



NOTA DE POLÍTICA ECONÔMICA

••• Outubro 2021 •••

O Congresso e o orçamento

O papel das emendas parlamentares



Carolina Tavares Resende

- **O Congresso e o orçamento**
- **O papel das emendas parlamentares**
-

Carolina Tavares Resende*

Resumo

Esta nota analisa as relações entre os Poderes no sistema de governo a partir das mudanças recentes no processo legislativo orçamentário. Mostra-se que a legislação foi modificada de modo a garantir uma ampliação do peso de emendas parlamentares. Uma análise dos dados revela que o volume de recursos de emendas parlamentares em 2020 foi três vezes maior que o de 2014, isto é, em cinco anos, o Poder Legislativo triplicou o controle direto de recursos independentemente de qualquer coordenação com as políticas elaboradas e executadas pelo governo federal. A progressiva ampliação da destinação e da execução de emendas parlamentares sugere que o Congresso Nacional vem ampliando seu poder de barganha no presidencialismo de coalizão.

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRJ e pesquisadora do GESP.

••• Introdução

O sistema de governo instituído no Brasil é marcado pela coexistência entre o presidencialismo, o multipartidarismo, a representação proporcional e o sistema federativo. Esse arranjo, tal como se expressa, demanda a gestão contínua de potenciais conflitos entre os poderes constituídos.

No que diz respeito à relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, diversas abordagens da Ciência Política buscam explicar a natureza dessas relações. No conjunto de análises que as trata sob a ótica da transação de interesses, o meio pelo qual o Poder Executivo mantém a estabilidade do governo é a concessão de cargos, de emendas parlamentares e de poder na agenda de políticas públicas.

A partir dessa abordagem, esta nota analisa a dinâmica dessa relação por meio do processo orçamentário, em que o aumento na destinação e na execução das emendas parlamentares nos últimos cinco anos sugere uma ampliação do poder do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Serão analisadas as alterações legislativas que ampliaram o papel do Poder Legislativo na definição dos recursos orçamentários, relacionando-as com o sistema de governo, e apresentados os principais dados referentes à destinação e execução de emendas.

Para além desta introdução, a seção 1 discute o sistema de governo brasileiro e analisa como a necessidade de gerenciá-lo se relaciona com as emendas parlamentares. A seção 2 traz as modificações legislativas que evidenciam o processo de avanço do Congresso no direcionamento de recursos. A seção 3 aborda como o conjunto dessas modificações dialoga com o sistema de governo e a dimensão das mudanças em termos comparativos. A quarta e última seção tece as considerações finais, iluminando a questão dentro do contexto do orçamento de 2022.

1. Coalizão e barganha: o sistema de governo brasileiro

A discussão de Abranches (1988) sobre o arcabouço institucional brasileiro abriu o debate sobre os pontos centrais e os potenciais conflitos da relação entre os Poderes constituídos. A coexistência de um sistema com fortes traços do presidencialismo, do multipartidarismo, da representação proporcional e do sistema federativo representaria uma institucionalidade peculiar, denominada presidencialismo de coalizão.

A difícil combinação dessas características abriu espaço para um amplo debate acerca dos mecanismos que sustentam esse sistema de governo. Bittencourt (2012)

agrupa as diferentes abordagens teóricas que explicam os padrões das relações entre os Poderes Executivo e o Legislativo em três grandes linhas, segundo os argumentos centrais de cada uma.

Primeiramente, temos a vertente da “Preponderância do Executivo baseada no poder de agenda institucional”. Os autores que defendem essa corrente avaliam que, na prática, há uma subordinação do Poder Legislativo à agenda de políticas públicas presidencial. Esse poder de agenda poderia ser explicitado por meio de diversas prerrogativas do Presidente da República, dentre as quais destacamos: (a) as iniciativas de projetos de lei e vetos; (b) o leque de matérias que podem ser tratadas por decreto; e (c) o poder de convocar plebiscitos e referendos.

Outra vertente agrega as visões de “Preponderância decisória do Poder Executivo baseada na transação de interesses”. As relações entre os Poderes dar-se-iam por um complexo jogo de interesses, em que o Executivo concederia cargos, emendas parlamentares e concessões em políticas públicas em troca de apoio no Congresso Nacional. O objetivo da reeleição seria um imperativo da dinâmica parlamentar, que pode se dar por meio da tentativa de associar o congressista individualmente a benefícios trazidos à população local. Nesse sentido:

“O *pork* [¹] se materializa no interesse por rubricas de despesa orçamentária que direcionam os recursos públicos (especialmente no âmbito federal) para obras e serviços natureza local, que possam ser identificados pelo eleitor como uma ‘benesse’ do parlamentar individual”. (Bittencourt, 2012, p. 18)

O Poder Executivo administraria seus interesses, portanto, por meio da transação com o Legislativo de *pork*, cargos e espaço na agenda de políticas públicas. A configuração da coalizão não seria estanque e estaria sujeita a negociações contínuas.

Por fim, temos a vertente que congrega as visões de “Poder Decisório compartilhado entre Executivo e Legislativo baseado na gestão transversal do poder pelos partidos”. Essa perspectiva refuta a noção de barganha contínua e interesse parlamentar exclusivo em *pork* e cargos. A fundamentação vem da análise orçamentária e da conclusão de que os programas que mais recebem recursos no Congresso são os mesmos priorizados pelo Executivo, o que indicaria uma convergência de interesses.

¹ Na teoria política, a expressão *pork*, ou *pork barrel*, representa bens de interesse individual do parlamentar, visando fundamentalmente à sua reeleição. Está diretamente associado a emendas parlamentares.

