

idp

v. 4 n. 2

125

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WORKING PAPER

**EFEITOS DA IMPOSITIVIDADE DAS EMENDAS
PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO**

Irajá Silvestre Filho
Alexander Cambraia

EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO

IRAJÁ SILVESTRE¹

ALEXANDER CAMBRAIA²

¹ Mestre em Administração Pública. Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: iraja.silvestre@uol.com.br.

² Professor Doutor. Alexander Cambraia Nascimento Vaz. Instituto de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: cambraia04@gmail.com.

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado Profissional em Administração Pública

Caio Resende

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Castro

Renan Holtermann

Milton Mendonça

Supervisão e Revisão

Emmanuel Brasil

Luane Aguiar

Apoio Técnico

Igor Silva

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP. **Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. Introdução	6
2. Referencial Teórico	7
3. Metodologia	11
4. Resultados e Discussão	15
5. Considerações finais	18
6. Referências	21

Resumo

As emendas parlamentares individuais são o principal instrumento de intervenção do Legislativo no Orçamento Federal, constituindo-se elemento fundamental de negociação no presidencialismo de coalizão brasileiro. Essa prerrogativa foi um dos principais ganhos trazidos pela Constituição Federal de 1988, pela possibilidade de destinar recursos da União para os municípios e bases políticas dos parlamentares. Entretanto, apesar desse avanço, o que se observou após 1988 é que o Executivo deteve um grande poder de discricionariedade na execução das emendas parlamentares. Como forma de reação, o Parlamento aprovou importantes matérias constitucionais que, em tese, ampliaram o poder dos parlamentares de destinarem recursos para atender suas localidades. Essa pesquisa constatou que as alterações nas regras do processo de definição e destinação de recursos do orçamento deram ao Legislativo mais poder de decisão e mais autonomia aos municípios para decidir onde aplicar os recursos de acordo com suas necessidades mais urgentes, principalmente após a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015.

Palavras-chave: Poder Legislativo; Orçamento Público; Emendas Parlamentares; Emenda Constitucional nº 86/2015.

Abstract

This study aims to evaluate an ICT system (called the Special License System) inserted in an Individual parliamentary amendments are the main instrument of intervention by the Legislature in the Federal Budget, constituting a fundamental element of negotiation in Brazilian coalition presidentialism. This prerogative was one of the main gains brought by the Federal Constitution of 1988 due to the possibility of allocating resources from the Union to the municipalities and political bases of the parliamentarians. However, despite this progress, what was observed after 1988 is that the Executive had great discretionary power in the execution of parliamentary amendments. As a form of reaction, Parliament approved important constitutional matters that, in theory, expanded the power of parliamentarians to allocate resources to serve their localities. This research found that changes in the rules of the process for defining and allocating Budget resources gave the Legislature more decision-making power and more autonomy for municipalities to decide where to apply resources according to their most urgent needs, especially after the approval of the Amendment Constitutional No. 86/2015.

Keywords: Legislative Power; Public Budget; Parliamentary Amendments; Constitutional Amendment nº 86/2015.

1. INTRODUÇÃO

Debater, votar, fiscalizar e aperfeiçoar as leis orçamentárias se constituem em uma das missões mais nobres e importantes dos Paramentos.

No Brasil, porém, as prerrogativas parlamentares sobre a interferência nas leis orçamentárias variaram ao longo dos anos de acordo com os regimes políticos em vigência. Em períodos democráticos, o Congresso Nacional detinha a capacidade de emendar o orçamento público como previu as Constituições de 1891 (BRASIL, 1981), de 1934 (BRASIL, 1934) e de 1946 (BRASIL, 1946). Já nos períodos autoritários, como o Estado Novo, com a Constituição de 1937) (BRASIL, 1937) e do período militar, com a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), essas prerrogativas do Parlamento foram subtraídas.

A atuação do Parlamento na definição dos valores e das áreas que recebem recursos do Orçamento Federal ocorrem por meio da indicação de emendas parlamentares para os municípios. Por essa razão, elas são um instrumento importante para assegurar recursos para diversas obras e serviços públicos, como a construção de postos de saúde, compra de equipamentos hospitalares, obras de pavimentação asfáltica, entre outras realizações.

