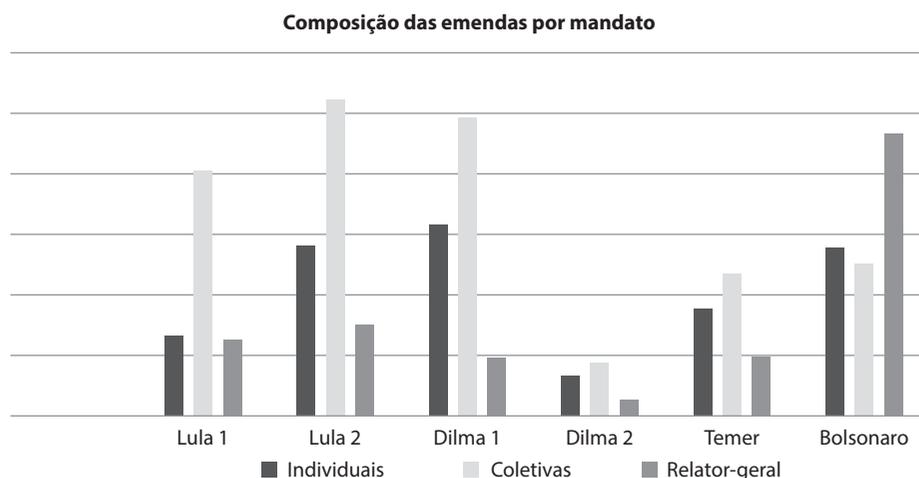
A Tabela 6.14 e o Gráfico 6.6 procuram evidenciar a composição das espécies de emendas dentro de cada governo, indicando os instrumentos privilegiados em cada mandato presidencial:

Tabela 6.14 – Emendas individuais, coletivas e de relator-geral, por mandato

LOA	Individuais	Coletivas	Relator-geral	Total
LULA 1	26.363.156.053,83	81.095.522.553,82	25.044.013.370,18	132.502.691.977,83
LULA 2	56.292.966.893,03	105.028.564.855,04	29.964.687.799,62	191.286.219.547,69
DILMA 1	63.457.463.835,95	99.049.446.388,74	19.214.501.299,88	181.721.411.524,57
DILMA 2	13.233.410.596,88	17.711.828.975,28	4.810.929.518,42	35.756.169.090,58
TEMER	35.599.194.826,08	47.243.971.637,28	19.667.806.630,79	102.510.973.094,15
BOLSONARO	55.958.383.677,82	50.475.122.430,39	93.147.025.027,75	199.580.531.135,96

Fonte: Relatórios finais da CMO e SIOP.

Gráfico 6.6 – Comparativo alocativo das emendas por mandato



Fonte: Relatórios finais da CMO e SIOP.

Para Figueiredo e Limongi (2008), as emendas dos atores institucionais (relator-geral e relatores setoriais) não poderiam ser equiparadas às emendas apresentadas pelos parlamentares individuais ou por bancadas, alocadas segundo interesses políticos e regionais desses atores. Em nosso entendimento, somente após a análise específica e empírica dos contornos de tais emendas pode-se concordar com tal afirmativa. Afinal, tratando-se de uma espécie de “agente duplo”, representando simultaneamente os interesses da coalizão e aqueles do Legislativo, por que motivo não seria possível, que, aproveitando-se da posição privilegiada, não procurasse atender, concomitantemente, os interesses gerais da coalizão e interesses próprios e partidários? Assim, mesmo apresentando preocupação com as questões macroeconômicas (PRAÇA, 2013), isso não impediria que o relator-geral, *dentro do possível*, também utilizasse suas prerrogativas favorecendo suas bases eleitorais ou círculos políticos.

Como visto, há evidências de que, recentemente, tais emendas foram destinadas a bases eleitorais de parlamentares associados com o relator-geral (BRASIL, TCU, 2021b; PIRES, 2021). Ademais, resta comprovado que as emendas de relator-geral sempre foram utilizadas com o fito de descaracterizar a autoria de determinadas proposições, dissimulando-se os reais beneficiários das programações (SANCHES, 1998; GREGGIANIN, 2011). Desta forma, trabalhamos com a hipótese de que, tratando-se da subespécie de emendas relativas à inclusão de programações novas ou de acréscimo às programações existentes no PLOA, as características de tais emendas *podem* ser aproximar daquelas ostentadas pelas emendas individuais, no sentido de permitirem o direcionamento de recursos segundo critérios políticos para bases eleitorais ou para o fortalecimento de elos políticos. Assim, já no processo alocativo seria possível examinar essa atuação do relator-geral. A utilização dessas prerrogativas, *na execução orçamentária*, também foi objeto de exame por Baião, Couto e Jucá (2018, p. 79):

líderes partidários e, principalmente, membros e líderes da CMPOF [Comissão Mista de Orçamento] usufruem de maior grau de execução de suas emendas individuais. Possivelmente, essa vantagem deriva das informações privilegiadas às quais esses deputados têm acesso ao trabalhar diretamente com o orçamento público e do poder de barganha que esses cargos conferem aos ocupantes. Se esses atores conseguem extrair essas vantagens para si, não é temerário afirmar que eles também possam obtê-las para deputados leais ao partido.

Iniciaremos tal exame com a discriminação da subespécie de emendas de relator-geral de acréscimo ou inclusão de dotações (IAD) em seus vários tipos de identificadores de resultado primário, pois temos particular interesse na *inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral (RP-2, RP-3 e RP-9)*.

Cabe lembrar que *não* tratamos, aqui, das outras espécies de emendas de relator-geral: correções de ordem técnica ou legal; recomposição de dotações; constituição da reserva de recursos (*seções 1.3 e 5.5*). A Tabela 6.15 decompõe a subespécie de emenda a que nos referimos para o período de 2004 a 2023:

Tabela 6.15 – Composição das emendas de relator-geral do PLOA por RP (2004-2022)

PLOA	Acréscimo/Inclusão de Dotação por RP (2004-2022)						TOTAL
	RP 0	RP 1	RP 2	RP 3	RP 9		
2004	2.094.569.419,01	9.598.839.152,18	5.960.978.392,51	-	-	-	17.654.386.963,70
2005	16.588.468.990,49	34.987.559.127,67	12.548.870.659,09	-	-	-	64.124.898.777,25
2006	3.434.091.774,17	33.261.884.510,83	1.692.238.044,24	303.041.393,00	-	-	38.691.255.722,24
2007	248.758,66	2.686.593.528,00	4.538.884.881,34	-	-	-	7.225.727.168,00
2008	24.518.519.439,14	27.334.942.524,50	2.903.821.880,70	-	-	-	54.757.283.844,34
2009	4.793.110.981,74	3.315.324.674,04	224.423.600,00	504.953.100,00	-	-	8.837.812.355,78
2010	488.215.593,43	9.966.960.926,76	16.548.502.782,14	885.906.785,28	-	-	27.889.586.087,61
2011	5.939.788.090,11	13.224.229.370,13	8.794.848.069,09	102.231.582,42	-	-	28.061.097.111,75
2012	492.892.082,03	11.354.732.334,00	8.233.359.307,22	-	-	-	20.080.983.723,25
2013	686.587.471,45	9.548.146.560,13	812.726.196,13	1.619.648.369,05	-	-	12.667.108.596,76
2014	-	7.541.010.298,26	214.055.975,00	220.905.766,20	-	-	7.975.972.039,46
2015	5.102.581.140,79	12.769.562.861,30	5.190.498.607,98	2.923.307.078,30	-	-	25.985.949.688,37
2016	4.527.724.752,70	28.393.730.985,91	4.193.630.685,09	617.298.833,32	-	-	37.732.385.257,02
2017	3.792.134.019,92	5.844.817.627,82	5.642.510.245,45	2.364.910.556,30	-	-	17.644.372.449,49
2018	2.243.354.393,21	3.190.225.923,85	8.585.752.108,99	1.171.218.934,80	-	-	15.190.551.360,85
2019	12.717,66	11.849.721.882,74	1.773.119.183,76	130.295.601,50	-	-	13.753.263.785,66
2020	36.311.662,59	12.596.954.371,73	309.817.968,84	-	37.078.583.223,39	-	50.021.667.226,55
2021	19.576.451.505,70	20.092.176.859,77	-	-	21.865.154.243,65	-	61.533.782.609,12
2022	8.971.533.986,14	159.126.216.286,27	6.461.553.041,88	-	17.581.916.550,00	-	192.141.219.864,29

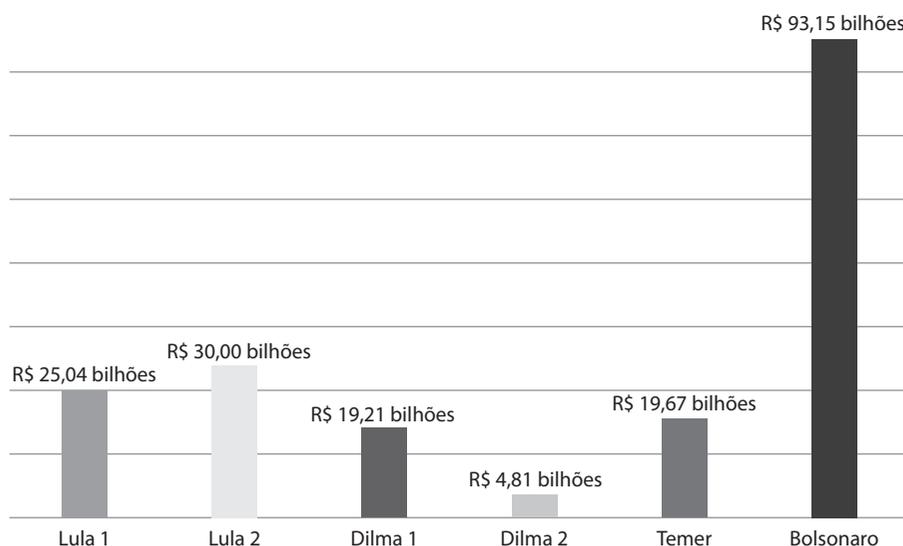
Observações metodológicas: Os valores eventualmente consignados a título de acréscimo à despesa para constituição da Reserva de Recursos foram subtraídos dos montantes de acréscimo à despesa visto que não constituem, propriamente, despesas programadas e sim, constituição/aumento do volume de recursos, a serem aplicados pelo Congresso Nacional na forma de despesas programadas por intermédio das emendas parlamentares. Houve tal subtração nos PLOAs 2010, 2011, 2017, 2018 e 2019. No exercício de 2016, houve subtração do volume da Reserva de Recursos – Reserva para Meta Fiscal em função do mesmo motivo. Nas LOAs de 2020, 2021 e 2022 procedeu-se a ajuste do valor constante do DERG para compatibilizar os valores conforme os dados do SIOF, visto que houve veto de programações RP-9 em 2021 (R\$ 10,4 milhões) e há pequenas diferenças entre o DERG e as dotações iniciais da LOA. Em R\$ 1,00. Montantes atualizados a dez/2022.

Esta tabela evidencia os movimentos e a atuação do relator-geral na elaboração da proposta de orçamento, indicando a alteração de valores da peça orçamentária em relação a despesas financeiras (RP-0), despesas obrigatórias (RP-1), despesas discricionárias (RP-2), bem como as despesas relativas ao antigo PAC (RP-3) e as robustas RP-9 do período recente. Houve uma opção metodológica de não incluir os montantes relativos ao orçamento de 2023 nesta tabela. Isto se deve ao fato de que a Emenda Constitucional nº 126, de 2022, ampliou o *teto de gastos* em R\$ 145 bilhões de reais, que foram incluídos, pelo relator-geral, em despesas classificadas com RP-1 e RP-2. Portanto, dada a magnitude de tais valores, haveria distorção dos fenômenos anteriormente discutidos caso discriminássemos, na tabela, tais montantes.