Esta última vertente é criticada por ter uma análise muito estreita da relação entre os Poderes, reduzindo-as a um elemento agregado (em nível orçamentário de programa) que pode não necessariamente refletir preferências políticas ou convergências. Avaliações aprofundadas seriam capazes de revelar interesses muito distintos, a exemplo de gastos em saúde que, no agregado seriam iguais, mas analisados por ação, localizador ou modalidade de aplicação, poderiam representar políticas públicas muito diferentes.

Um ponto comum em todas as análises é o caráter fluido do presidencialismo de coalizão, em que os campos teóricos da Ciência Política divergem sobre os pilares de sustentação do sistema de governo, mas não sobre a necessidade de gestão que o Poder Executivo tem dessa coalizão.

Guimarães, Maia e Perlin (2019) argumentam que os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luíz Inácio Lula da Silva conseguiram gerir a coalizão de modo a manter uma relação marcada majoritariamente pela estabilidade e por uma relativa cooperação. Esse quadro teria mudado em 2015, no evento do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff.

A partir desse evento, os autores analisam os motivos pelos quais os instrumentos tradicionais do presidencialismo de coalizão não foram eficazes em manter a estabilidade do governo e avaliam mudanças “de caráter mais estruturante acontecidas no modelo do presidencialismo de coalizão brasileiro” (GUIMARÃES; MAIA; PERLIN, 2019, p. 26). O presidencialismo de coalizão teria dado espaço ao “parlamentarismo de ocasião”.

A análise, baseada na transação de interesses entre os Poderes, avalia as causas para o enfraquecimento do Poder Executivo. Os autores tratam de mudanças na distribuição de cargos, da centralização nas decisões de políticas públicas e da ineficácia na execução das emendas parlamentares como fatores primordiais para a instabilidade do sistema de governo. Esses fatores provocaram uma inflexão no presidencialismo de coalizão.

Diversos estudos avaliaram os mecanismos de sustentação das relações entre os poderes, buscando métricas que associassem os bens de interesse individual dos parlamentares à agenda do Poder Executivo.

Júnior (2005) desenvolveu um indicador, o Índice de (IN)Fidelidade, para avaliar sua hipótese de que o Executivo é capaz de garantir sua governabilidade por meio da execução das emendas parlamentares. Segundo o autor, que analisou a 51ª Legislatura, referente aos anos de 1999 a 2002, o uso das emendas individuais foi um mecanismo

eficiente na gestão da coalizão, tendo em vista que os parlamentares desta coalizão votavam conforme preferências do governo federal.

Já o Índice de Custo de Governabilidade, de Bertholini e Pereira (2017), é construído a partir de dados de distribuição de cargos ministeriais, alocação de recursos nessas pastas e da liberação de emendas parlamentares. Quanto maior o número de partidos e maior a divergência ideológica entre eles, maior o custo de gestão da governabilidade. Os autores chamam atenção para o fato de que, no período analisado, entre 1995 e 2013, gastar mais recursos com os aliados da coalização não necessariamente implica maior apoio político ao Executivo no Congresso.

Entretanto, Cardoso Jr. e Couto (2018) destacam que mudanças na governança orçamentária vêm ocorrendo de forma acelerada, o que justifica atenção quanto aos efeitos desse processo. Com efeito, desde 2015 houve diversas alterações normativas que ampliaram o papel do Poder Legislativo na agenda orçamentária, conferindo mais poder ao Congresso no sistema de governo. As mudanças se referem à garantia de alocação de recursos no Orçamento Público, sem necessidade de barganha com o Poder Executivo, e à garantia de execução desses recursos, por meio de limitações na regra de contingenciamento pelo governo federal.

Gasparini e Santos (2020, p. 352) argumentam que as emendas são o instrumento por meio do qual o Legislativo “tem a faculdade de participar das grandes questões de governo, de reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos”. É, portanto, um mecanismo que permite a divisão do poder de alocação de recursos públicos do Poder Executivo com o Congresso. Por esse motivo, a compreensão acerca das normas que regem o processo orçamentário e suas modificações ao longo do tempo são fundamentais para compreender a dinâmica das relações no presidencialismo de coalizão.

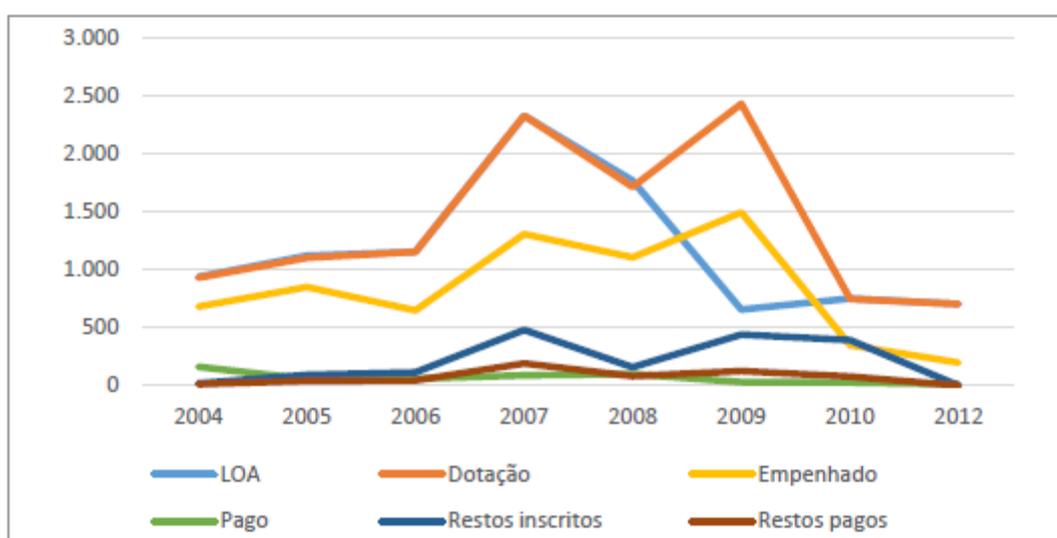
2. Emendas parlamentares e orçamento impositivo: ampliação de poder na Coalizão

2.1. Emenda Individuais

A constitucionalização das emendas individuais foi o primeiro movimento formal do Poder Legislativo na ampliação do controle sobre o processo orçamentário. Esse movimento foi uma reação à baixa execução das emendas parlamentares pelo Poder Executivo.