A Constituição de 1988 trouxe vários avanços para o processo de discussão, elaboração e votação do Orçamento Federal, tendo como princípios basilares a descentralização política e fiscal (BRASIL, 1988). Na prática, porém, a atuação do Congresso Brasileiro na definição do Orçamento ficou limitada em razão da grande concentração de poder no âmbito do Executivo.

Buscando um equilíbrio de forças, o Congresso aprovou alterações na legislação que culminaram na promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 (BRASIL, 2015) e nº 100/2019 (BRASIL, 2019). Buscou-se com isso a recuperação da capacidade dos parlamentares em contribuir no processo de descentralização dos recursos da União, de modo que se possa atender as preferências locais e, assim, concorrer para a eficácia das políticas públicas e redução das disparidades regionais.

É sob esse arcabouço que se insere este artigo, avaliando o poder de influência do Parlamento Brasileiro no processo de elaboração e construção do Orçamento Geral da União, tendo como foco o papel exercido pelas emendas individuais, como um dos principais instrumentos de barganha que o Executivo detém para formar e preservar sua coalizão política de apoio no Congresso Nacional.

Ao longo deste artigo, é realizada uma análise histórica da participação e do grau de capacidade de interferência do Parlamento na elaboração e no aprimoramento ao Orçamento Público nas várias Constituições Brasileiras, com especial atenção ao marco da Constituição de 1988.

Este artigo está organizado em quatro seções. Além desta introdução, a segunda seção apresenta o referencial teórico que embasou o trabalho; a terceira seção, a metodologia; e na quarta, os principais resultados da pesquisa. Por fim, como considerações finais, serão retomados os principais achados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Na sua origem, o orçamento público surgiu como instrumento de controle político, de modo que as instituições de representação, como o Parlamento, pudessem exercer esse controle político sobre os governantes (GIACOMONI, 2009), sobretudo como forma de evitar desequilíbrios fiscais, que em última instância poderiam resultar em aumento dos impostos. Segundo Giacomoni (2009, p. 55), “o controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo corolário do controle político”. Essa dimensão política também se expressa na dimensão legal ou jurídica, pois o Executivo, para realizar seus gastos, depende de uma autorização legal que é dada pelo Legislativo.

Sob a dimensão do controle político, as instituições orçamentárias surgiram embrionariamente a partir do princípio fundamental do consentimento do imposto (VIANA, 1950, p.44), expresso na Magna Carta de 1215 na Inglaterra, a qual dispõe que “o imposto somente é legítimo quando consentido pelo povo”. Já no século XVII, os monarcas ingleses

reagiram a esse princípio e insistiam em decretar impostos sem a autorização do Parlamento, que respondeu com o ato de *status* constitucional em 1628, “*Petition of Rights*”, encaminhada para o Rei Charles I, reafirmando o princípio do consentimento do imposto e recusando, dessa forma, a política de financiamento compulsório da política externa impopular do Rei.

Ao longo do tempo, durante o século XX, o orçamento público foi adquirindo novas dimensões, como a econômica, em que se definia a necessidade de classificação dos agregados orçamentários como espelho dos agregados econômicos. Portanto, era importante entender a contribuição do governo em termos de consumo e investimento.

O orçamento público também passou a ser um instrumento de política fiscal podendo atuar de forma anticíclica (GIACOMONI, 2009). Ou seja, em períodos recessivos e grandes choques externos, tais como a crise financeira internacional de 2008 e a recente pandemia da Covid-19, os governos atuaram ampliando os gastos públicos e realizando desonerações fiscais que se expressaram em elevados déficits públicos.

Além disso, o orçamento deveria assumir uma função administrativa ou de planejamento, sendo a expressão monetária do programa, ações e prioridades do governo. Nesse sentido, a dimensão política também assume novas feições, dado que o Legislativo deve aperfeiçoar e contribuir para ações do governo, indicando investimentos e recursos compatíveis com as diretrizes governamentais e priorizando determinadas ações e políticas públicas.

No Brasil, o papel atribuído nas diversas Constituições ao Poder Legislativo no tocante à matéria orçamentária variou de acordo os regimes políticos vigentes. Em períodos democráticos e de maior descentralização política crescia o protagonismo do Legislativo.