De qualquer forma, cabe registrar que haveria a inclusão de dotações no montante de R\$ 91,90 bilhões em RP-1; R\$ 79,30 bilhões em RP-2; e de R\$ 602 milhões em RP-0, conforme os dados constantes do parecer final da CMO do PLOA-2023. A única inclusão que entendemos pertinente, nesse contexto, foi aquela expressamente autorizada pela alteração constitucional por meio do art. 8º da EC 126/2022, que autorizaria o relator-geral a incluir emendas para *ações direcionadas à execução de políticas públicas até o valor de R\$ 9,850 bilhões*, que foram classificadas como RP-2. Tal valor foi incluído no montante final das emendas de relator-geral do mandato do presidente Jair Bolsonaro, encerrando-se o ciclo de 2019-2022. Cabe registrar, embora não possa ser objeto de investigação mais aprofundada nesta oportunidade, o montante astronômico de inclusões de dotações relativas a despesas obrigatórias (RP-1) do exercício de 2022 (cerca de R\$ 149,3 bilhões), a demandar investigações específicas.

De posse das informações relativas à subespécie de emenda IAD e, ainda, relativamente à inclusão de dotações discricionárias e segregando-se tais montantes por mandato presidencial, temos o seguinte panorama alocativo no período de 2003-2023:

Gráfico 6.7 – Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9 pelo relator-geral, por mandato presidencial (em R\$ bilhões)



Fonte: Demonstrativo das emendas de relator-geral (DERG), integrante do parecer final da CMO. Compilação e sistematização do autor. Montantes atualizados a dez/2022.

Como vimos, a reconfiguração normativa das emendas de relator-geral permitiu que elas se tornassem um instrumento central para composição da base de sustentação do governo, ocupando o lugar das *moedas de troca desvalorizadas* (emendas individuais e de bancada). Enquanto a média anual das emendas de relator-geral, antes da criação do RP-9, foi de R\$ 6,17 bilhões, a média anual das emendas RP-9, sob Bolsonaro, seria de R\$ 19,13 bilhões. O montante total alocado das emendas de relator-geral no governo Bolsonaro alcançaria R\$ 93,15 bilhões e somente ficaria abaixo da *soma dos montantes agrupados dos cinco governos anteriores*, de R\$ 98,7 bilhões, em decorrência das consequências advindas da decisão do STF no julgamento do “orçamento secreto”.

Na sequência, procuramos apresentar algumas evidências empíricas da atuação dos relatores-gerais no direcionamento de recursos por intermédio de suas emendas.

Quando analisamos as emendas do relator-geral Senador Romero Jucá (PMDB) ao PLOA-2005, percebemos o atendimento de solicitações da própria Presidência da República, da ordem de quase R\$ 300 milhões para o Programa Nacional da Juventude; recursos para a Anatel, vinculada ao Ministério das Comunicações, comandado à época por Eunício Oliveira (PMDB), da ordem de R\$ 242 milhões; recursos da ordem de R\$ 100 milhões para adequação de trechos rodoviários do estado de Pernambuco, comandado à época por Jarbas Vasconcelos

(PMDB); recursos da ordem de R\$ 426 milhões para adequação de trechos rodoviários e para Companhia Docas de São Paulo, Rio de Janeiro, direcionados ao Ministério dos Transportes, coordenado pelo PL.

No PLOA-2006, cuja relatoria caberia ao Deputado Carlito Merss (PT/SC), houve uma única alocação de recursos para o DNIT, relativa à adequação de trecho rodoviário na BR-101, no Estado de Santa Catarina, no valor de R\$ 118 milhões.

Na discussão do PLOA-2007, que teve como relator-geral o Senador Valdir Raupp (PMDB), percebe-se impacto da crise do apagão aéreo, ocorrida entre 2006 e 2007, tendo havido direcionamento de recursos para reforço de dotação para melhoria do controle do tráfego aéreo, sendo destinados R\$ 350 milhões para obras complementares em aeroportos e R\$ 129 milhões para a manutenção do Comando do Exército.

Na discussão do PLOA-2013, que teve como relator-geral o Senador Romero Jucá (PMDB), além de direcionar recursos para diversas obras incluídas no PAC, também direcionaria R\$ 200 milhões para o Ministério das Cidades, sob o comando do PP, e R\$ 173 milhões para a promoção da defesa agropecuária no Ministério da Agricultura, comandado pelo PMDB.

Como vimos, mais recentemente tal fenômeno seria alardeado pelo Jornal *O Estado de S. Paulo*, em maio de 2021, ao analisar a concentração de recursos distribuídos pelas emendas de relator-geral pelas óticas espacial e geográfica, bem como pela ótica das relações políticas, com destaque para redutos eleitorais de aliados do governo:

Secretamente, esses recursos extras foram concentrados num grupo de parlamentares. É um dinheiro paralelo ao previsto nas tradicionais emendas individuais a que todos os congressistas têm direito, aliados ou opositoristas.

Numa radiografia do orçamento secreto, as cidades de Tauá (CE), Santana (AP) e Petrolina (PE) aparecem em destaque como os redutos eleitorais de aliados do governo que receberam recursos de maneira desproporcional, por critérios apenas políticos. Os R\$ 110,3 milhões que o relator-geral do orçamento, Domingos Neto (PSD-CE), destinou a Tauá, em dezembro, logo após a eleição de sua mãe, Patrícia Aguiar (PSD), fizeram da cidade a maior beneficiada do Brasil por repasses da pasta do Desenvolvimento Regional no ano passado. Encravado no Sertão dos Inhamuns, o município de 57 mil moradores vive da agricultura familiar e da pecuária. É um feudo familiar. Patrícia está no quarto mandato. O avô paterno do deputado, que lhe rendeu o nome, também foi prefeito duas vezes. O pai, Domingos Filho, foi vice-governador no mandato de Cid Gomes, entre 2011 e 2014, e depois virou adversário da família Ferreira Gomes.

Na Região Norte, a cidade de Santana foi a mais beneficiada por recursos do orçamento secreto. Por indicação do senador Davi Alcolumbre (DEM-AP), o município

firmou contrato de repasse de R\$ 95,7 milhões para a pavimentação de ruas, que teriam como destino Macapá se o irmão dele, Josiel Alcolumbre (DEM), tivesse vencido a eleição para prefeito da capital amapaense. Segundo fontes, para não turbinar o mandato do adversário da família, Alcolumbre redirecionou o investimento. O senador ainda redirecionou R\$ 30 milhões para Tartarugalzinho (AP), onde o correligionário Bruno Mineiro (DEM) se elegeu. Laços de família foram motivos também que tornaram Petrolina (PE) a nona cidade com mais investimentos do Ministério do Desenvolvimento Regional em 2020. O município é administrado por Miguel Coelho (MDB), filho do senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). O líder do governo no Senado ditou a transferência de R\$ 46.569.000,00 ao município por meio da estatal Companhia do Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf) em dois convênios, celebrados nos mesmos valores. [...] (PIRES, 2021).

Do exposto, percebe-se que há inevitável complexificação da dinâmica alocativa intralegislativa e que a separação dos interesses gerais da coalizão governativa e dos interesses específicos e partidários dos atores políticos envolvidos na destinação de recursos se revele bastante difícil de ser realizada.

Destarte, não se afirma que os interesses gerais da coalizão governativa não possuam precedência sobre os interesses particulares dos atores. Contudo, por outro lado, também não se pode afirmar que não haja interesses particulares/partidários de atores políticos nesta atividade alocativa, como apontam alguns dos indícios aqui registrados. E, desta forma, as emendas de relator-geral de *acréscimo ou inclusão de dotações* (que não se referem às emendas relativas à correção de impropriedades técnicas) não podem ser excluídas da composição das emendas parlamentares, para se averiguar os reais contornos do processo de emendamento. Nesse sentido, entendemos que a afirmativa de que *apenas as emendas individuais apresentam os traços normalmente atribuídos à participação do Congresso no processo orçamentário, de dispersão de recursos e localismo* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008) precisa ser relativizada, principalmente neste último quadrante histórico brasileiro.

Ademais, como também destacaram Figueiredo e Limongi (2008), a centralização do processo orçamentário preservaria os interesses gerais da coalizão em termos de precedência, relativamente aos interesses individuais dos atores:

Procuramos mostrar que **as normas adotadas internamente resultaram em uma centralização do processo orçamentário em que os interesses gerais da instituição e os específicos da coalizão governamental ganharam precedência sobre os interesses individuais. Essa hierarquia de prioridades se expressa na importância conferida aos atores institucionais (relatores) e coletivos (comissões e bancadas regionais e estaduais), em detrimento dos parlamentares individuais, no acatamento de emendas** (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 50-51, grifos nossos).

Concorda-se com o argumento de Figueiredo e Limongi (2008, p. 50-51) de que a centralização do processo orçamentário na fase congressual implica *precedência* para os interesses gerais da coalizão de governo; disso não decorre, contudo, que interesses partidários e/ou específicos do relator-geral, seja pelo atendimento a pleitos formulados por outros parlamentares, pelo Executivo ou por integrantes da sociedade civil, não façam parte do exercício de suas funções e, ainda, não condicionem os contornos de suas emendas. Destarte, não se torna possível separar, clara e definitivamente, os montantes incluídos nas programações orçamentárias no interesse geral da coalizão governativa daqueles específicos ou particulares, que podem, inclusive, fazer parte da estratégia de formação da base de apoio do governo.

Dito de outro modo: o atendimento dos interesses da coalizão e de interesses partidários específicos *podia*⁶⁰ representar o *modus operandi* ordinário da destinação de recursos por intermédio da subespécie de emenda de relator-geral destinada à inclusão ou acréscimo de dotações (IAD), sinalizando para um relevante – e disfarçado – instrumento de manutenção da coalizão governativa e do *azeitamento* da base de apoio do governo. Tal instrumento foi fortalecido com o deslocamento do poder de definição das programações a serem executadas para o âmbito do Legislativo, a partir da conjunção da *execução obrigatória das despesas*; da criação do RP-9; da vedação às alterações orçamentárias da LOA sem anuência do parlamentar autor da emenda; e da indicação de beneficiários pelos parlamentares.

Assim, os montantes relativos às emendas de relator-geral do PLOA que se prestam à inclusão ou acréscimo de dotações podem – e devem – ser comparados àqueles relativos às emendas individuais e às coletivas.

Se, efetivamente, as emendas individuais não são, sozinhas, os eixos centrais de estruturação do processo orçamentário brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005), encontram-se, no atual estágio do processo orçamentário, privilegiadas relativamente às emendas coletivas e, somadas, no período recente (2020 a 2022) às emendas de relator-geral RP-9, acentuariam, sobremaneira, o caráter difuso e particularista de alocação orçamentária, conferindo preocupação ainda maior pelo fato de tais fatos ocorrerem em cenário de significativa redução da discricionariedade orçamentária do Poder Executivo.

Em síntese, as evidências empíricas comprovam que os contornos do processo alocativo das emendas parlamentares foram alterados, no sentido de se conferir *predominância às emendas individuais*, que apresentam traços de *particularismo* e

⁶⁰ Dissemos “podia” em decorrência do impacto do julgamento do orçamento secreto, que vedou a possibilidade de inclusão de dotações pelo relator-geral.

individualismo, predominantemente destinadas às bases eleitorais dos parlamentares e sem qualquer aderência a políticas estruturantes do governo federal. O predomínio dos montantes das emendas individuais sobre as emendas coletivas reforça o caráter difuso de aplicação de recursos, em contraposição a uma lógica partidária ou coletiva mais ampla.

Em sentido idêntico, a reconfiguração das emendas de relator-geral e a transposição da discricionariedade de sua alocação para o âmbito do Legislativo, além de acarretar o crescimento exponencial dos montantes de tais emendas, implicou sua utilização conforme uma lógica individualista e atomizadora de distribuição dos recursos de modo a permitir a composição de uma base de sustentação *a partir do Legislativo*. Portanto, a redução dos níveis de discricionariedade progressos do Executivo e o progressivo controle da execução orçamentária pelo Legislativo também alterou o perfil e a composição das emendas de relator-geral, de modo a reforçar a lógica difusa e distributivista dos recursos, sem aderência a critérios mais amplos de planejamento.

6.5 O JULGAMENTO DO “ORÇAMENTO SECRETO”: REFLUXO DA ASCENDÊNCIA DO LEGISLATIVO?

O julgamento do orçamento secreto no STF, finalizado em 19 de dezembro de 2022, trouxe consequências importantes para o conjunto de alterações aqui analisadas, com repercussões imediatas para a relação entre Executivo e Legislativo. A referida decisão, se não representa propriamente um retrocesso no avanço das prerrogativas orçamentárias do Poder Legislativo, introduziu limites importantes ao Parlamento, em sentido contrário às modificações objeto de exame neste livro. Por isso, faz-se necessário breve exame da referida decisão e de possíveis impactos da decisão.