Guimarães, Maia e Perlin (2019) mostram que, não obstante um crescimento expressivo na destinação de emendas individuais por parlamentar desde 2006, a execução dessas emendas foi muito baixa, especialmente a partir de 2010 (Figura 1). Os autores destacam que tanto o empenho como a execução de emendas são elementos importantes nas relações transacionais entre os Poderes Executivo e Legislativo e que a baixa execução das emendas motivou o debate da Proposta de Emenda à Constituição que tratava do Orçamento Impositivo.

Figura 1: Execução de emendas individuais por parlamentar (R\$ Milhões)



Fonte: Guimarães, Maia e Perlin (2019, p. 35).

A Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 2015, estabeleceu regras de reserva de recursos e de execução para as emendas individuais. Foi estabelecido o montante equivalente ao percentual de 1,2% da receita corrente líquida prevista na proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo para emendas individuais, sendo metade desse montante destinado a ações e serviços públicos de saúde.

Para evitar que essas despesas fossem alvo de contingenciamentos², como ocorria tradicionalmente, foi estabelecido que a execução dessas emendas deveria ser

² O art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelece que, bimestralmente, o governo deve avaliar se a realização de receitas comportará a meta de resultado primário. Caso as receitas estejam abaixo do necessário para o cumprimento da meta, o Poder Executivo deverá promover a limitação de empenho e movimentação financeira de despesas fixadas no Orçamento. Essa limitação de empenho, conhecida como “contingenciamento”, faz com que os recursos fiquem temporariamente indisponíveis para execução. A superveniência de conjuntura fiscal favorável pode desbloquear tais recursos.

obrigatória e que a limitação de empenho ficava restrita à mesma proporção do conjunto das demais despesas discricionárias. Com isso, buscou-se garantir que a necessidade de cumprimento da meta de resultado primário, fator condicionante da execução orçamentária, não implicasse o esvaziamento da impositividade das emendas individuais.

Rodrigues (2017) aponta que o instrumento do contingenciamento confere ao Executivo o poder de redefinir prioridades. Isso porque, caso seja necessário promover limitação de empenho, não há critérios ou normas que disciplinem tal ação, ficando o governo com a prerrogativa de decidir quais políticas serão afetadas. Por esse motivo, até a EC n° 86, de 2015, as emendas parlamentares eram “alvo preferencial dos contingenciamentos”, apresentando baixo grau de execução.

Ademais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passou a identificar as emendas individuais com um identificador de resultado primário específico (RP 6), de modo a conferir maior transparência e facilitar o acompanhamento da execução dessas emendas parlamentares.

A impositividade das emendas individuais mostrou-se um recurso eficaz para garantir a execução das demandas parlamentares. Desde 2018, o percentual de execução³ é superior a 90% (Figura 2). Nota-se um decréscimo de dotações em comparação aos anos de 2015, 2016 e 2017, cuja explicação reside na Regra do Teto de Gastos, instituída pela EC n° 95, de 2016, que limitou o crescimento real de despesas e instituiu regra similar para as emendas individuais⁴.

Não obstante essa restrição de crescimento do volume de emendas individuais, que atingiu todo o orçamento público brasileiro, o que se observa é que o alto grau de execução dessas emendas, a partir de sua constitucionalização, evidencia um dos elementos de perda de poder do Executivo na barganha transacional com o Legislativo no presidencialismo de coalizão.

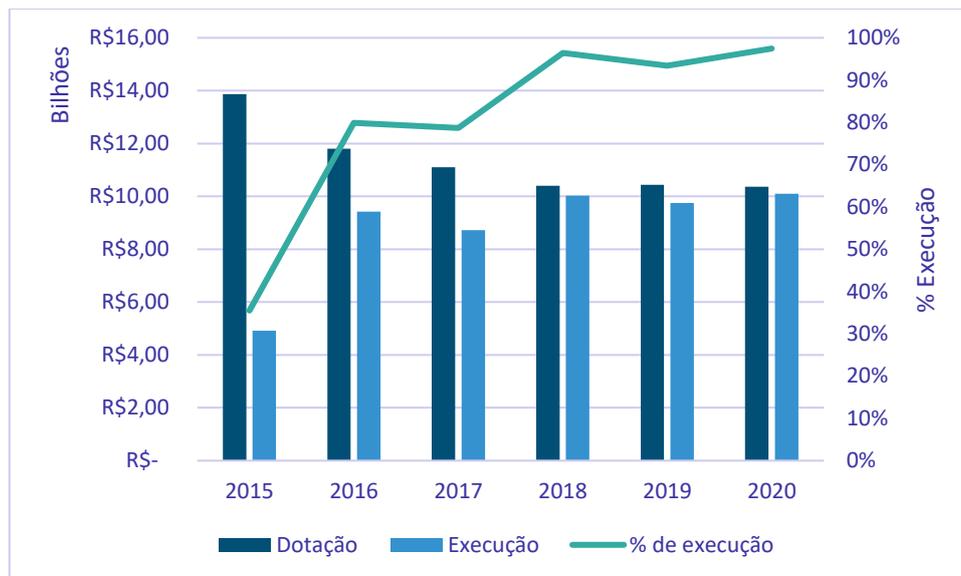
Outra alteração que merece destaque é a EC n° 105, de 2019, que conferiu maior liberdade aos parlamentares na destinação das emendas individuais. Isso porque passou a ser permitido que até 60% dos recursos dessas emendas possa ser destinado diretamente a estados e municípios, por meio das chamadas transferências especiais.