A Constituição de 1824 atribuiu à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a competência para fixar anualmente as despesas e repartir as receitas (BRASIL, 1824, art. 15, inciso X), embora fosse admitido que o Ministério da Fazenda, ao prestar

contas anualmente à Câmara dos Deputados do balanço orçamentário retrospectivo, apresentasse estimativas dos gastos públicos e receitas vindouras (BRASIL, 1824, art. 172).

O orçamento do tipo legislativo foi também incorporado na Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), sob os auspícios da República e da tentativa de estabelecer um modelo federativo. No artigo 34 dessa Constituição competia privativamente ao Congresso Nacional a missão de elaborar o orçamento e tomar as contas do Executivo. Embora não estivesse expresso na Constituição de 1891, coube à Câmara dos Deputados a iniciativa de elaboração da peça orçamentária.

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) adotou um modelo de orçamento do tipo misto, no qual os dois Poderes, Executivo e Legislativo, exercem um papel de cooperação no processo de construção da lei orçamentária.

No artigo 50, §1º, da Carta de 1934 (BRASIL, 1934) ficou expressa a competência do Presidente da República em enviar para a Câmara dos Deputados, no primeiro mês da Sessão Legislativa, a proposta de orçamento. O Ministério da Fazenda seria o órgão responsável por consolidar a partir das informações das demais pastas ministeriais a proposta orçamentária (BRASIL, 1934, art. 60, parágrafo único) que seria deliberada pelo Congresso Nacional no tocante às receitas e despesas (BRASIL, 1934, art. 39, § 2º).

Além disso, a Constituição Federal de 1934 concedia prerrogativas ao Poder Legislativo para controlar a dívida pública e seus meios para pagá-la, regular a arrecadação e a distribuição das receitas e autorização para emissão de moeda e abertura de operações de crédito (BRASIL, 1934).

Já no Estado Novo, sob a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), o orçamento do tipo misto é revertido em favor do Executivo, que assume privativamente a elaboração e, ainda, participa da aprovação por meio de um Conselho Federal com membros nomeados pelo Presidente da República (GIACOMONI, 2009).

Após a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), na esteira do processo de redemocratização do País, o Congresso Nacional recupera suas atribuições privativas na

aprovação da Lei Orçamentária, além de ter a faculdade de poder emendar a Lei Orçamentária.

A Constituição de 1967, que teve origem no Regime Militar, praticamente retirou a prerrogativa de emendamento ao orçamento por parte do Congresso Nacional. O § 1º do art. 67 da referida Carta Política vedava a apresentação de emendas que decorriam do “aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (BRASIL, 1967).

Já em meados da década de 80, sob o clima de abertura política, observa-se um processo de reforma orçamentária que trouxe avanços que foram incorporados pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que tinha como princípios basilares a descentralização política e fiscal.

Rezende (2009) destaca os avanços dessa reforma, ao declarar:

Orçamento Público deveria obedecer aos princípios da unidade, universalidade, anualidade e transparência, com a eliminação de orçamentos paralelos (como o monetário, da previdência e das empresas estatais) e a consolidação de todos gastos públicos e receitas numa única peça legal (REZENDE, 2009).

No tocante à transparência, destaca-se a exigência da edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), num momento prévio ao envio da Proposta Orçamentária Anual (PLOA). A LDO estabelece as regras e os parâmetros sob os quais devem se assentar as estimativas de receitas e despesas e suas alocações que vão nortear o envio da PLOA (REZENDE, 2009).

Além disso, a Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988) prevê a exigência de elaboração e aprovação do Plano Plurianual (PPA), que objetiva oferecer uma visão de planejamento e de ações do Governo Federal no horizonte de tempo de quatro anos, refletindo as prioridades do mandato presidencial.

Outro ponto fundamental ressaltado por Rezende (2009) foi o de retomar as prerrogativas do Poder Legislativo em emendar as leis do ciclo orçamentário de iniciativa do

Poder Executivo, concedendo os poderes e os instrumentos necessários para exercer essa prerrogativa.