O cerne do julgamento do orçamento secreto no STF referiu-se ao exame quanto à possibilidade de existência válida das emendas de relator-geral nas hipóteses de acréscimo ou inclusão de dotações ao orçamento. As demais conclusões e determinações nada mais representam, nesse contexto, do que desdobramentos ou consequências lógicas desta questão central. Nesse sentido, a tese fixada pela Exma. Ministra Rosa Weber foi a de que:

As emendas do relator-geral do orçamento destinam-se exclusivamente à correção de erros e omissões nos termos do art. 166, § 3º, inciso III, alínea “a”, da Constituição Federal, vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação de despesas previstas no orçamento (BRASIL, STF, 2022b, p. 89).

A seu turno, a decisão de mérito do STF recebeu o seguinte dispositivo:

Decisão: O Tribunal, por maioria, (i) assentou o prejuízo das ADPFs 854 e 1.014 no que impugnaram o Decreto nº 11.190/2022, ante a perda superveniente do objeto, na fração de interesse; e (ii) conheceu integralmente das ADPFs 850 e 851 e, em parte, das ADPFs 854 e 1.014, rejeitando todas as preliminares suscitadas, vencido o Ministro Nunes Marques. No mérito, por maioria, julgou procedentes os pedidos deduzidos nas ADPFs 850, 851, 854 e 1.014, para (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União; (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021; (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021); (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias (BRASIL, STF, 2022a).

Em síntese, o STF reconheceu: a) a invalidade das emendas de relator-geral destinadas à inclusão de novas programações ou ao acréscimo de dotações ao orçamento; b) a inconstitucionalidade de dispositivos regimentais que autorizavam tais espécies de emendas de relator-geral e a sistemática de indicação de beneficiários pelo relator-geral; c) a plena competência para a execução das despesas consignadas sob a rubrica RP-9 dos Ministros de Estado em conformidade com os programas e projetos das respectivas pastas, afastando o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral e vedando o atendimento a solicitações de despesas e indicações de beneficiários pelos parlamentares e quaisquer “usuários externos”. Ademais, determinou a todos órgãos públicos a publicização dos dados de execução de despesas classificadas com RP-9 (serviços, obras e compras realizadas), no prazo de 90 dias.

No que se refere à declaração de inconstitucionalidade de dispositivos regimentais, o STF invalidou o art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021, que previa:

Art. 4º As solicitações que fundamentam as indicações a serem realizadas pelo Relator-Geral, a partir da vigência deste Ato Conjunto, serão publicadas em sítio eletrônico pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e encaminhadas ao Poder Executivo.

Efetivamente, como o voto-condutor da Ministra Relatora fulminou a possibilidade de haver indicações de despesas e de beneficiários pelo relator-geral do orçamento, implicando cerceamento ao avanço do Legislativo em prerrogativas da fase de execução orçamentária, tem-se, por decorrência lógica, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo acima transcrito. Portanto, não há mais que se falar em “solicitações que fundamentam as indicações realizadas pelo Relator-Geral” em face do reconhecimento da invalidade de tais indicações pelo relator-geral.

Na mesma linha, declarou-se a inconstitucionalidade da Resolução nº 2, de 2021-CN, que alterou disposições da Resolução nº 1, de 2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral, invalidando-se as seguintes regras regimentais:

- i. a autorização expressa para que o relator-geral pudesse apresentar emendas com o objetivo de incluir novas programações ou efetuar o acréscimo de valores em programações constantes do projeto (inciso IV do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN);
- ii. o dispositivo que estabelecia que o limite financeiro das emendas de relator-geral corresponderia, no máximo, ao somatório dos montantes obrigatórios das emendas individuais e de bancada (parágrafo único do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN);
- iii. a autorização para que o relator-geral pudesse realizar indicações para a execução das programações decorrentes de solicitações de parlamentares, agentes públicos ou da sociedade civil (*caput* do art. 69-A da Resolução nº 2, de 2021-CN).

A decisão implicou a reacomodação das relações Executivo-Legislativo, representando uma vitória imediata do Poder Executivo, com a vedação alocativa das emendas de relator-geral e a impossibilidade de prosseguimento com o controle da execução orçamentária em face da vedação a novas indicações de beneficiários pelos parlamentares *no caso do RP-9*.

Note-se, todavia, que a decisão *não* implicou retorno ao *status quo ante* em termos de prerrogativas orçamentárias do Executivo, não tendo havido uma

recuperação de suas prerrogativas em matéria orçamentária. Ao contrário, o cenário de desmonte das prerrogativas orçamentárias do Executivo permaneceria inteiramente válido. O que se fez foi impedir a continuidade da nova ferramenta de composição da coalizão governativa (RP-9), *desenvolvida e instrumentalizada a partir do Legislativo*.

Houve reação do Poder Legislativo, que procuraria, não somente manter *algum* controle sobre parcela dos recursos da RP-9, como aumentar os valores previstos para as emendas parlamentares. Por isso, aproveitou-se a necessidade de alterações constitucionais para a aprovação da PEC da Transição (EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022) para se *ampliar o montante de emendas individuais impositivas*, que passam ao largo de qualquer controle pelo Executivo, ampliando as *cotas parlamentares* e o cenário de rigidez orçamentária. Assim, o montante de emendas individuais impositivas, anteriormente fixado em 1,2% da receita corrente líquida, foi *elevado para 2% da RCL* (§ 9º do art. 166, com redação dada pela EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022), alcançando a cifra de R\$ 21,245 bilhões. Além disso, seriam ampliados os montantes das emendas de comissão RP-8, contrariamente aos valores relativamente pequenos da série histórica, para cerca de R\$ 7,566 bilhões.

Ademais, estabeleceu-se autorização para que o relator-geral do PLOA apresentasse emendas para ações direcionadas à execução de políticas públicas, no valor de R\$ 9,850 bilhões, classificadas com o identificador de resultado primário 2 (RP-2) – despesas discricionárias – conforme art. 8º da EC nº 126/2022. A realocação dos recursos previstos para a RP-9, naquele momento de tramitação do PLOA-2023, somente poderia ser realizada por intermédio das emendas de relator-geral, visto não ser mais possível haver envio de mensagem modificativa ao PLOA em face do início de votação da proposta (§ 5º do art. 166 da CF/88).

O *exame contrafactual* do montante de recursos alocados pelos parlamentares após a votação do STF indica que, na inexistência da decisão de impossibilidade de alocação de emendas RP-9 pelo relator-geral, teria sido alocado um volume menor de recursos pelos parlamentares. Dito de forma inversa: a decisão do STF vedando a alocação das emendas de relator-geral RP-9 implicou, indiretamente, a ampliação dos recursos destinados às emendas parlamentares. Tal movimento do Legislativo se aproveitou do cenário de ampliação do teto de gastos, sinalizando aos demais atores políticos que o parlamento brasileiro não assistiria inerte ao que entendiam ser um cerceamento indevido de prerrogativas parlamentares legitimamente ampliadas. A Tabela 6.16 aponta os cálculos aqui mencionados:

Tabela 6.16 – Montante contrafactual de emendas em cenário de inexistência de decisão do STF

	Cenário de inexistência de decisão do STF	Após o julgamento do STF
Emendas individuais RP-6	R\$ 12.747.565.975,00	R\$ 21.245.943.293,00
Emendas de bancada (RP-7 + RP-2)	R\$ 10.968.249.280,00	R\$ 10.968.249.280,00
Emendas de comissão RP-8	R\$ 2.728.092.319,56	R\$ 7.566.941.390,00
Emendas relator-geral RP-9	R\$ 19.396.617.032,00	-
Emendas relator-geral RP-2	-	R\$ 9.850.000.000,00
Montante final	R\$ 45.840.524.606,56	R\$ 49.631.133.963,00

Observação: no caso do cálculo do montante das emendas de comissão RP-8, para o cenário de “inexistência da decisão do STF”, procedeu-se à correção monetária do montante do exercício anterior (2021), que fora maior do que os três últimos exercícios para tais espécies de emendas. Elaboração do autor.

Por fim, com a aprovação da EC nº 126, em 21 de dezembro de 2022, tornou-se possível concluir a discussão do PLOA-2023 no âmbito do Congresso Nacional, de acordo com os interesses centrais da equipe de transição do Governo. Todavia, a votação do substitutivo do PLOA-2023 também permitiria se acompanhar movimentos adicionais do Legislativo no sentido de se fazer constar modificações relevantes acerca das prerrogativas dos parlamentares, relativamente às alterações orçamentárias do orçamento.

Nesse sentido, a complementação de voto nº 2 do relator-geral Senador Marcelo Castro introduziu mudança importante no art. 4º do PL nº 32, de 2022 (PLOA-2023), ao prever que *não poderiam ser canceladas dotações de despesas discriminárias (RP-2) decorrentes dos acréscimos por parlamentares, sem anuência parlamentar*, nos seguintes termos:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei e suas alterações, desde que sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 14.436, de 2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, **não cancelem dotações, inclusive aquelas classificadas com “RP 2”, incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos § 7º a § 10**, e atendam às seguintes condições: (grifos nossos).

Em outras palavras, procurou-se manter controle sobre os montantes de R\$ 9,8 bilhões que foram realocados pelo relator-geral (metade do montante anterior da RP-9) e que passaram a ser discriminados com RP-2, bem como sobre o valor de R\$ 3,276 bilhões relativo a emendas de bancada RP-2, preservando-se a destinação das verbas definidas no orçamento aprovado.

Acerca do relevante julgamento do STF, cabem algumas ponderações. A primeira é a de que a vedação à existência das emendas de relator-geral relativas à inclusão ou acréscimo de dotações aponta para uma possível utilização das subespécies de emendas relativas à correção de ordem técnica e legal para a realização de ajustes que, de forma diversa, seriam vedadas. Ora, como vimos, sempre houve emendas de relator-geral relativas ao acréscimo ou inclusão de dotações⁶¹. A partir da decisão do STF tais emendas devem se limitar à correção de ordem técnica e legal, contrariamente à realidade e às necessidades eventuais de ajuste da peça orçamentária em cenário de impossibilidade de ajuste por intermédio de mensagem modificativa⁶². Portanto, causa estranheza o fato de se restringir as emendas às correções de ordem técnica e legal. Note-se, sob tal perspectiva, que as emendas individuais, de bancada e de comissão também não são relacionadas com a “correção de erros ou omissões” ou “com os dispositivos do texto do projeto de lei” (alíneas “a” e “b” do inciso III do § 3º do art. 166 da CF/88), o que contraria a afirmativa de que somente em tais hipóteses restaria legítima a alocação por intermédio das emendas parlamentares.

A segunda repercussão refere-se à percepção generalizada de que tal vedação eliminaria os *problemas* existentes no processo alocativo brasileiro. Nada mais falso. Os enormes desafios alocativos subjacentes à dinâmica orçamentária brasileira permanecem inalterados, sob uma ilusória perspectiva de sua resolução ante o fim do “orçamento secreto”.

Podemos apontar alguns exemplos. Os problemas indicados pelo TCU nas contas de governo de 2020 e 2021 no caso das ações e serviços públicos de saúde

⁶¹ As evidências empíricas comprovam que o acréscimo/inclusão de dotações discricionárias pelo relator-geral, com exclusão das correções de ordem técnica/legal, não representa inovação legislativa. É verdade que havia primazia das retificações legais/técnicas antes de 2020, mas isso não significa que as emendas de relator seriam apenas destinadas a correções e ajustes técnicos (*as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal apresentam uma média histórica de 66,70%, enquanto que as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no PLOA registram média de 33,30%, conforme média ponderada do período do PLOA-2004 a PLOA-2022, com dados extraídos e compilados dos Demonstrativos de Emendas de Relator-geral por Modalidade - DERG*).