³ Consideram-se as despesas liquidadas para fins de avaliação do grau de execução.

⁴ Enquanto vigorar o Teto de Gastos, as emendas individuais serão correspondentes ao valor do ano anterior, corrigido pelo IPCA (e não 1,2% da receita corrente líquida, como prevê a Constituição Federal). Essa regra está disposta no art. N° 111 do ADCT da Constituição.

Estas autorizam o repasse diretamente aos entes subnacionais sem a necessidade de se firmar um convênio ou instrumento congêneres, isto é, de forma desarticulada de um projeto integrado de política pública.

Figura 2: Dotação e execução de emendas individuais



Fonte: SIOP, dados de 14/8/21. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2021.

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados pontuou que, muito embora as transferências especiais confirmam agilidade na execução orçamentária, elas têm um “déficit de transparência e controle social dos recursos do orçamento da União” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, p. 11). Na prática, são uma modalidade incondicionada de repasse, inclusive no que diz respeito à fiscalização desses recursos, que passa a ser de competência do ente subnacional.

Temos, portanto, no instrumento de emendas individuais, uma ampliação na capacidade de destinação de recursos pelo Legislativo, que passou a ser constitucionalmente definida, na capacidade de execução dos recursos, que passou a ter regra de limitação de empenho, e na capacidade de agilizar o repasse, por meio das transferências especiais.

2.2 Emendas de bancada

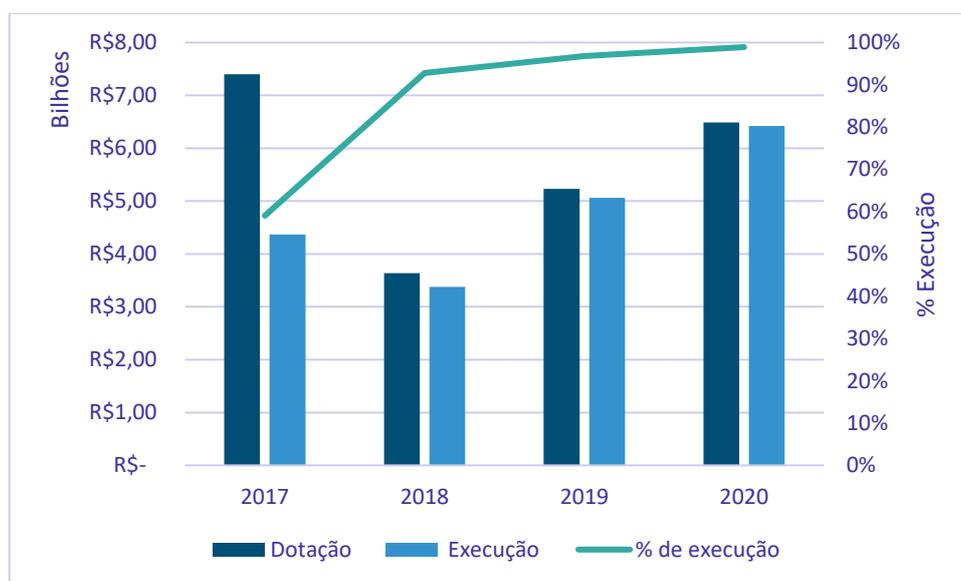
Um segundo avanço formal do Poder Legislativo no controle do processo orçamentário foi a constitucionalização da natureza impositiva das emendas de

bancada⁵, por meio da EC n° 100, de 2019, que tratou de regulamentar tanto a destinação de recursos para tal finalidade, quanto limites para o contingenciamento das emendas, de modo similar às emendas individuais.

A norma estabeleceu o montante de até 1% da receita corrente líquida do ano anterior para as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares dos estados ou do Distrito Federal. Também foi estabelecida a limitação de contingenciamento de modo proporcional ao conjunto das demais despesas discricionárias.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) atribuiu às emendas de bancada estadual o identificador de resultado primário RP 7. De modo similar ao que ocorreu com as emendas individuais, o percentual de execução orçamentária superou, desde 2018, o patamar de 90%, evidenciando a eficácia do instrumento da impositividade das emendas (Figura 3).

Figura 3: Execução de emendas de bancada



Fonte: SIOP, dados de 14/8/21. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2021.

A queda na dotação de 2018 em relação a 2017 ocorreu em virtude de que tais emendas ainda não tinham sido constitucionalmente regulamentadas, sendo definidas nesses dois anos por acordos quando da elaboração das LDO de cada ano. A constitucionalização dessa modalidade de emenda parlamentar revela o desejo do

⁵ Antes da EC n° 100, de 2019, as emendas de bancada estadual eram disciplinadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Legislativo de não ver mais essas emendas condicionadas a qualquer tipo de barganha, sendo seu percentual da receita corrente líquida previsto na Constituição e sua execução obrigatória.

Quanto à possibilidade de transferência especial das emendas de bancada, isto é, de transferência diretamente aos entes subnacionais, o Congresso inseriu essa prerrogativa na LDO de 2021 sem amparo constitucional. Diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, a Constituição Federal não prevê a possibilidade de tal modalidade de repasse para as emendas de bancada. Após o veto presidencial a esse dispositivo, houve a derrubada do veto pelo parlamento⁶. Este é mais um elemento que mostra a movimentação do Congresso Nacional no sentido de ampliar o controle e o poder de definição de prioridades do Orçamento Público.

Em síntese, as emendas parlamentares de bancada seguiram um caminho similar ao das emendas individuais, no sentido de que o Legislativo não dependa mais do Poder Executivo para a definição do volume de recursos nessa modalidade, nem de sua discricionariedade no que diz respeito à execução.