Abaixo, apresenta-se o Quadro 1 com informações classificatórias sobre o Orçamento Público.

Quadro 1 - Classificação do Orçamento Público na Relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras.

Constituições Federais	Tipo de Orçamento	Grau de centralização política no Poder Executivo Federal
1824	Legislativo	Maior
1891	Legislativo	Menor
1934	Misto	Menor
1937	Executivo	Maior
1946	Misto	Menor
1967	Executivo	Maior
1988	Misto	Menor

Fonte: Elaboração própria, a partir da classificação de Viana (1950).

3. METODOLOGIA

Na sua origem, o orçamento público surgiu como instrumento de controle político, de modo que as instituições de representação, como o Parlamento, pudessem exercer esse controle político sobre os governantes (GIACOMONI, 2009), sobretudo como forma de evitar desequilíbrios fiscais, que em última instância poderiam resultar em aumento dos impostos. Segundo Giacomoni (2009, p. 55), “o controle no sentido contábil e financeiro acabava sendo corolário do controle político”. Essa dimensão política também se expressa na dimensão legal ou jurídica, pois o Executivo, para realizar seus gastos, depende de uma autorização legal que é dada pelo Legislativo.

Sob a dimensão do controle político, as instituições orçamentárias surgiram embrionariamente a partir do princípio fundamental do consentimento do imposto (VIANA, 1950, p.44), expresso na Magna Carta de 1215 na Inglaterra, a qual dispõe que “o imposto somente é legítimo quando consentido pelo povo”. Já no século XVII, os monarcas ingleses reagiram a esse princípio e insistiam em decretar impostos sem a autorização do Parlamento, que respondeu com o ato de *status* constitucional em 1628, “*Petition of Rights*”, encaminhada para o Rei Charles I, reafirmando o princípio do consentimento do imposto e recusando, dessa forma, a política de financiamento compulsório da política externa impopular do Rei.

Ao longo do tempo, durante o século XX, o orçamento público foi adquirindo novas dimensões, como a econômica, em que se definia a necessidade de classificação dos agregados orçamentários como espelho dos agregados econômicos. Portanto, era importante entender a contribuição do governo em termos de consumo e investimento.

O orçamento público também passou a ser um instrumento de política fiscal podendo atuar de forma anticíclica (GIACOMONI, 2009). Ou seja, em períodos recessivos e grandes choques externos, tais como a crise financeira internacional de 2008 e a recente pandemia da Covid-19, os governos atuaram ampliando os gastos públicos e realizando desonerações fiscais que se expressaram em elevados déficits públicos.

Além disso, o orçamento deveria assumir uma função administrativa ou de planejamento, sendo a expressão monetária do programa, ações e prioridades do governo. Nesse sentido, a dimensão política também assume novas feições, dado que o Legislativo deve aperfeiçoar e contribuir para ações do governo, indicando investimentos e recursos compatíveis com as diretrizes governamentais e priorizando determinadas ações e políticas públicas.

No Brasil, o papel atribuído nas diversas Constituições ao Poder Legislativo no tocante à matéria orçamentária variou de acordo os regimes políticos vigentes. Em períodos democráticos e de maior descentralização política crescia o protagonismo do Legislativo.

A Constituição de 1824 atribuiu à Assembleia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a competência para fixar anualmente as despesas e repartir as receitas (BRASIL, 1824, art. 15, inciso X), embora fosse admitido que o Ministério da Fazenda, ao prestar contas anualmente à Câmara dos Deputados do balanço orçamentário retrospectivo, apresentasse estimativas dos gastos públicos e receitas vindouras (BRASIL, 1824, art. 172).

O orçamento do tipo legislativo foi também incorporado na Constituição de 1891 (BRASIL, 1891), sob os auspícios da República e da tentativa de estabelecer um modelo federativo. No artigo 34 dessa Constituição competia privativamente ao Congresso Nacional a missão de elaborar o orçamento e tomar as contas do Executivo. Embora não estivesse expresso na Constituição de 1891, coube à Câmara dos Deputados a iniciativa de elaboração da peça orçamentária.