⁶² Conforme prevê o § 5º do art. 166 da CF/88, “o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta”. Portanto, caso a votação da proposta já tenha sido iniciada na CMO, não há possibilidade de envio de proposta modificativa e qualquer *acréscimo de dotações* na proposta somente poderia ocorrer por intermédio de emendas. Ora, com a vedação à possibilidade de emendas de relator-geral no caso de inclusão ou acréscimo de dotações, o relator-geral não poderá realizar tais acréscimos. Ou, para os realizar, teria de o fazer travestindo de “correção de ordem técnica ou legal” a inclusão de dotações ao PLOA.

(ASPS) também ocorrem com as emendas individuais, em decorrência da obrigatoriedade constitucional de destinação de cerca de metade do percentual do § 9º do art. 166 para ASPS. Desafios esses, aliás, ampliados em decorrência da majoração do percentual destinado às emendas individuais impositivas para 2% da RCL. Ademais, as distorções alocativas decorrentes da falta de critérios para sua distribuição e da concentração de recursos das emendas em determinadas localidades (sem que demais entes federativos fossem beneficiados) também permanece ínsita à lógica das emendas individuais e de bancada. Veja-se, a tal propósito, a argumentação do relatório das contas do presidente de 2021 do TCU:

No que diz respeito à distribuição dos recursos federais oriundos de emendas parlamentares individuais, repassados por meio de transferências especiais, nota-se, em Alagoas, significativa concentração, restrita a tão somente 35% do total de municípios (102). Igual concentração se verifica nos Estados do Maranhão (21%), Espírito Santo (31%), Paraíba (33%), Rio de Janeiro (41%) e Mato Grosso do Sul (42%), cuja distribuição dos recursos federais sequer alcançou a metade das respectivas cidades. Como se vê, nem todos os entes da Federação são beneficiados com recursos de emendas individuais repassadas por meio de transferência especial e não há previsão de que todos o sejam, pois esta não é a natureza das emendas individuais.

As análises realizadas nas instruções que fundamentam o Acórdão 368/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo) e o Acórdão 2.734/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas) foram no sentido de a equidade na distribuição dos valores relativos às emendas deve ser considerada entre os Parlamentares (peça 8 do TC 017.888/2017-4).

Não há, no contexto do art. 166 da Lei Maior, previsão de equidade na distribuição dos recursos federais de emendas individuais entre os entes subnacionais. Esse, aliás, constitui um dos fatores críticos do mínimo constitucional de saúde a que a União está obrigada, uma vez que metade das emendas individuais está vinculada a ações e serviços públicos de saúde, cuja distribuição não vem sendo orientada pelos critérios objetivos de distribuição estabelecidos pelo art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

Destarte, a questão da *falta de critérios* utilizados para distribuição de recursos entre as unidades federadas pelo governo federal é complexa e ocupa papel de destaque na jurisprudência do TCU, evidenciando que tal problemática transcende e não foi gerada pela sistemática das emendas de relator-geral. Por isso, diversos acórdãos do TCU foram direcionados, nesta temática, ao próprio Poder Executivo, indicando tanto hipóteses de ausência de regulamentação de critérios legais, de ausência de critérios no direcionamento de recursos para políticas públicas, de distribuição territorial de recursos em desacordo com diagnóstico do próprio Executivo (Acórdão nº 2.888/2015; Acórdão nº 1.335/2020; Acórdão nº 2.817/2020; Acórdão nº 2.919/2009; Acórdão nº 2.359/2018).

Cite-se, ainda, que o risco de subdimensionar ou suprimir programações orçamentárias destinadas a certas despesas discricionárias (RP-2), especialmente as relacionadas à proteção do patrimônio público⁶³, como apontado pelo TCU no relatório das contas de 2021, não deriva exclusivamente da atuação do Congresso, ou das emendas de relator-geral. Tal risco existe também em alocações insuficientemente providenciadas pelo Executivo.

Da mesma forma, a fonte do problema relativo à *anulação de despesas obrigatórias* para criação de *espaço orçamentário artificial*, recurso contrário à sistemática de obrigatoriedade das despesas obrigatórias e limitação constitucional expressa – tanto para Executivo quanto Legislativo – decorreram da ampliação regimental de poderes conferidos ao relator-geral, de forma contrária, no caso, às regras constitucionais. Tais desafios permanecem vigentes.

O argumento do *desequilíbrio eleitoral* na disputa política também não se restringe, ou tem como causa, as emendas de relator-geral. Tal crítica é feita, há tempos, para as emendas individuais (GREGGIANIN, 2011; BIJOS, TOLLINI, 2021) – antes mesmo da impositividade. Note-se que, antes da impositividade, seria possível questionar a diferenciação de tratamento tanto entre parlamentares, quanto entre congressistas e postulantes a mandato – visto que o direcionamento de recursos por parlamentares funcionaria como espécie de “barreira de entrada” aos postulantes que não se encontram no Congresso Nacional.

Com a impositividade das emendas individuais e de bancada e a exigência de critérios de execução equitativa, as emendas de relator retomaram o centro desse ponto de discussão. Mas não são únicas. Veja que as emendas de bancada, dependendo do tamanho da bancada, podem servir como *montantes adicionais de alocação individual do parlamentar* (TOLLINI, 2008), desequilibrando a disputa política entre os parlamentares com assento no parlamento. Todavia, os parlamentares no Congresso têm as verbas como fator de desequilíbrio relativamente aos demais postulantes fora do Congresso. Portanto, o desequilíbrio de armas não decorre, hoje, exclusivamente das emendas de relator. E, ainda, opera em favor dos congressistas eleitos, na forma de “barreira de entrada” àqueles que não se encontram eleitos.

A questão central do processo alocativo, qual seja, o debate a respeito da *inversão de prioridades* e da “ordenação legítima das prioridades” (PINTO, 2021) também remanesce objeto de preocupação ante a vedação às emendas de relator-geral,

⁶³ Acórdão 1.243/2019-TCU-Plenário (relator Min. André Luis Carvalho) e TC 012.649/2021-0 (relator Min. Aroldo Cedraz).

visto que a melhor utilização dos recursos públicos trata da questão de preferência entre fins que não tem um denominador comum (KEY JR, 2006) e ante a inexistência de um método objetivo para julgar e avaliar comparativamente prioridades de programas (WILDAVSKY, 2004). Não pretendemos nos alongar nesta discussão, mas apenas salientar que as diversas “mazelas do processo orçamentário” não foram – como não poderiam ter sido – resolvidas com a vedação às emendas de relator-geral AID. E isso porque a questão central é *política*.

Veja-se, por fim, a questão da *indicação de beneficiários das emendas parlamentares*, que permanece sendo o ápice da influência alocativa dos parlamentares no processo de execução do orçamento conduzido pelo Poder Executivo. Esta sistemática somente foi vedada, com a decisão, nos casos das indicações providenciadas pelas emendas de relator-geral RP-9. Ora, ou bem a execução orçamentária é atribuição constitucional do Poder Executivo e se encontra maculada ante a sistemática de indicação de beneficiários após a aprovação do orçamento – *desde a implantação do regime impositivo das emendas individuais* – ou não se encontra. E tal questão não foi resolvida.

Necessário salientar, novamente, que não se trata, em absoluto, de discordância com o fundamento da decisão do STF, ao exigir a *necessária transparência do processo alocativo*. Ou com as distorções alocativas *potencializadas* pelas emendas de relator-geral. Mas as distorções alocativas permanecem presentes no processo orçamentário e a maioria delas não seria – como não foi – eliminada pela decisão do STF.

Aliás, o cenário de redução da discricionariedade do Executivo e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias traz, como procuramos demonstrar, dificuldades adicionais ao funcionamento das instituições políticas brasileiras. Em nosso entendimento, o único poder com *suficiente legitimidade democrática* para se contrapor ao Legislativo é, exatamente, o Poder Executivo, respaldado por uma eleição nacional de contornos plebiscitários e com incentivos para propor e implementar um *projeto nacional*, ao contrário dos incentivos a que se encontram submetidos os parlamentares brasileiros. Contudo, nas atuais circunstâncias, o Poder Executivo não pode ser o contraponto ao Poder Legislativo, esvaziado que se encontra em suas prerrogativas.

Sabemos que o Poder Executivo não se encontra imune a críticas e que o exercício da *necessária discricionariedade* acarreta, por consequência, os desafios inerentes ao seu exercício e ao seu controle, que precisam, diuturnamente, ser submetidos a amplo escrutínio público. Mas o conjunto de modificações normativas *amplamente apoiadas pela classe política brasileira* favorece uma lógica dispersiva e

particularista, impedindo o contraponto por meio do único Poder que, legitimamente, estaria habilitado a tanto. Não acreditamos que os problemas alocativos possam ser resolvidos por intermédio de uma atuação mais ostensiva dos órgãos de controle, em especial o TCU, substituindo as decisões alocativas do Executivo por uma *alocação tecnoburocrática sem legitimidade popular*. Enfim, varremos o conjunto de problemas que a existência das emendas RP-9 em cenário de teto de gastos explicitava, de forma nua e crua, aos nossos olhos, para “debaixo do tapete”, como se, com isso, o processo orçamentário pudesse ser integralmente restabelecido.

Outra questão bastante delicada diz respeito ao entendimento jurídico acerca da legitimidade da *política*. Por vezes, *acordos políticos necessários ao funcionamento das instituições democráticas* são tratados como algo deletério e problemático. Como procuramos destacar, existe uma lógica partidária estruturada em torno da composição do governo. Tais acordos, políticos, garantem a governabilidade e o funcionamento das instituições. As emendas parlamentares, da mesma forma como a participação no governo por meio de pastas ministeriais, são elementos integrantes da gestão da coalizão governativa. Sempre foram, mas a análise jurídica tende a apontar um “desvio de finalidade” no uso de tais instrumentos. É o que se pode concluir, por exemplo, do seguinte excerto da decisão da Exma. Ministra Rosa Weber, embora centrado no exame das emendas RP-9:

O condicionamento da liberação de recursos contemplados nas aludidas emendas à adesão de parlamentares aos interesses do Governo em votações, ainda que potencial, evidencia verdadeiro desvio de finalidade na distribuição dos recursos do orçamento, a revelar uma estrutura legislativa incompatível com o desenho constitucional da separação entre os Poderes (art. 2º, da CF). A lógica da independência entre os poderes é subvertida, deixando o Poder Executivo, sua capacidade de agenda e planejamento, à mercê, de maneira desproporcional, às vontades individuais de reduzido grupo de membros do Poder Legislativo (BRASIL, STF, 2023, p. 84).

Encerramos esta análise bastante breve acerca dos impactos da decisão do STF no caso do “orçamento secreto” salientando que as *razões de decidir* podem indicar a *introdução de exigências constitucionais não expressamente previstas* como condicionantes para o processo alocativo parlamentar. Como vimos, o entendimento anterior do Ministro Celso de Mello enfatizava a extração constitucional do poder de emendar e o reconhecimento apenas das vedações decorrentes de cláusula restritiva expressamente consignada no texto da Carta Política:

O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal (BRASIL, STF, ADI 865/MA, Rel. Min. Celso de Mello, 1993, p. 14).

Entendemos que a sinalização, meritória do ponto de vista da discussão essencial acerca da *ordenação legítima das prioridades*, deve ser feita com o devido cuidado, visto que “os valores e finalidades diversas que orientam e sustentam a escolha de determinado gasto público em contraposição a qualquer outro não possuem um denominador comum” (KEY JR, 2006; WILDAVSKY, 2004) e em atenção à legitimidade constitucional do princípio democrático que embasa a atuação dos parlamentares.

Em nosso entendimento, a decisão do STF não representa o fim do regime de dominância orçamentária do Legislativo, visto que os eixos centrais sobre os quais esse regime se estrutura permanecem vigentes: impositividade das emendas parlamentares, controle da execução orçamentária e do remanejamento por intermédio dos classificadores de resultado primário (RPs) e da indicação de beneficiários. Ademais, o cenário de *cotas parlamentares* prossegue e se amplia em regime de discricionariedade do Executivo reduzida e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias, permitindo que a *lógica dispersiva e individualista de recursos*, inerente aos incentivos aos quais se encontram submetidos os legisladores, prevaleça sobre a lógica pregressa, de concentração e centralização, do período de dominância do Executivo.