2.3 Orçamento Impositivo

O debate acerca da natureza do Orçamento Público brasileiro não é novo. Parte da doutrina argumenta que o orçamento brasileiro é do tipo autorizativo, já que o Executivo não precisa de autorização legislativa para não executar despesas. Ou seja, já existe previamente o poder de **não** realizar o gasto. De forma diversa, outros doutrinadores entendem que é incabível uma discussão sobre a não imperatividade de uma lei. Há ainda aqueles que defendam o caráter misto do Orçamento Público brasileiro, tendo em vista sua elevada rigidez. Nessa perspectiva, conquanto a efetivação do gasto não seja de natureza obrigatória pelo diploma da Lei Orçamentária Anual (LOA), a maior parte das despesas públicas têm natureza obrigatória em virtude de outras normas jurídicas, sejam constitucionais ou legais. Em outras palavras, vigora um orçamento do tipo misto (GASPARINI; SANTOS, 2020, p. 348).

Do ponto de vista institucional, a natureza do Orçamento Público é relevante para análise da relação entre os Poderes. No modelo autorizativo, a prerrogativa de decidir sobre a realização do gasto confere ao Executivo poder de barganha nas relações transacionais em troca de apoio político. Isso porque o Legislativo fica sem garantias de

⁶ Tramita no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.786.

execução de suas demandas, especialmente aquelas que garantem a associação do parlamentar a benfeitorias locais por parte de seus eleitores. Já o modelo impositivo, em que a efetivação dos gastos aprovados no parlamento não é opcional, fortalece o poder decisório do Congresso Nacional.

Por esse motivo, a aprovação do orçamento impositivo por meio da EC nº 100, de 2019, é mais um elemento de fortalecimento das Casas Legislativas no sistema de governo brasileiro. Por meio dessa alteração constitucional, fortaleceu-se expressamente a natureza impositiva do Orçamento Público Federal. O texto dispõe 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” (CF, art. 165, §10).

Na avaliação da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, esse dispositivo da “adoção dos meios necessários” inclui os procedimentos de empenho, contratação, liquidação e pagamento da despesa. No entanto, fazem a ressalva de que “a entrega de bens e serviços à sociedade” inclui os programas finalísticos, não se aplicando às despesas de apoio, gestão ou manutenção (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019).

Por ser uma disposição ainda muito recente no ordenamento brasileiro, ainda não temos muita literatura que trate de seus efeitos. O fato é que houve uma ampliação no conceito de impositividade no Orçamento Público Federal, refletindo esse movimento de fortalecimento do Legislativo no presidencialismo de coalizão. Mais uma vez, como ocorreu nas emendas parlamentares individuais e de bancada, houve a constitucionalização de dispositivo que limita a discricionariedade do Poder Executivo quanto à execução de recursos.

2.4 Emendas de Comissão Permanente e Emendas de Relator-Geral

Em 2020 houve uma modificação significativa no processo legislativo orçamentário: as emendas de relator-geral. Essas emendas parlamentares sinalizaram, de forma clara, o avanço do Poder Legislativo na definição do Orçamento Público Federal. Sem amparo constitucional, foram inseridas pelo Congresso durante a tramitação das

LDO de 2020 e 2021⁷. O mesmo ocorreu com as emendas de comissão permanente do Congresso Nacional. Estas, contudo, têm peso orçamentário bem menor, como veremos a seguir.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu o identificador de resultado primário RP 8 para as emendas de comissão permanente e RP 9 para as emendas de relator-geral. Muito embora não exista o caráter de obrigatoriedade nessas emendas, o que se observou em 2020 foi um percentual de execução similar ao das emendas impositivas (Tabela 1). Ou seja, essas emendas, apesar de serem discricionárias e não impositivas, não foram alvo de contingenciamentos pelo Poder Executivo. Ao contrário, tiveram um percentual de execução superior ao conjunto das demais despesas discricionárias.

Tabela 1 – Execução de despesas discricionárias e emendas parlamentares em 2020

Execução - 2020	
Tipo de despesa	% de execução
RP 2 - Discricionárias	90%
RP 6 - Emendas individuais	97%
RP 7 - Emendas de bancada	99%
RP 8 - Emendas de comissão	91%
RP 9 - Emendas de relator-geral	98%

Fonte: SIOP, dados de 13/8/21. Elaboração própria.

Em 2020, foram destinados pouco mais de R\$ 700 milhões em emendas de comissão permanente, em valores reais, cujo percentual de execução foi de 91%. Em 2021, a lei orçamentária anual não destina recursos nessa modalidade. Já para as emendas de relator-geral foram destinados pouco mais de R\$ 22 bilhões em termos reais em 2020 e R\$ 17,6 bilhões em 2021. Em 2020, foram executadas 98% das emendas de relator-geral, isto é, R\$ 21,6 bilhões.

⁷ Em 2020, as emendas de relator-geral foram vetadas e o veto não foi derrubado pelo Congresso Nacional. Contudo, antes de encerrar o ano, foi aprovado um Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 51, de 03/12/20, que instituiu as emendas de relator-geral.

Os valores impressionam por representarem, por exemplo, mais que o dobro de recursos destinados por meio de emendas individuais e mais de três vezes o volume destinado às emendas de bancada. Ademais, diferentemente do que ocorre com as demais emendas parlamentares, que possuem critérios equitativos de distribuição de recursos, as emendas de relator-geral conferem a um único parlamentar o poder de destinar bilhões de reais do orçamento. Atualmente, não há normas legais que assegurem a equidade, imparcialidade e a transparência na execução das emendas de relator-geral.

Como não existe regulamentação das emendas de relator-geral, há um processo de negociação com o Poder Executivo sobre o volume de recursos nessa modalidade, em que o Legislativo tem mostrado grande poder de barganha, tendo em vista a instabilidade política que atravessa o governo federal.