A Constituição de 1934 (BRASIL, 1934) adotou um modelo de orçamento do tipo misto, no qual os dois Poderes, Executivo e Legislativo, exercem um papel de cooperação no processo de construção da lei orçamentária.

No artigo 50, §1º, da Carta de 1934 (BRASIL, 1934) ficou expressa a competência do Presidente da República em enviar para a Câmara dos Deputados, no primeiro mês da Sessão Legislativa, a proposta de orçamento. O Ministério da Fazenda seria o órgão responsável por consolidar a partir das informações das demais pastas ministeriais a proposta orçamentária (BRASIL, 1934, art. 60, parágrafo único) que seria deliberada pelo Congresso Nacional no tocante às receitas e despesas (BRASIL, 1934, art. 39, § 2º).

Além disso, a Constituição Federal de 1934 concedia prerrogativas ao Poder Legislativo para controlar a dívida pública e seus meios para pagá-la, regular a arrecadação e

a distribuição das receitas e autorização para emissão de moeda e abertura de operações de crédito (BRASIL, 1934).

Já no Estado Novo, sob a Constituição de 1937 (BRASIL, 1937), o orçamento do tipo misto é revertido em favor do Executivo, que assume privativamente a elaboração e, ainda, participa da aprovação por meio de um Conselho Federal com membros nomeados pelo Presidente da República (GIACOMONI, 2009).

Após a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), na esteira do processo de redemocratização do País, o Congresso Nacional recupera suas atribuições privativas na aprovação da Lei Orçamentária, além de ter a faculdade de poder emendar a Lei Orçamentária.

A Constituição de 1967, que teve origem no Regime Militar, praticamente retirou a prerrogativa de emendamento ao orçamento por parte do Congresso Nacional. O § 1º do art. 67 da referida Carta Política vedava a apresentação de emendas que decorriam do “aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (BRASIL, 1967).

Já em meados da década de 80, sob o clima de abertura política, observa-se um processo de reforma orçamentária que trouxe avanços que foram incorporados pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que tinha como princípios basilares a descentralização política e fiscal.

Rezende (2009) destaca os avanços dessa reforma, ao declarar: No tocante à transparência, destaca-se a exigência da edição da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), num momento prévio ao envio da Proposta Orçamentária Anual (PLOA). A LDO estabelece as regras e os parâmetros sob os quais devem se assentar as estimativas de receitas e despesas e suas alocações que vão nortear o envio da PLOA (REZENDE, 2009).

Além disso, a Carta Magna de 1988 (BRASIL, 1988) prevê a exigência de elaboração e aprovação do Plano Plurianual (PPA), que objetiva oferecer uma visão de planejamento e de

ações do Governo Federal no horizonte de tempo de quatro anos, refletindo as prioridades do mandato presidencial.

Outro ponto fundamental ressaltado por Rezende (2009) foi o de retomar as prerrogativas do Poder Legislativo em emendar as leis do ciclo orçamentário de iniciativa do Poder Executivo, concedendo os poderes e os instrumentos necessários para exercer essa prerrogativa.

Abaixo, apresenta-se o Quadro 1 com informações classificatórias sobre o Orçamento Público.

Quadro 1 - Classificação do Orçamento Público na Relação entre Poder Executivo e Poder Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras

Constituições Federais	Tipo de Orçamento	Grau de centralização política no Poder Executivo Federal
1824	Legislativo	Maior
1891	Legislativo	Menor
1934	Misto	Menor
1937	Executivo	Maior
1946	Misto	Menor
1967	Executivo	Maior
1988	Misto	Menor

Fonte: Elaboração própria, a partir da classificação de Viana (1950).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. RESULTADO

Esta pesquisa constatou que a promulgação, em março de 2015, da Emenda Constitucional nº 86/2015 resultou em um aumento no percentual de empenho das transferências para os municípios, crescendo de 54% no período de 2011 a 2013 para 77,5% entre 2014 e 2018, no custeio e investimento, incluindo os valores repassados pelas emendas individuais (BRASIL, 2019). Esses dados refletem os impactos da impositividade das emendas individuais inseridas nas LDOs de 2014 e 2015 e na Emenda Constitucional nº86/2015 que foram empenhadas numa proporção de 75% do valor autorizado (BRASIL, 2019).