Desse modo, a decisão *não* implicou retorno ao *status quo ante* em termos de prerrogativas orçamentárias do Executivo, não tendo havido uma *recuperação* de suas prerrogativas em matéria orçamentária. Ao contrário, o cenário de desmonte das prerrogativas orçamentárias do Executivo permanece inteiramente válido. O que se fez foi impedir a continuidade da nova ferramenta de composição da coalizão governativa (RP-9), *desenvolvida e instrumentalizada a partir do Legislativo*. Destarte, o cenário da governabilidade encontra-se bastante adverso e há dificuldades adicionais para o funcionamento das instituições políticas brasileiras, no contexto do presidencialismo de coalizão. Tais dificuldades serão o eixo condutor dos próximos capítulos da história brasileira.

CONCLUSÃO

Defendemos a tese de que os contornos iniciais do processo orçamentário brasileiro, conforme a moldura constitucional de 1988, reforçados com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram alterados, de modo que o modelo orçamentário de *domínio do Executivo* foi progressivamente remodelado para a instauração da *preminência do Legislativo, a partir de 2013*. Os contornos empíricos do processo alocativo em relação às emendas parlamentares também foram alterados, no sentido de se conferir *predominância às emendas individuais*, que apresentam traços de *particularismo e individualismo*, precipuamente destinadas às bases eleitorais dos parlamentares e sem maior aderência a políticas estruturantes do governo federal. A primazia dos montantes das emendas individuais sobre as emendas coletivas reforça o caráter difuso de aplicação de recursos, em contraposição a uma lógica partidária ou coletiva mais ampla.

Em sentido idêntico, a reconfiguração das emendas de relator-geral e a transposição da discricionariedade do seu gerenciamento para o âmbito do Legislativo, além de acarretar o crescimento exponencial dos montantes de tais emendas, implicou sua utilização conforme uma lógica individualista e atomizadora de distribuição dos recursos, permitindo a composição de uma base de sustentação *a partir do Legislativo*. Portanto, a redução dos níveis de discricionariedade progressos do Executivo e o progressivo controle da execução orçamentária pelo Legislativo também alteraram o *montante*, o *perfil* e a *composição* das emendas de relator-geral, de modo a reforçar a lógica difusa e distributivista dos recursos, sem aderência a critérios mais amplos de planejamento.

A fase de execução do orçamento tornou-se o alvo preferencial de intervenção do Legislativo, por se tratar, exatamente, do momento em que há maior concentração de poder pelo Executivo e no qual se definem, concretamente, as prioridades. Portanto, há uma permanente busca pela ampliação do controle sobre tal fase, procurando-se estender o regime impositivo das emendas individuais às demais espécies de emendas parlamentares, de modo a se garantir progressiva ingerência na execução da despesa – inclusive e principalmente – por intermédio da indicação dos beneficiários. Outrossim, a dominância orçamentária do Poder Legislativo implicaria *avanço indevido* em prerrogativas de execução da despesa pública conferidas ao Poder Executivo. Alternativa e concomitantemente, também se procurou criar mecanismos de *transferência direta de recursos de emendas a entes federados*, de que são exemplo notório as *transferências especiais*, prescindindo-se da tradicional execução das despesas pelo Executivo.

A existência de disputa pela primazia da definição alocativa, bem como a prevalência real existente, atribuída legitimamente pelo ordenamento orçamentário, não macula, necessariamente, o devido processo orçamentário. É possível a existência válida de certo predomínio – leia-se: de primazia das definições alocativas – sob a guarida do fundamental princípio da separação de poderes. Todavia, a higidez do devido processo orçamentário é inquinada quando um dos Poderes centrais do regime alocativo (Executivo e Legislativo) usurpa funções legitimamente atribuídas pelo ordenamento a outro Poder.

Há decorrências relevantes do predomínio atribuído ao Executivo ou ao Legislativo nos contornos alocativos. A prevalência do Executivo *faculta* – não assegura, entenda-se bem – uma alocação com viés nacional e setorial devidamente estruturado, enquanto o domínio alocativo do Legislativo *tende* a uma alocação dispersiva, fragmentada e regional. Ambos, portanto, são determinados – em grande medida – pelos incentivos bastante distintos a que se encontram submetidos o presidente da República e os congressistas brasileiros.

A invasão indevida do Legislativo nas prerrogativas de execução orçamentária constitucionalmente atribuídas ao Executivo macula a higidez do processo alocativo e o equilíbrio propiciado pela alternância das quatro fases do processo orçamentário (*quatre temps alternés*), *deformando-o* pela introdução de um *desvio de prerrogativas orçamentárias*. Tal desvio opera simultaneamente por meio do esmaecimento da atuação do Congresso em sua atividade precípua de fiscalização da execução do orçamento e do deslocamento de sua atuação para a instituição de um controle progressivo sobre a execução das despesas.

O orçamento é o complexo amálgama do *acordo político possível*, substanciado em um *instrumento de política fiscal* e no *plano de administração*

governamental, consolidados na *lei* mais importante abaixo da Constituição da República. Sendo uma lei especial de caráter instrumental e conteúdo determinado, com densidade normativa, tem sido caracterizada, desde a inauguração do novo período democrático, *indevidamente*, como uma *peça de ficção*.

Embora comumente se ressalte seus *vários aspectos*, não se analisa com o devido cuidado a extensão e as implicações que derivam desse reconhecimento. Representando, a lei orçamentária, esse *amálgama normativo*, não haveria qualquer condição de ser avaliada comparativamente a outras leis que não possuem a complexidade que lhe é ínsita. Soma-se a isso a pouca importância que, desde os embates constituintes, tem sido emprestada ao orçamento e, mais especificamente, à *casa de máquinas* da gestão orçamentária brasileira. Por isso, enveredamos por ensaios de reengenharia institucional sem qualquer lastro fático ou empírico, sem reflexões maturadas, para depois despertarmos com incômodos resultados não antecipados (ou deliberadamente pretendidos por alguns) de cujas consequências queremos nos livrar rapidamente.

Para ficarmos em um exemplo inicial, cabe lembrarmos dos propósitos dos debates constituintes de 1987/1988, quando erigimos um saudado arcabouço constitucional orçamentário, com três leis orçamentárias normativamente encadeadas, que se revelou *tão imponente quanto difícil de ser implementado*. Os debates constituintes preocupavam-se em evitar os impasses que levaram à ruptura constitucional de 1964, em preservar condições de governabilidade às instituições políticas e em assegurar uma participação responsável do Congresso Nacional no processo orçamentário.

Instrumento central para as finalidades de maior participação do parlamento brasileiro na seara orçamentária, pretendia-se utilizar a inovação legislativa das *diretrizes orçamentárias* para que o Congresso realizasse “macroalocações” e utilizasse as prerrogativas recuperadas por intermédio de uma *alocação global por áreas, por setores*, assegurando-se a desejada *participação responsável na atividade alocativa*. Tal ideal nunca seria concretizado nos 35 (trinta e cinco) anos de vigência da Constituição Cidadã. E por um motivo muito simples: o Legislativo trabalha *regionalmente* e não *setorialmente*, como o Poder Executivo. Ademais, encontram-se os parlamentares submetidos a incentivos bastante diversos daqueles a que se encontra sujeito o presidente da República, sufragado em eleição nacional de caráter plebiscitário. Os congressistas encontram-se expostos a pressões e obrigações decorrentes de sua inserção em redes políticas e relações de interdependência (BEZERRA, 1999), com incentivos particularistas e individualistas derivados da arena eleitoral, embora bloqueados pela ação de outras instituições (regras do jogo).

O Poder Executivo é, em terras brasileiras, o *centro de gravidade do sistema político* (AMORIM NETO, 2007) em decorrência da ampla legitimidade e visibilidade que lhe conferem a eleição nacional, bem como as extensas prerrogativas constitucionais que lhe foram asseguradas pelo novo regime democrático. Encontra-se em condições de internalizar os custos e benefícios de políticas nacionais e das questões macroeconômicas, sendo considerado como o melhor *intérprete do interesse nacional*. Tais prerrogativas, em matéria orçamentária, foram ampliadas em 1988 comparativamente ao regime democrático de 1946. A concentração de prerrogativas orçamentárias permitiria bloquear os incentivos atomizadores derivados da arena eleitoral em benefício de prioridades nacionalmente estabelecidas pelo Executivo.

Assim, com um processo orçamentário altamente centralizado e em decorrência de uma *necessária* discricionariedade para a concretização de propósitos macroeconômicos, o Poder Executivo sairia fortalecido da Constituinte brasileira. A seu turno, o Poder Legislativo teria recuperadas suas prerrogativas orçamentárias por intermédio das emendas parlamentares e ampliadas suas faculdades de fiscalização das peças orçamentárias. Com isso, queremos destacar que o arcabouço constitucional orçamentário de 1988, posteriormente reforçado com a LRF, asseguraria um regime de predomínio do Poder Executivo em matéria orçamentária ou, em outros termos, uma *prevalência das definições alocativas do Executivo*.

Isso não significa, em absoluto, que o Executivo pudesse aplicar recursos em finalidades diversas daquelas previstas no orçamento ou que lhe fosse facultado, de forma válida, restringir *desnecessariamente* os limites de execução orçamentária ou financeira. Apenas implica o reconhecimento de que o ordenamento conferiria um espaço de *avaliação subjetiva* quanto à necessidade do estabelecimento de determinada restrição orçamentária, ante o cenário macroeconômico existente; e que, por decorrência, fosse necessário, também, *outra avaliação subjetiva* para seleção, ante o caso concreto, das prioridades de execução, no caso de inexistência de seu estabelecimento na lei de diretrizes orçamentárias.

Em tal cenário, não seriam poucos os estudos e análises jurídicas que colocariam ênfase negativa em particular na fase de execução orçamentária, a qual garantiria, por motivos absolutamente necessários, um *espaço de avaliação subjetiva* acerca da definição das prioridades de execução em dado cenário de restrição orçamentária. Logicamente, a concentração de poder decorrente de tais faculdades precisa ser diuturnamente acompanhada e, para tanto, a Constituição Federal fortaleceria o Poder Judiciário, o Ministério Público e garantiria amplas prerrogativas de fiscalização orçamentária ao Tribunal de Contas da União.

Mas a construção democrática brasileira também precisaria enfrentar outra ordem de desafios. A escolha do sistema presidencialista em um ambiente multipartidário, com eleições proporcionais de lista aberta, faria com que predominasse, inicialmente, uma visão negativa do regime brasileiro, destacando-se sua propensão para *instabilidade e alto risco*. O caso brasileiro apresentaria uma “combinação difícil” de variáveis institucionais. A rigidez do mandato fixo presidencialista e a *origem e sobrevivência separadas* (SHUGART; MAINWARING, 1997) acentuariam a independência dos parlamentares e uma menor preocupação com a sobrevivência do governo. O pessimismo inicial cederia ante fartas evidências de uma linha revisionista que indicaria a possibilidade de funcionamento de coalizões partidárias sob o presidencialismo, com o presidente da República atuando à maneira de um primeiro-ministro europeu (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Existiriam elementos capazes de bloquear os incentivos atomizadores derivados da arena eleitoral, sendo ressaltados o controle da agenda, o acesso à patronagem, a centralização da CMO e a importância dos partidos políticos, permitindo ao presidente governar em concertação com estes.

O processo orçamentário seria elemento essencial para a garantia da governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro. A discricionariedade do Executivo em matéria orçamentária permitiria selar acordos partidários e cimentar um condomínio de apoio legislativo no Congresso Nacional para a aprovação da agenda do governo. A preocupação dos parlamentares com sua sobrevivência política e com a busca da reeleição (MAYHEW, 1974) transformaria as emendas em *moeda política de baixo custo* (PEREIRA; MUELLER, 2002) apta a ser trocada por apoio legislativo. O *custo de governabilidade do presidencialismo brasileiro seria relativamente baixo* dados os contornos iniciais do processo orçamentário.

Tais contornos iniciais permitem que se identifique, no novo período democrático brasileiro, uma *lógica centralizadora e concentradora*, estruturada *setorialmente*, assegurando prevalência das definições alocativas ao Executivo. Os riscos desse processo centralizado, como ressaltado, seriam *mitigados* por intermédio de instituições que pudessem contrabalançar (*freios e contrapesos*) a atribuição das amplas prerrogativas ao Poder Executivo. O Constituinte de 1988, para tanto, atribuiria poderes amplos ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União.