Em 2021, a LDO foi alterada para acomodar as emendas de relator-geral e viabilizar a sanção do orçamento deste ano⁸. Ficou permitido o bloqueio de despesas discricionárias “em montante correspondente à necessidade de recursos para atendimento das despesas obrigatórias” (art. 62, § 3º). Isso porque o orçamento aprovado, mas ainda não sancionado, continha dotações insuficientes para o conjunto de despesas obrigatórias, embora tivesse a previsão de R\$ 18,5 bilhões em emendas de relator-geral.

Como resultado dessa norma, foi editado o Decreto de programação orçamentária e financeira nº 10.699, de 14 de maio de 2021, que instituiu o bloqueio de R\$ 9,2 bilhões de despesas discricionárias, para suplementar as despesas obrigatórias. O Anexo XXVII do decreto especificou o bloqueio por órgão, sendo o Ministério da Educação a pasta mais afetada, com um bloqueio de R\$ 2,7 bilhões. As emendas de relator-geral permaneceram intocadas.

Ademais, o Congresso garantiu na LDO de 2021, que as emendas de comissão permanente e de relator-geral teriam a mesma regra de limitação de empenho que as emendas individuais e de bancada, isto é, de modo proporcional ao conjunto das demais despesas discricionárias (art. 64, §16). Essa regra reduz o poder de barganha do Executivo, tendo em vista que o contingenciamento é utilizado como instrumento de negociação entre os Poderes.

⁸ Essa alteração foi realizada pelo projeto de lei do Congresso Nacional nº 2, de 2021, posteriormente transformado na Lei nº 14.143, de 21 de abril de 2021.

A LDO para 2022 foi sancionada com a previsão de emendas de comissão permanente e de relator geral sem vetos pelo Poder Executivo, indicando que essas modalidades de emenda, que surgiram em 2020, devem permanecer no arcabouço normativo brasileiro. Com isso, temos mais um elemento que corrobora a hipótese de que o Poder Legislativo tem ampliado sua influência no sistema de governo por meio do processo orçamentário.

3. Evolução das emendas parlamentares

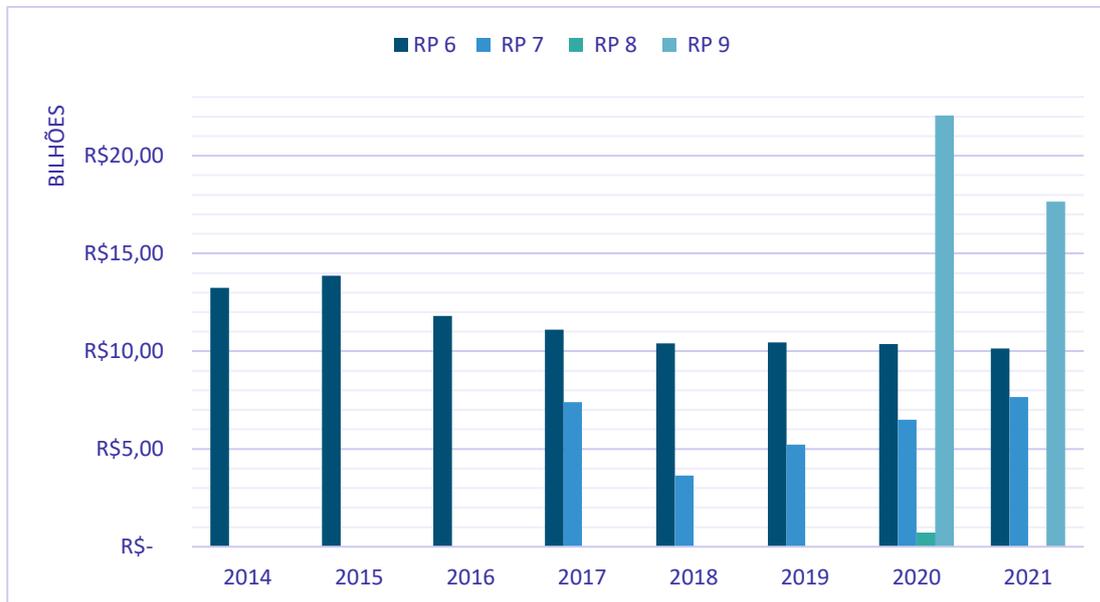
O conjunto das modificações relativas às emendas parlamentares mostra a ampliação da participação do Poder Legislativo na definição do Orçamento federal. Como discutido anteriormente, o processo orçamentário é um dos meios pelos quais o Legislativo exerce sua influência na dinâmica do presidencialismo de coalizão, em que a sustentação do governo no Congresso depende de transações entre os Poderes. Nesse diapasão, observamos nos últimos cinco anos um aumento significativo de poder do Legislativo na agenda orçamentária, tanto no que diz respeito à elaboração quanto na execução dos recursos públicos.

Do ponto de vista da destinação de recursos, tivemos a instituição formal de quatro tipos de modalidades de emendas parlamentares: emendas individuais, de bancada, de comissão permanente e de relator-geral. Por meio dessas emendas, o Poder Legislativo garante reserva de recursos no orçamento federal, enfraquecendo o poder de barganha do Executivo na implementação de sua agenda. Isso porque, muito embora o Congresso tenha dado sustentação política aos governos de ocasião, tem-se uma ampliação progressiva de recursos necessários para garantir esse apoio (Figura 4).

Desde 2015, quando foram constitucionalizadas as emendas individuais, até 2020, quando foram aprovadas as emendas de relator-geral, temos um rápido processo de alterações legais e constitucionais que conferiram ao Poder Legislativo o controle de quase R\$ 40 bilhões em 2020. São recursos que, na prática, independem de discricionariedade do Executivo.

Nos últimos dois anos, as emendas de relator-geral são as responsáveis pelo expressivo aumento de recursos definidos pelo Congresso, tendo em vista que tanto as emendas individuais quanto as de bancada são constitucionalmente regulamentadas e, em respeito ao Teto de Gastos, estão estáveis desde 2017, sendo corrigidas anualmente apenas pela inflação.