Os empenhos das emendas individuais representaram 57% do total dos empenhos do custeio e investimento. Portanto, ficaram sem execução apenas as emendas individuais

que apresentaram algum impedimento técnico incontornável ou que foram sujeitas ao contingenciamento em função da necessidade de ajuste às metas fiscais.

O Quadro 2 abaixo apresenta dados sobre a execução orçamentária:

Quadro 2 - Média da Execução das Programações Discricionárias

Período	Autorizado	Empenhado	% Empenho
Despesas Discricionárias			
2011-13	R\$ 15.763,80	R\$ 8.509,0	54%
2014-17	R\$ 11.108,4	R\$ 8.604,5	77,5%
Emendas Individuais Impositivas			
2014-17	R\$ 6.617	R\$ 4.959	74,9%

Fonte: BRASIL, 2019.

Seguindo esse diapasão, o Congresso Nacional aprovou inicialmente nas LDOs, a impositividade de determinado número de emendas de bancadas, que passou a ter um grau de execução de cerca de 85% nos anos de 2017 e 2018. Dessa forma, replicando o padrão com as emendas individuais é que em 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 100, que tornam impositivas as emendas de bancada (BRASIL, 2019).

Nesse sentido, a EC nº 100 torna obrigatória a execução orçamentária das emendas de bancadas estaduais, considerando como regra geral o limite de até 1% da receita corrente líquida do exercício anterior (BRASIL, 2019). Assim, a EC nº 86 dispõe que a execução não será obrigatória em casos de impedimentos de ordem técnica (BRASIL, 2015). Por outro lado, a EC nº 100 prevê que os órgãos responsáveis pela execução das emendas de bancadas e individuais deverão observar um cronograma específico para analisar esses impedimentos e indicar os procedimentos necessários para execução do montante total das emendas (BRASIL, 2019).

Os restos a pagar também poderão ser utilizados em até 0,5% da receita corrente líquida como forma de financiamento para cumprir a impositividade das emendas de bancada. Com objetivo de reduzir a frequência de obras inacabadas, a EC prevê a indicação das emendas de bancadas para projetos de investimentos que durem mais de um exercício financeiro até a sua conclusão (BRASIL, 2019).

Portanto, as EC 86/2015 e 100/2019 ampliaram o poder do Parlamento sobre o orçamento na medida em que se ampliou o grau de empenho e execução das emendas propostas pelo Congresso Nacional. Entretanto, resta saber, no processo de interação entre o Executivo e o Legislativo, qual o poder de barganha do primeiro em relação ao segundo referente às emendas parlamentares, após a promulgação das duas PECs acima citadas. A resposta para essa provocação deve ser objeto de elaboração de outro artigo científico como forma de incentivar o debate em torno dessa importante matéria.

4.2. Discussão

Embora a Constituição de 1988 tenha restabelecido a prerrogativa dos parlamentares em emendar o projeto de Lei Orçamentária Anual, essas emendas estão sujeitas a um processo intenso de negociação entre o Executivo e o Legislativo quanto ao volume de recursos aprovado no que se considera como erros e omissões (como subestimativas de receitas) e, especialmente, no tocante à sua execução (RODRIGUES, 2019). Caso contrário, as emendas somente podem ser aprovadas se indicarem as fontes de recursos, sendo admitidos apenas “os provenientes de anulação de despesa” (BRASIL, 1988, art.166, §3º, II).

Além disso, o Executivo detém o poder orçamentário de ditar o ritmo de execução das emendas, que depende do fluxo de arrecadação e da disponibilidade financeira. Assim, utiliza-se os mecanismos de contingenciamento e descontingenciamento como instrumento de barganha para manter sua coalizão política e, assim, garantir o apoio em votações importantes.

Cabe ressaltar que, na interação entre o Parlamento e o Executivo, este último incentivava a aprovação das emendas individuais porque o seu grande poder discricionário na execução dessas emendas representava o principal instrumento na formação da coalizão, sobretudo em votações importantes.

Como forma de reação a essa condição e redução da discricionariedade, o Congresso Nacional apresentou diversas propostas, a exemplo da PEC A-2020, que adotava o chamado orçamento impositivo, que passava a exigir a execução da programação orçamentária na Lei aprovada no Parlamento (LIMA, 2003).