Mas a disputa entre Poder Executivo e Poder Legislativo pelo controle do processo orçamentário é uma realidade insofismável e está longe de ser exclusividade brasileira. Há, no cerne do processo orçamentário, uma *disputa de poder* entre os dois atores centrais pela prevalência alocativa. Tanto é assim que os seus respectivos

poderes e atribuições diferem significativamente de país para país, além de serem influenciados por vários fatores, notadamente pelos contextos históricos, constitucionais e legais (POSNER; PARK, 2007).

Efetivamente, o orçamento encontra-se indissociavelmente interligado ao sistema político. Por isso, *nenhuma mudança significativa pode ser realizada no processo orçamentário sem afetar o sistema político* (WILDAVSKY, 2001). E isso foi feito amplamente no caso brasileiro, em particular na última década, instaurando-se um contraponto ao regime de dominância do Executivo até então prevalescente. Assistimos a uma infiltração progressiva de elementos atomizadores que fizeram emergir a dominância orçamentária do Legislativo, assentada em uma *lógica dispersiva, difusa e individualista, estruturada regionalmente*.

Tais elementos particularistas e individualistas achavam-se bloqueados pela grande concentração de poder que revestia o Poder Executivo. Trata-se de incentivos existentes e derivados da arena eleitoral que não encontravam solo propício para florescimento. Todavia, ante uma ampla e minuciosa reconfiguração da ordem orçamentária foi possível restringir *ao máximo* a discricionariedade do Poder Executivo e progressivamente se investir no controle da execução orçamentária, fase crucial para os propósitos de definição das prioridades alocativas.

A lógica dispersiva e individualista não implica alteração dos contornos centralizados de apreciação do orçamento no âmbito do Legislativo; aliás, vale-se de tal concentração para uma distribuição difusa realizada no âmbito do Congresso Nacional por atores deste Poder. Aproveita-se do progressivo enfraquecimento dos “freios de arrumação” antes disponíveis ao Executivo, pretendendo, *tanto quanto possível*, assenhorear-se dos mecanismos antes utilizados pelo Poder Executivo e transplantá-los para o âmbito do Poder Legislativo.

A dominância orçamentária do Poder Legislativo representa a insurgência contra a primazia do Executivo e tem a permanente pretensão de estabelecer regras que confirmem prioridade às definições alocativas congressuais. Para isso, são particularmente importantes os instrumentos relativos ao controle da execução orçamentária, notadamente a criação de marcadores de despesa (identificadores de resultado primário), a vedação de alteração de créditos orçamentários derivados de emendas sem anuência dos parlamentares e a indicação de beneficiários das programações. A *ascendência orçamentária legislativa* representa, em resumo, a primazia sobre as alocações feitas por intermédio das emendas parlamentares e o estreitamento *possível* da discricionariedade do Executivo sobre as demais despesas discricionárias.

O período da dominância orçamentária do Legislativo pode ser sintetizado em uma poderosa imagem utilizada pelos próprios congressistas brasileiros na

celebração da aprovação do *orçamento impositivo* em 2015: a “alforria do Legislativo”. Se havia um elemento central em todo o período de dominância orçamentária do poder Executivo, tal elemento, sem sombra de dúvida, seria a *discricionariedade*. Ora, se tal discricionariedade se constituía na *pedra de toque* do regime anterior, e se tal elemento era o responsável pelas inúmeras mazelas do processo orçamentário brasileiro, tão amaldiçoado nos círculos jurídicos, nada mais correto do que simplesmente eliminá-lo – ou reduzi-lo, caso a primeira opção não se tornasse viável – para que, suprimida tal disfuncionalidade, o sistema orçamentário recobrasse o necessário equilíbrio entre Executivo e Legislativo e produzisse, finalmente, melhores resultados.

A insatisfação dos congressistas brasileiros com o predomínio do Executivo em matéria orçamentária *não era destituída de motivos reais e concretos e não se fundava em elementos ilusórios*. O uso político das emendas, a escolha de prioridades pelo Executivo, a concentração de empenhos ao final do exercício, a constante peregrinação aos ministérios para liberação das emendas parlamentares são alguns dos elementos que alimentavam o interesse em fortalecer o Poder Legislativo na relação de forças com o Poder Executivo. Pretendia-se introduzir regras que estabelecessem um *tratamento igualitário* entre os congressistas relativamente às suas emendas parlamentares e conferir-se garantia para que tais emendas não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos.

A conjunção de três grandes fluxos de alterações normativas (regimental, infraconstitucional e constitucional) produziria um amplo redesenho das instituições orçamentárias da ordem constitucional de 1988 e acarretaria nítidas implicações para a ordem política brasileira. Os contornos jurídicos do processo de alocação orçamentária seriam intensivamente modificados, com reflexos pouco triviais para a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O primeiro dos fluxos de redesenho das regras orçamentárias adviria das normas regimentais internas do Congresso Nacional que disciplinam o emendamento e o processo alocativo durante a discussão do orçamento anual. O segundo fluxo normativo decorreria da combinação de regras inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais. O último, mas não menos importante fluxo, seria representado do transplante de tais normas para a moldura constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade.

Este seria o contexto que assistiria à explosão das emendas de relator-geral RP-9, também referidas como *orçamento secreto*. As emendas de relator-geral RP-9 se

tornaram viáveis por intermédio de uma combinação particular de algumas regras orçamentárias e da *anulação prática da regra fundamental acerca das hipóteses de cabimento de tais emendas*. Ademais, valeram-se de soluções técnicas disponíveis e anteriormente utilizadas para marcações orçamentárias de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo para o acompanhamento intensivo de tais programações.

Ao falarmos em *controle da execução do orçamento pelo Congresso Nacional* queremos nos referir à contínua e progressiva atuação do parlamento brasileiro no sentido de se estender o regime impositivo das emendas individuais às demais espécies de emendas parlamentares, de modo a se garantir sua ingerência na execução da despesa – inclusive e principalmente – por intermédio da indicação dos beneficiários. Portanto, a dominância orçamentária do Poder Legislativo implicou o *avanço indevido* em prerrogativas de execução da despesa pública conferidas ao Poder Executivo.

O amplo redesenho do arcabouço orçamentário brasileiro de 1988 traria impactos bastante relevantes para o funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro. Três deles nos parecem os mais significativos: i. a ampliação das dificuldades de formação de maiorias governativas; ii. o acréscimo dos custos de governabilidade do presidencialismo de coalizão; iii. a potencial ampliação do loteamento de cargos no âmbito do Executivo, órgãos e empresas estatais. Todos eles decorrem do desmonte da *caixa de ferramentas orçamentárias* do Poder Executivo e da redução do seu elemento central: a discricionariedade.

Inicialmente, foram instituídas as regras de *impositividade* das emendas individuais e de bancada, e, em um segundo momento, constitucionalizou-se a regra do *dever de execução das programações discricionárias*. A obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada reduziria significativamente a discricionariedade da gestão orçamentária, visto que implicaria a execução dos montantes constitucionais obrigatórios. Como consequência, as famosas *moedas de troca* orçamentárias seriam desvalorizadas com a execução igualitária de suas programações.

Por sua vez, a constitucionalização do *dever de execução das programações discricionárias* não implicaria a eliminação da discricionariedade do governo, visto que as regras fiscais permaneceriam em vigor, condicionando a execução da programação orçamentária. Tampouco impediria os créditos adicionais, reconhecendo-se, explicitamente, a outorga de certo grau de *avaliação subjetiva* para a seleção – discricionária – da programação a ser cancelada para a correspondente suplementação¹. No

¹ Inciso I do § 11 do art. 165 da CF/88 na redação conferida pela EC 102/2019.

entanto, demandaria as necessárias justificativas da inexecução das programações, submetendo a escrutínio público mais amplo o exercício da discricionariedade dos gestores públicos. Por fim, o *dever de execução* não significaria a obrigatoriedade de execução de despesa nas hipóteses de impedimento técnico.

Destarte, os parâmetros normativos foram alterados para a obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, das emendas individuais e de bancada; e para a regra de *limitação proporcional* das despesas discricionárias e das emendas parlamentares. Ademais, os parlamentares passaram a acompanhar os remanejamentos de suas emendas e a execução obrigatória por meio dos identificadores de resultado primário criados (RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9) e da execução da despesa em favor dos beneficiários indicados. O controle do orçamento pelo Congresso Nacional se ampliou significativamente.

Estabelecidos os novos parâmetros legais do ordenamento orçamentário brasileiro com a *diminuição* da discricionariedade do Poder Executivo e a impositividade das emendas individuais e de bancada, houve um *reforço aos incentivos da independência e do individualismo dos congressistas*. Ora, porque as emendas individuais e de bancada não mais dependem de negociação das lideranças partidárias e da participação do partido no governo, houve uma *perda relativa* de poder das lideranças partidárias. Isso não implica, por certo, uma desconcentração do funcionamento partidário. Contudo, as mudanças ampliaram as dificuldades de formação de maiorias governativas na exata medida em que se tornam necessários *instrumentos adicionais* para selar os acordos de governo. Criada uma espécie de *cota parlamentar*, esta se transforma em *piso igualitário* de tratamento dos parlamentares e, portanto, para que os acordos partidários permitam a constituição de uma base de sustentação do governo no Congresso, tornam-se necessários recursos adicionais (*moedas de troca*) para que os partidos participem da coalizão.

Com a mudança das regras orçamentárias, entendemos existir uma *ampliação potencial dos custos de governabilidade* do presidencialismo multipartidário brasileiro. Tornam-se necessários recursos adicionais para a formação da base e da sustentação do governo. Como os partidos continuam a resolver problemas de coordenação dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), em torno dos partidos e em busca de recursos adicionais para permanência no governo serão necessários outros recursos clientelísticos para cimentar a composição da base parlamentar do governo.

Em resumo, a atribuição de *critérios igualitários* às emendas trouxe incentivos para ampliação do custo de governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como do loteamento de cargos, que produzem – por via inversa e no lugar das emendas – distorções alocativas significativas. Contraditoriamente,

foram – e ainda são – considerados como regras do jogo republicanas, isonômicas e impessoais. Entendemos que as regras não existem apenas no plano valorativo: *repercutem concretamente no funcionamento do sistema político criando incentivos ao comportamento dos agentes*. E, por isso, em nosso entendimento, os critérios igualitários e equitativos atribuídos às emendas parlamentares, contraditoriamente, gestariam o *recrudescimento do orçamento secreto*.

Efetivamente, por intermédio das emendas de relator-geral RP-9, seria retomado exatamente aquilo que, *em teoria*, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro: o *tratamento diferenciado dos parlamentares*. O redesenho das instituições orçamentárias, iniciado com a regra de execução igualitária, foi, ao final, revertido com a discricionariedade ampla conferida ao relator-geral do PLOA, que consolidaria o ápice do controle do orçamento pelo Congresso Nacional, com a destituição dos poderes do presidente da República e a transferência daquela discricionariedade para o relator-geral do orçamento. Os critérios *igualitários* e *equitativos* das emendas produziram a sublevação do Legislativo. A finalidade central seria, efetivamente, a transferência da discricionariedade existente no âmbito do Executivo para o âmbito do Legislativo e de ampliação das prerrogativas orçamentárias do Congresso Nacional. Em síntese: *disputa de poder político*.

Tampouco se modificaria, como *alegado*, os contornos do que se convencionou chamar de “peça de ficção”. Não houve qualquer melhora em termos de *credibilidade* da peça orçamentária relativamente às estimativas de receita e despesa; em nada se modificou a pretensa *descaracterização* do orçamento por meio dos créditos adicionais; e a presumida “baixa densidade normativa” do orçamento também não sofreria qualquer modificação, visto que o *dever de execução* apenas explicitaria a *normatividade possível contida na peça orçamentária*. Por outro lado, os escândalos de corrupção também não diferenciariam os dois regimes de domínio orçamentário, visto que ocorreram indistintamente nos dois períodos e, por fim, as relações clientelísticas não deixariam de existir no período recente, como não o deixaram durante os regimes ditatoriais.

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, de centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhadas, com impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo.