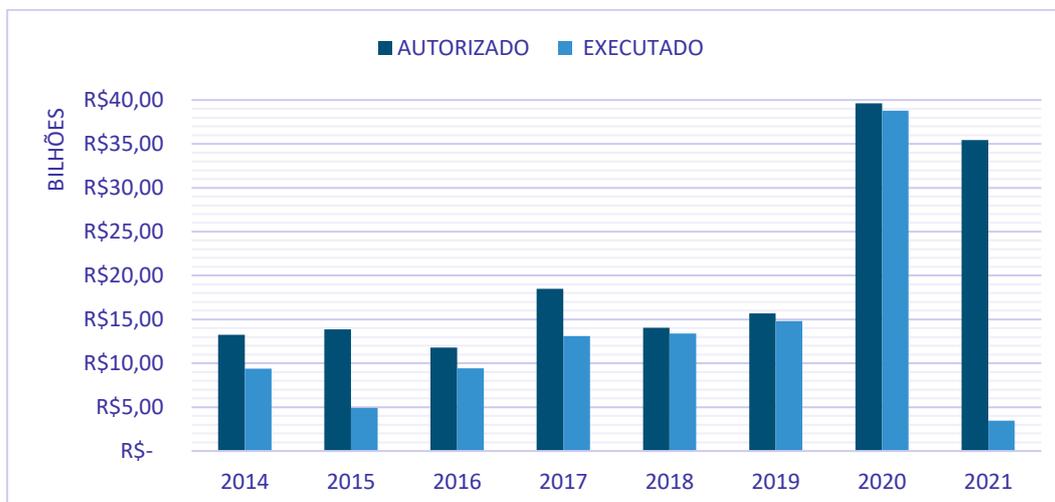
Figura 4 – Emendas parlamentares por tipo (R\$ Bilhões)



Fonte: SIOP, dados de 14/8/21. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2021.

Para fins de comparação, o volume de recursos de emendas parlamentares em 2020 é três vezes maior que a destinação em 2014 (Figura 5). Ou seja, em cinco anos, o Poder Legislativo triplicou o controle direto de recursos públicos, independentemente de qualquer coordenação com as políticas públicas elaboradas e executadas pelo governo federal.

Figura 5 – Conjunto de emendas parlamentares (R\$ Bilhões)



Fonte: SIOP, dados de 14/8/21. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2021.

Com relação à razão entre o conjunto de emendas parlamentares e as despesas discricionárias do Executivo, vemos que houve um descréscimo entre 2017 e 2019, quando, apesar da constitucionalização das emendas individuais e de bancada, a proporção de recursos no que diz respeito ao total de “recursos livres” do Executivo, caiu (Tabela 2).

Tabela 2 – Emendas parlamentares em relação ao conjunto de despesas discricionárias

Ano	Tipo de emenda	Valor	razão emendas/ discricionárias
2017	2 - Discricionárias	R\$ 130.694.212.281,53	14%
	6 - Emendas individuais	R\$ 11.098.444.882,34	
	7 - Emendas de bancada	R\$ 7.316.739.394,03	
2018	2 - Discricionárias	R\$ 139.834.731.292,31	10%
	6 - Emendas individuais	R\$ 10.395.940.135,67	
	7 - Emendas de bancada	R\$ 3.638.910.918,99	
2019	2 - Discricionárias	R\$ 173.852.801.133,73	9%
	6 - Emendas individuais	R\$ 10.443.034.001,29	
	7 - Emendas de bancada	R\$ 5.230.738.904,71	
2020	2 - Discricionárias	R\$ 591.268.939.203,27	40%
	2 - Discricionárias (LOA)	R\$ 98.176.914.671,89	
	6 - Emendas individuais	R\$ 10.367.404.911,09	
	7 - Emendas de bancada	R\$ 6.490.046.025,55	
	8 - Emendas de comissão	R\$ 700.401.256,50	
	9 - Emendas de relator-geral	R\$ 22.123.003.747,56	
2021	2 - Discricionárias	R\$ 207.708.253.442,95	17%
	6 - Emendas individuais	R\$ 10.130.704.952,99	
	7 - Emendas de bancada	R\$ 7.649.597.868,11	
	8 - Emendas de comissão	R\$ -	
	9 - Emendas de relator-geral	R\$ 17.652.349.820,00	

Fonte: SIOP, dados de 14/8/21. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2021.

Em 2020, com a instituição das emendas de comissão e de bancada, essa razão aumentou bastante, chegando a 40%⁹. Isto é, em 2020, o percentual de recursos públicos

⁹ Tendo em vista que em 2020 houve um enorme volume de despesas discricionárias em virtude da necessidade de enfrentamento da pandemia de coronavírus, optou-se por trazer a razão entre emendas

direcionados pelo Congresso Nacional correspondeu a 40% de todos os recursos disponíveis da União que não tem natureza obrigatória. Em 2021, esse percentual é de 17%, valor também elevado, especialmente considerando que as despesas discricionárias são apenas 6,7% do orçamento de 2021, o que revela a estreita margem de manobra do Executivo, reduzida ainda mais pela ampliação das emendas parlamentares.

No que diz respeito à comparação entre as emendas parlamentares e os recursos destinados aos órgãos do Poder Executivo, observamos que em 2021 o montante destinado a emendas parlamentares corresponde a 31% de todos os recursos da pasta da Educação, quatro vezes mais que os gastos previstos para o Ministério de Ciência e Tecnologia e quase treze vezes mais que os recursos destinados ao Meio Ambiente (Tabela 3).