As discussões em torno do Orçamento Impositivo foram avançando na direção de tornar impositivas apenas as emendas parlamentares individuais, que inicialmente decorreu desta previsão na Lei nº 12.919/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014) que no *caput* do art. 52 determinava a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira, de modo equitativo às emendas individuais.

O contexto político que culminou com a aprovação desse dispositivo na LDO de 2014 decorreu da perda de força e de discurso do Poder Executivo em função das manifestações de 2013, segundo análise de Pinto (2017), que continuaram em 2014 e 2015, tendo como auge as manifestações pelo *impeachment* de 2015.

Em 2015, o que era provisório se tornou permanente com a constitucionalização dos dispositivos da LDO/2014, transformando-se na Emenda Constitucional nº 86/2015.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Orçamento Público é uma das principais fontes de controle e fiscalização do Parlamento perante o Poder Executivo. Portanto, grande parte da interação entre esses Poderes passa pela elaboração, discussão, aperfeiçoamento e votação da Lei Orçamentária.

No Brasil, as prerrogativas parlamentares sobre as interferências nas leis orçamentárias variavam de acordo com os regimes políticos em vigência. Em períodos democráticos, o Congresso detinha a capacidade de emendar o orçamento público, como previu as Constituições de 1891, de 1934 e de 1946. Já nos períodos autoritários, como o Estado Novo e o período militar, essas prerrogativas do Parlamento foram subtraídas.

No entanto, as reformas orçamentárias de meados da década de 1980, que foram incorporadas pela Constituição Federal de 1988, resgataram o protagonismo do Congresso

Nacional no processo de aperfeiçoamento das leis do chamado ciclo orçamentário (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Nos períodos democráticos, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, observou-se a ampliação da influência do Legislativo sobre o orçamento, principalmente em termos de alocação de emendas parlamentares que se voltavam para atender as bases políticas locais. Esse é um dos elementos que caracterizam o nosso presidencialismo de coalizão, ou seja, a elevada dependência dos municípios de recursos advindos da União. Entretanto, o Poder Executivo encontrou mecanismos de exercer o controle sobre a execução dessas emendas no contexto de um orçamento autorizativo: contingenciamento, utilização de restos a pagar, controle na boca do caixa para atingir as metas fiscais e desvinculação de receitas, dentre outros instrumentos.

Como reação a esses expedientes, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 86/2015, que determinou a execução obrigatória e equitativa das emendas parlamentares individuais.

A impositividade das emendas parlamentares individuais, representadas pela EC nº 86/2015, de fato ampliou o poder dos parlamentares sobre parte do Orçamento Público, que é justamente utilizada para ser repassada às bases políticas municipais, o que é um elemento fundamental para sobrevivência e manutenção no Poder dos parlamentares. Isso ficou evidenciado pelo aumento na proporção dos valores empenhados e na obrigatoriedade de execução financeira, em casos de não impedimento técnico e metas fiscais em ordem.

No entanto, como não há regras definidas de como e em quanto tempo essa execução financeira será transformada em pagamento, o Poder Executivo ainda detém um poder de barganha que pode ser utilizado junto aos parlamentares nas votações ou matérias de seu interesse.

Portanto, as emendas parlamentares, por meio de seu processo de execução e de liberação de empenhos, continuam a ser um instrumento importante para se conduzir e manter a coalizão política, no processo de interação entre Executivo e Legislativo.

6. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 8 mai. 2022.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 8 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 48-A, de 2019. Altera o art. 166 da constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual. Autor: Senado Federal. Relator: Aécio Neves. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1833091&file_name=PRL+1+PEC04819+%3D%3E+PEC+48/2019>. Acesso em: 1 jul. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2019. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm>. Acesso em: 28 mai. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

LIMA, Edilberto P. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 26, jun/dez. 2003.

REZENDE, Fernando. **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal**. Brasília: IPEA, 2009.

RODRIGUES, Taíla. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. **Senado: Orçamento em Discussão**, n. 45, 2019.

VIANA, Arízio. **Orçamento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br