O cenário de redução da discricionariedade do Executivo e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias traz dificuldades adicionais ao funcionamento das instituições políticas brasileiras. O único poder com *suficiente legitimidade democrática* para se contrapor ao Legislativo seria, exatamente, o Poder Executivo, respaldado por uma eleição nacional de contornos plebiscitários e com incentivos para propor e implementar um *projeto nacional*, ao contrário dos incentivos a que se encontram submetidos os parlamentares brasileiros. Todavia, hoje, o Poder Executivo não pode exercer a função de contrapeso da balança orçamentária.

Sabemos que o Poder Executivo não se encontra imune a críticas e que o exercício da *necessária discricionariedade* acarreta, por consequência, os desafios inerentes ao seu exercício e controle, que precisam, diuturnamente, ser submetidos a amplo escrutínio público. Mas o conjunto de modificações normativas *amplamente apoiadas pela classe política brasileira* favorece uma lógica dispersiva e particularista, impedindo o contraponto por meio do único Poder que, legitimamente, estaria habilitado a tanto. Não acreditamos que nossas disfuncionalidades alocativas possam ser resolvidas por intermédio de uma atuação mais ostensiva de órgãos de controle, que substituiria as decisões alocativas de mandatários eleitos por uma *alocação tecnoburocrática sem legitimidade popular*.

Em nosso entendimento, a decisão do STF não representa o fim do regime de dominância orçamentária do Legislativo, visto que os eixos centrais sobre os quais esse regime se estrutura permanecem vigentes: impositividade das emendas parlamentares, controle da execução orçamentária e do remanejamento por intermédio de classificadores de resultado primário e indicação de beneficiários. Ademais, o cenário de *cotas parlamentares* tende a se expandir em regime de discricionariedade reduzida do Executivo, permitindo que a *lógica dispersiva e individualista de recursos*, inerente aos incentivos aos quais se encontram submetidos os legisladores, prevaleça sobre a lógica pregressa do período de dominância do Executivo.

Desse modo, a decisão *não* implicou o retorno ao *status quo ante* em termos de prerrogativas orçamentárias do Executivo, não tendo havido uma *recuperação* de suas prerrogativas em matéria orçamentária. Ao contrário, o cenário de desmonte das prerrogativas orçamentárias do Executivo permanece inteiramente válido. O que se fez foi impedir a continuidade da nova ferramenta de composição da coalizão governativa (RP-9), *desenvolvida e instrumentalizada a partir do Legislativo*. Destarte, o cenário da governabilidade encontra-se bastante adverso e há dificuldades adicionais para o funcionamento das instituições políticas brasileiras, no contexto do presidencialismo de coalizão. Mas a história não termina aqui.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ABRAHAM, Marcus. **Teoria dos gastos fundamentais**: orçamento público impositivo – da elaboração à execução. São Paulo: Almedina, 2021.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas**. 2. ed. Brasília: Editor Paulo Henrique Feijó da Silva, 2008.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. **Pork for policy**: Executive and Legislative exchange in Brazil. NBER Working Paper 11273. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005.

ALVES, Henrique Eduardo. Orçamento respeitosamente impositivo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 14 abr. 2013.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Memória jurisprudencial**: Ministro Aliomar Baleeiro. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Inviolabilidade parlamentar**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

AMES, Barry. O Congresso e a política orçamentária no Brasil durante o período pluripartidário. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 29, nº 2, 1986.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Famintos por *pork*: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. *In*: POWER, Timothy; ZUCCO JR. Cesar (org.). **O Congresso por ele mesmo**: auto-percepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR; Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007.

ARISTÓTELES. **A política**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o sistema político do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 25, p. 47-86, jan.-abr. 2018.

BALEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARMAN, Roderick J. **The forging of a nation**: 1798-1852. Stanford: Stanford University Press, 1988.

BARON, David. Majoritarian incentives, pork barrel programs, and procedural control. **American Journal of Political Science**, v. 35, n. 1, p. 57-90, 1991.

BAUDU, Aurélien. **Contribution à l'étude des pouvoirs budgétaires du Parlement en France**: éclairage historique et perspectives d'évolution. Paris: Dalloz, 2010.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 528-550, jul.-ago. 2017.

BIASOTO JR., Geraldo. A polêmica sobre o déficit público e a sustentabilidade da política fiscal. *In*: ALVES PINTO, Márcio Percival; BIASOTO Jr., Geraldo (org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2006.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária**: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica. Estudo Técnico nº 8/2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF) da Câmara dos Deputados, 2021.

- BIRMINGHAM, David. **História concisa de Portugal**. São Paulo: Edipro, 2015.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento e poder de agenda nos dois momentos do presidencialismo de coalizão brasileiro**. Curitiba: Appris, 2019.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Inconstitucionalidade das “indicações parlamentares” em emendas ao orçamento. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento – RBPO**, v. 12, e2205, 2022.
- BLÖNDAL, Jón; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. Budgeting in the United States. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 3, n. 2, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Edipro, 2017.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer do Relator Deputado Carlos Henrique Gaguim à Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A, de 2019**. Brasília: Câmara dos Deputados, junho de 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório apresentado pelo Relator Senador Marcos do Val ao Projeto de Lei nº 5/2022-CN (PLDO-2023)**. Brasília: Câmara dos Deputados, junho de 2022.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias capazes de configurar ilicitude penal**. Brasília: Senado Federal, 1992. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88802>. Acesso em: 10 abr. 2023.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada através do requerimento n. 151/93 – CN**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 21 de janeiro de 1994.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a apurar as denúncias envolvendo a “Operação Sanguessuga”, realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a Saúde**. Brasília: Senado Federal, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88805>. Acesso em: 11 abr. 2023.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2021**. Dispõe sobre procedimentos para assegurar maior publicidade e transparência à execução orçamentária das despesas classificadas com indicador de resultado primário (RP) 9 (despesas discricionárias decorrentes de emenda de Relator-geral). Brasília: Câmara dos Deputados, novembro/2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 2021-CN, de 1º de dezembro de 2021**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Brasília: Senado Federal, 2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de Avaliação da Eficiência na alocação de recursos por meio de emendas parlamentares**. Brasília: CGU, 8 de fevereiro de 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Pela verdade**: obras completas de Epitácio Pessoa. t. I. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1957. v. I. t. XXI.

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto do Relator da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira**. v. 151. Relator José Luiz Maia. Brasília: Senado Federal, 1987a.

BRASIL. Senado Federal. **Substitutivo do Relator da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças**. v. 142. Relator José Serra. Brasília: Senado Federal, 1987b.

BRASIL. Senado Federal. **Substitutivo às emendas de Plenário aprovado pela Comissão de Sistematização (Substitutivo 2 do Relator)**. v. 247. Relator Constituinte Bernardo Cabral. Brasília: Senado Federal, 1987c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Despesas Públicas decorrentes de emendas do Relator do projeto de lei orçamentária anual [...]. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Intimado: Presidente da República. Relatora: Min. Rosa Weber, 5 de novembro de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão de julgamento na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022 (2022a). Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteiro teor do Acórdão na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854**. Relatora Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022 (2022b). Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15357617080&ext=.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria – Proc. TC nº 018.272/2018-5**. Relator Min. Vital do Rêgo, 6 de novembro de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo apartado constituído mediante o Acórdão 2.701/2019-TCU-Plenário (TC nº 000.797/2021-9)**. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues. Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 19 de maio de 2021 (2021a).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2020**. TC 014.922/2021-5. Relator Min. Walton Alencar Rodrigues, 2021b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2021**. TC 008.731/2022-5. Relator Min. Aroldo Cedraz, 2022.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia. *In*: BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (org.). **A era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *In*: SOUSA, Alfredo José; FRANCO, António de Sousa; BRITTO, Carlos Ayres [*et al.*]. **O novo Tribunal de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- BUCHANAN, James M. **Public finance in democratic process: fiscal institutions and individual choice**. University of North Carolina Press, 1967.
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.
- CALGARO, Fernanda; BARBIÉRI, Luiz Felipe. Maia diz que mudanças darão mais transparência ao chamado “orçamento impositivo”. **G1**, Brasília, 4 mar. 2020.
- CAMPOS, Roberto. O Poder Legislativo e o desenvolvimento. *In*: MENDES, Candido (org.). **O Legislativo e a tecnocracia**. Rio de Janeiro: Imago Editora, 1975.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2000.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. 1. ed. brasileira. 4. ed. portuguesa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. I.
- CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil**. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980a. t. II.
- CARREIRA, Liberato de Castro. **História financeira e orçamentária do Império do Brasil**. Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1980b. t. II.
- CARREIRÃO, Yan. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, jun. 2004.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.
- CARVALHO, José Murilo de. A vida política. *In*: CARVALHO, José Murilo de (coord.). **A construção nacional: 1830-1889**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. v. 2.
- CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. **Tratado dos impostos: estudo theorico e pratico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.
- CAVALCANTI, Amaro. **Elementos de finanças**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.
- CHAGAS, Helena. Relações Executivo-Legislativo. *In*: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (org.). **A era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

CHEIBUB, José Antonio. **Presidentialism, parliamentarism and democracy**. New York: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antonio. Presidentialism, electoral identifiability and budget balances in democratic systems. **American Political Science Review**, v. 100, n. 3, 2006.

CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer: Editora da Unesp, 2007a.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer: Editora da Unesp, 2007b.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

COELHO, Inocêncio Mártires. A separação dos poderes e a atividade legislativa no Estado de direito contemporâneo: tópicos. *In*: NOVELINO, Marcelo; FELLET, André (coord.). **Separação de Poderes: aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário**. Salvador: Juspodivm, 2018.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006.

CONTI, José Maurício. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

CONTI, José Maurício. Arts. 22 a 33. *In*: CONTI, José Maurício (coord.). **Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2020.

CONTI, José Maurício. **A luta pelo direito financeiro**. São Paulo: Blucher, 2022.

CÓRDOBA, Gema Marcilla. **Racionalidad legislativa, crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

D'ARAUJO, Maria Celina; JOFFILY, Mariana. Os dias seguintes ao golpe de 1964 e a construção da ditadura (1964-1968). *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (org.). **O tempo do regime autoritário: ditadura militar e redemocratização. Quarta República (1964-1985)**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DIAMOND, Jack. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. *In*: GIACOMONI, James; PAGNUSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental: Coletânea volume 2**. Brasília: ENAP, 2006.

- DUGUIT, Léon. **Traité de droit constitutionnel**. Deuxième Édition. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Cie. Éditeurs, 1924. t. IV.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- EULAU, Heinz; KARPS, Paul D. The puzzle of representation: specifying components of responsiveness. **Legislative Studies Quarterly**, v. 2, n. 3, p. 233-254, 1977.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária**. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional: gênese, configuração e evolução histórica**. Monografia premiada no XI Prêmio SOF de monografias. Brasília: ENAP, 2022a. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928>. Acesso em: 8 abr. 2023.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4875>. SciELO Preprints, 2022b.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política**. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4904>. SciELO Preprints, 2022c.
- FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas: o poder e o sorriso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- FAUSTO, Boris. O Brasil em busca de modernidade. *In*: GOMES, Angela de Castro (coord.) **Olhando para dentro: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2013. v. 4.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14. ed. São Paulo: Edusp, 2019.
- FENNO JR., Richard F. **Home style: house members in their districts**. London: Scott, Foresman and Company, 1978.
- FERNANDEZ, Thomaz R. **De la arbitrariedad de la Administración**. Madrid: Civitas, 1999.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando (coord.). **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho financiero**. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. I.

FURTADO JR., Caldas. **Direito financeiro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**: estudo de casos e lições para o futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 3. ed. São Paulo: Campus: Elsevier, 2008.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, Isabel M. **Las competencias presupuestarias del Parlamento**. Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad, 2008.

GOMES, Angela de Castro; ABREU, Martha (org.). Dossiê “A Nova Velha República”. **Tempo**, Niterói, v. 13, n. 26, jan. 2009.

GRANT, Susan-Mary. **História concisa dos Estados Unidos da América**. São Paulo: Edipro, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GREGGIANIN, Eugênio. A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. *In*: GREGGIANIN, Eugênio (coord.). **40 anos de Consultoria Legislativa**: consultores legislativos e consultores de orçamento. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, set.. 2021.