Tabela 3 – Emendas parlamentares em relação aos órgãos orçamentários em 2021

Órgão	Dotação Atual	Razão emendas / órgão
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	R\$ 8.626.457.890,00	4,11
26000 - Ministério da Educação	R\$ 115.391.960.710,00	0,31
32000 - Ministério de Minas e Energia	R\$ 9.810.730.364,00	3,61
36000 - Ministério da Saúde	R\$ 190.997.722.213,00	0,19
39000 - Ministério da Infraestrutura	R\$ 17.467.529.626,00	2,03
44000 - Ministério do Meio Ambiente	R\$ 2.735.050.951,00	12,96
53000 - Ministério do Desenvolvimento Regional	R\$ 15.238.385.852,00	2,33
54000 - Ministério do Turismo	R\$ 2.192.348.038,00	16,16
55000 - Ministério da Cidadania	R\$ 170.167.372.510,00	0,21
81000 - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	R\$ 632.286.407,00	56,04

Fonte: SIOP, dados de 14/8/21. Valores corrigidos pelo IPCA a preços de julho de 2021.

Esses dados revelam a dimensão do volume de recursos direcionados por parlamentares, em lógica desarticulada dos programas governamentais. Rodrigues

parlamentares e despesas discricionárias com relação ao conjunto de discricionárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual. Esse procedimento visa evitar distorções na estatística decorrentes dos créditos extraordinários editados para atender a emergência sanitária.

(2017) já ponderava que, no debate de impositividade das emendas individuais, ainda em 2015, pouco havia se avançado na coadunação dos interesses parlamentares individuais com os interesses coletivos presentes nas políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo. Em um contexto de tamanha ampliação de emendas parlamentares, esse debate merece ainda maior atenção.

Do ponto de vista da execução orçamentária das emendas parlamentares, como discutido anteriormente, o Poder Legislativo tem conseguido alto percentual de concretização de suas demandas. O contingenciamento de recursos como instrumento de barganha do Executivo foi esvaziado por normas legais e constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional.

Em face da ampliação do Legislativo no processo orçamentário, é importante refletir se esse movimento na coalizão constitui um teto ou um piso na relação transacional entre os Poderes. A posição de teto indicaria o encerramento da barganha, enquanto o piso seria um novo patamar mínimo para as novas discussões (LAHUD, 2016). A evolução recente sugere que temos um novo piso de negociações, no que diz respeito ao volume de recursos sob controle do Congresso Nacional. Com isso, “novos recursos tendem a ser demandados para a construção e manutenção das maiorias legislativas” (GASPARINI; SANTOS, 2020, p. 373).

4. Considerações finais •••

O controle sobre o Orçamento Público federal é um aspecto muito relevante na dinâmica da relação entre os Poderes. Nos últimos cinco anos, observa-se que o Poder Legislativo tem aumentado o controle tanto na destinação quanto na execução de recursos, impondo custos cada vez maiores para a sustentação do governo no Congresso Nacional.

O volume de recursos direcionados pelo parlamento já representa um percentual relevante em relação ao total de despesas discricionárias no orçamento federal. Se comparamos com órgãos ou políticas públicas também verificamos a dimensão das emendas em relação ao conjunto de despesas setoriais.

A necessidade de gestão do presidencialismo de coalizão parece indicar um novo piso na relação transacional entre os poderes, sugerindo em processo em que as emendas vão sendo paulatinamente normatizadas e excluídas como meio de barganha do Executivo e, com isso, novos recursos vão sendo demandados para garantir o apoio dos congressistas ao governo.

A peça orçamentária de 2022 ainda está em tramitação no Congresso Nacional. Não se discute mais se as emendas de relator geral (RP 9) vão existir, mas quanto irão representar do curto espaço orçamentário determinado pelo Teto de Gastos, em um processo de naturalização de uma modalidade de emenda parlamentar que não garante a igualdade entre congressistas e a transparência necessária para o controle social.

Há também rumores de que se pretende constitucionalizar as emendas de relator geral, o que representaria um movimento análogo ao das emendas individuais e de bancada, no sentido de garantir maior controle do Legislativo sobre o processo orçamentário. Busca-se novamente eliminar a necessidade de negociação política entre os Poderes sobre a priorização de recursos, reduzindo a lógica do gasto público a interesses locais.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, S. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

BERTHOLINI, F.; PEREIRA, C. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, n. 51(4), jul-ago, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.898, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm>. Acesso em: 5 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.194-de-20-de-agosto-de-2021-339918271>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 6.145, de 24 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-me/segov-pr-n-6.145-de-24-de-maio-de-2021-321788756>> Acesso em: 25 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Técnica n. 8, de 2019. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT82019PEC342019.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Nota Técnica n. 2, de 2021. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, 2021. Disponível

em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/nota-tecnica-_transferencia-especial-art-166-a-modalidade-restrita-as-emendas-individuais-versao-15-fev-2021> Acesso em: 10 set. 2021.

CARDOSO Jr., J. C.; COUTO, L. F. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento do Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, nº 19, 2018.

GASPARINI, C. E.; SANTOS, N. C. B. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 31, p. 339-396, 2020.

GUIMARÃES, A. R. S; MAIA, L. M; PERLIN, G. D. B. Do presidencialismo de coalizão ao parlamentarismo de ocasião: análise das relações entre Executivo e Legislativo no governo Dilma Rousseff. In: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Orgs.) **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

JÚNIOR, J. A. M. P. **A realização orçamentária e financeira de emendas orçamentárias e o seu controle pelo Executivo por meio da (IN) fidelidade parlamentar**. X Prêmio do Tesouro Nacional. 2005.

LAHUD, V. P. M. **Financiamento federal da saúde: efeitos do orçamento impositivo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/31135>>. Acesso em: 27 out. 2021.

RODRIGUES, J. A. M. Orçamento impositivo: diferenças de perspectiva entre os Poderes Legislativo e Executivo. In: COUTO, Leandro; GIMENE, Márcio (Orgs.). **Planejamento e orçamento público no Brasil**. Brasília: Enap, 2017.