HILL, Christopher. **O século das revoluções**: 1603-1714. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Coletânea – volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

- HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848**. 47. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.
- JÈZE, Gaston. **Cours de science des finances et de législation financière française**. Sixième Édition. Paris: Marcel Giard, 1922.
- JÈZE, Gaston. **Principios generales del derecho administrativo**. Traducción directa de la 3ª edición francesa, por Julio N. San Millán Almagro. Buenos Aires: Editorial Depalma, 1950. t. IV.
- KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte: Fórum, ano 7, n. 28, 2009.
- KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Orçamento público: execução da despesa pública, transparência e responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KEY JR., Valdimer Orlando. A ausência de uma teoria orçamentária. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.
- LABAND, Paul. **Derecho presupuestario**. Tradução Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LEMONS, Ana Amélia de. O fim da ficção. **Folha de S.Paulo**, 10 ago. 2013.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes; MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In: MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.
- LIMA, Manuel de Oliveira. **O império brasileiro: 1822-1889**. São Paulo: Faro Editorial, 2021.
- LIMONGI, Fernando. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, nov. 2006.
- LIMONGI, Fernando. Prendendo o suspeito usual. **Blog do NIPE**, 9 out. 2021. Disponível em: https://bancodedadoslegislativos.com.br/blog_post.php?slug=prendendo-o-suspeito-usual. Acesso em: 4 fev. 2022.
- LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (ed.). **The Failure of presidential democracy: the case of Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MAINWARING, Scott. Multipartyism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, Scott. **Rethinking party systems in the third wave of democratization**: the case of Brazil. California: Stanford University Press, 1999.

MATTOS, Hebe. Além do voto: cidadania e participação política na primeira República brasileira. *In*: SCHWARCZ, Lília Moritz (coord.). **A abertura para o mundo: 1889-1930**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. v. 3.

MAY, Thomas Erskine. **A treatise upon the law, privileges, proceedings and usage of Parliament**. London: Charles Knight & Co. Ludgate-Street, 1844.

MAYHEW, David R. **Congress**: the electoral connection. 2nd edition. New Haven: Yale University Press, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil work**: checking the president in a multiparty system. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 9, p. 57-102, dez. 2009.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil**: devido processo orçamentário e democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados brasileira**. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MESSICK, Richard E. **Strengthening legislatures**: implications from industrial countries. World Bank PREM Note 63. Washington, D.C.: The World Bank, 2002.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. t. III.

MONCADA, Luís S. Cabral de. Direito público e eficácia. *In*: MONCADA, Luís S. Cabral de. **Estudos de direito público**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.
- MOTTA, Marly. A estabilização e a estabilidade: do Plano Real aos governos FHC (1993-2002). *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O tempo da Nova República**: da transição democrática à crise política de 2016. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018a. v. 5.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. O lulismo e os governos do PT: ascensão e queda. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O tempo da Nova República**: da transição democrática à crise política de 2016. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018b. v. 5.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- NEVES, Lúcia Bastos Pereira das. A vida política. *In*: SILVA, Alberto da Costa e (coord.). **Crise colonial e independência**: 1808-1830. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. v. 1.
- NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- NOBRE, Marcos. **Limites da democracia**: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro. São Paulo: Todavia, 2022.
- NÓBREGA, Mailson da. O orçamento sempre foi obra de ficção. **Folha de S.Paulo**, 8 mar. 1996.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. 5. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2019.
- OLIVEIRA, Ribamar. Projetos põem um fim na “emenda cachorro”. **Valor Econômico**, Brasília, 4 mar. 2020.
- OLIVEIRA, Weder de. **Lei de diretrizes orçamentárias**: gênese, funcionalidade e constitucionalidade. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Performance budgeting in OECD countries**. Paris: OECD Publishing, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Manual de orçamento por programas e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

PANDOLFI, Dulce Chaves. Os anos 1930: as incertezas do regime. *In*: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (org.). **O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo: Segunda República (1930-1945)**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020. v. 2.

PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Frederick. **Corruption and legislatures**. New York: Routledge, 2014.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário**. Brasília: UNILEGIS, 2008.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, Élide Graziane. 15 anos de LRF: o desafio do controle da legalidade orçamentária e da sua adequada execução. *In*: COELHO, Marcus Vinicius Furtado; ALLEMAND, Luiz Claudio; ABRAHAM, Marcus. **Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000 (org.)**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016.

PINTO, Élide Graziane. **Constituição fiscalmente interdita: riscos, ajustes e prioridades no ciclo orçamentário brasileiro**. Tese (Livre-docência em Direito Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

PIRES, Breno. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **O Estado de S. Paulo**, 8 mai. 2021.

POSNER, Paul; PARK, Chung-Keun. Role of the legislature in the budget process: recente trends and innovations. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, 2007.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo. **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Série Relatos de Pesquisa n. 4. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume, 2013.

PRICE, Roger. **História concisa da França**. São Paulo: Edipro, 2016.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises of democracy**. New York: Cambridge University Press, 2019.

PUVIANI. **Teoria della illusione nelle entrate pubbliche**. Perugia: 1897.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime. University of Utah. Political Research **Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323-334, October, 2010.

- REIS, Bruno P. W. **O presidencialismo de coalizão sob pressão**: da formação de maiorias democráticas à formação democrática de maiorias. **Revista Plenarium**, 2007. v. 4.
- REIS, Daniel Aarão. Entre ditadura e democracia: da modernização conservadora ao reformismo moderado, 1960-2010. *In*: REIS, Daniel Aarão (coord.). **Modernização, ditadura e democracia**: 1964-2010. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. v. 5.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Contribuintes e cidadãos compreendendo o Orçamento Federal**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- ROURE, Agenor de. **Formação do direito orçamentário brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, de Rodrigues & O, 1916.
- ROURE, Agenor de. **Formação constitucional do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016.
- SAMUELS, David. Pork-barreling is not credit-claiming or advertising: reassessing the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845-63, 2002.
- SAMUELS, David. Presidentialism and accountability for the economy in comparative perspective. **American Political Science Review**, v. 98, n. 3, 2004.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.
- SANTISO, Carlos. Legislatures and budget oversight in Latin America: strengthening public finance accountability in emerging economies. **OECD Journal on Budgeting**, v. 4, n. 2, 2006.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang *et al.*. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- SCAFF, Fernando Facury. **Crônicas de direito financeiro**. São Paulo: Editora Conjur, 2016.
- SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre direito financeiro, República e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentários aos arts. 70, 71 e 74. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013.
- SCHICK, Allen. Can national legislatures regain an effective voice in budget policy? **OECD Journal on Budgeting**, Paris, 2002.

SCHICK, Allen. The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 3, n. 2, 2003.

SCHICK, Allen. **The federal budget: politics, policy, process**. 3rd ed. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora da Unesp, 2017.

SCHWARCZ, Lília Moritz. Numa Babel de povos, culturas e cores. *In*: SCHWARCZ, Lília Moritz (coord.). **A abertura para o mundo: 1889-1930**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012. v. 3.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo: Atual Editora, 1994.

SHEPSLE, Kenneth; WEINGAST, Barry. Political preferences for the pork barrel: a generalization. **American Journal of Political Science**, v. 25, n. 1, p. 96-111, 1981.

SHUGART, Matthew Soberg; MAINWARING, Scott. Presidentialism and democracy in Latin America: rethinking the terms of the debate. *In*: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (ed.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SILVA, Alberto da Costa e. População e sociedade. *In*: SILVA, Alberto da Costa e (coord.). **Crise colonial e independência: 1808-1830**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011. v. 1.

SILVA, Fernando Veiga Barros e; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. **Orçamento em Discussão**, n. 44. Brasília: Senado Federal, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SILVA, Sebastião de Sant’Anna e. **Os princípios orçamentários**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. 4. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016. v. II.

SPECK, W. A. **Histórica concisa da Grã-Bretanha: 1707-1975**. São Paulo: Edipro, 2013.

STAPENHURST, Rick. The legislature and the budget. *In*: STAPENHURST, Rick *et al.* **Legislative oversight and budgeting: a world perspective**. Washington, D.C.: The World Bank, 2008.

STOURM, René. **Cours de finances: le budget**. 2 éd. Paris: Guillaumin et Cie, Éditeurs, 1891.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursivas**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

- TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. **Cadernos ASLEGIS**, n. 34, p. 213-236, maio-ago. 2008.
- TOLLINI, Hélio Martins; BIJOS, Paulo. Por um novo modelo de emendas ao orçamento. **Estudo Técnico**, Brasília: Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, n. 22/2021, 2021.
- TOMANELLI, Steven N. **Appropriations law: principles and practice**. Vienna: Managementconcepts, 2003.
- TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. V: O orçamento na Constituição.
- TREVOR-ROPER, Hugh. **A crise do século XVII: religião, a reforma e mudança social**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.
- TROTABAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. **Droit budgétaire et comptabilité publique**. 5. éd. Paris: Dalloz, 1995.
- VALOR ECONÔMICO. **Lira defende permanência de orçamento secreto: “é municipalista, amplo e democrático”**. São Paulo, 21 nov. 2022.
- VEIGA FILHO, João Pedro da. **Manual da ciência das finanças**. 2. ed. São Paulo: Espindola & Comp., 1906.
- VEJA. São Paulo: Abril, edição 1.310, ano 26, n. 42, 20 out. 1993.
- VELLOSO, Raul. Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias. *In*: MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.
- VERGOTTINI, Giuseppe. **Diritto costituzionale comparato**. Padova: Cedam, 1987.
- VIANA, Arizio de. **Orçamento brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.
- VISCARDI, Claudia Maria Ribeiro. **O teatro das oligarquias: uma revisão da “política do café com leite”**. Belo Horizonte: C/Arte, 2001.
- 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, n. 56, 2019.
- VON HAGEN, Jürgen. **Budgeting institutions and fiscal performance**. Brussels: European Committee, 1992.
- VON HAGEN, Jürgen. Budgeting institutions for better fiscal performance. *In*: SHAH, Anwar (ed.). **Budgeting and budgetary institutions**. Washington: The World Bank, 2007.

WEINGAST, Barry R. Reflections on distributive politics and universalism. **Political Research Quarterly**, v. 47, n. 2, 319-327, 1994.

WERNECK, Rogério L. F. Consolidação da estabilização e reconstrução institucional, 1995-2002. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WILDAVSKY, Aaron. A economia política de eficiência: análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. *In*: BROMLEY, Ray; BUSTELO; Eduardo S. (org.). **Política x Técnica no Planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Editora Brasiliense e UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1982a.

WILDAVSKY, Aaron. Salvando a análise de políticas do método de orçamento-programa. *In*: BROMLEY, Ray; BUSTELO; Eduardo S. (org.). **Política x Técnica no Planejamento: perspectivas críticas**. São Paulo: Editora Brasiliense e UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1982b.

WILDAVSKY, Aaron. Political implications of budgetary reform. *In*: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack. **Performance-based budgeting**. Oxford: Westview Press, 2001.

WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. **The new politics of the budgetary process**. 5. ed. Pearson Education, 2004.

WILLOUGHBY, William Franklin. **The problem of a national budget**. New York: D. Appleton and Co., 1918.

WILSON, Woodrow. **Constitutional government in the United States**. New York: Columbia University Press, 1908.

WINFREE, Paul. **A history (and future) of the budget process in the United States: budget by fire**. Washington, D.C.: Palgrave Macmillan, 2019.



Nossas investigações procuram apontar as consequências da mudança dos contornos normativos do processo orçamentário brasileiro de 1988, que consagraram um modelo orçamentário de domínio do Executivo, de 1988 a 2012, para o regime de dominância orçamentária do Legislativo, progressivamente instaurado a partir de 2013. O amplo redesenho do arcabouço orçamentário traz impactos relevantes para a mecânica do presidencialismo de coalizão multipartidário brasileiro, com a ampliação das dificuldades de formação de maiorias governativas; o acréscimo dos custos de governabilidade; e uma potencial pressão pela ampliação do loteamento de cargos no Executivo e em empresas estatais. Essas consequências decorrem do desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e da redução da sua discricionariedade.



openaccess.blucher.com.br

Blucher Open Access