

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Mestrado em Administração Pública

Barbara Mendes de Castro

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO E EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS:
UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 96/2018 PELO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2021

Barbara Mendes de Castro

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO E EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS:
UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO DA EMENDA
CONSTITUCIONAL Nº 96/2018 PELO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Coorientador: Prof. Dr. Sílvio Ferreira Júnior

Belo Horizonte

2021

C355o Castro, Barbara Mendes de.
Orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais [manuscrito] : uma análise das implicações da adoção da Emenda Constitucional nº 96/2018 pelo estado de Minas Gerais / Barbara Mendes de Castro. – 2021.
[12], 129 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Ricardo Carneiro
Co-orientador: Silvio Ferreira Júnior

Bibliografia: f. 132-141

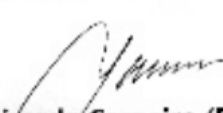
1. Orçamento. 2. Orçamento público. 3. Governabilidade. 4. Orçamento impositivo. 5. Lei Orçamentária Anual (LOA). 6. Emenda parlamentar. I. Carneiro, Ricardo. II. Ferreira Júnior, Silvio. III. Título.

CDU 336.12

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2019/2021**

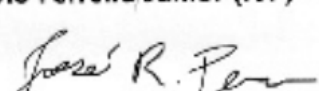
Aos dezoito de março do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **ORÇAMENTO IMPOSITIVO E EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS: UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DA ADOÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N 96/2018 PELO ESTADO DE MINAS GERAIS**, elaborada por **BÁRBARA MENDES DE CASTRO**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro - FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador**, Doutor **Sílvio Ferreira Júnior (FJP) - Coorientador**, Doutor **José Roberto Pereira (UFLA) - Avaliador** e Doutor **Gustavo Melo Silva (UFSJ) - Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



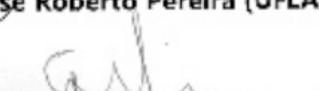
Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Orientador**



Professor Doutor **Sílvio Ferreira Júnior (FJP) - Coorientador**



Professor Doutor **José Roberto Pereira (UFLA) - Avaliador**



Professor Doutor **Gustavo Melo Silva (UFSJ) - Avaliador**

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me amparar a todo o momento.

Ao meu amor, Marcus, por todo carinho e companheirismo de sempre.

À minha mãe, Meire, pela compreensão, força, apoio e por sempre acreditar e apostar no meu sucesso.

Ao professor Ricardo Carneiro, pela orientação indispensável à realização deste trabalho e pela oportunidade de compartilhar conhecimentos.

Ao Nei e à Luana, minha dupla imbatível, por todo incentivo, ajuda e paciência.

RESUMO

No Brasil, embora a maior parte das despesas seja de execução obrigatória, a doutrina caracteriza o orçamento público como meramente autorizativo, uma vez que, no tocante às despesas discricionárias, não existe garantia de sua realização. As amplas ações de flexibilização do orçamento e a permanente competição política nas relações de poder que o rodeiam, acabam por frustrar sua real função no Estado Democrático. Tal situação foi responsável por gerar um debate que culminou em alterações constitucionais recentes, em âmbito federal e estadual, estabelecendo vinculações relacionadas às emendas parlamentares individuais. Diante disso, este trabalho objetiva examinar, a partir das relações de poder entre Executivo e Legislativo, do caráter autorizativo do orçamento e da perspectiva de sua execução, de que forma a adoção do orçamento impositivo para emendas individuais afetou a distribuição e a implementação das emendas dessa categoria aprovadas à LOA, no estado de Minas Gerais. Para tanto, realizou-se análise quantitativa acerca da divisão do crédito autorizado e da execução orçamentária de tais emendas entre os parlamentares do referido estado. Para subsidiar essa análise, foi feita ampla revisão bibliográfica e documental acerca do ambiente institucional brasileiro, do papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão, da dinâmica do orçamento público no país - antes e após a Constituição de 1988 -, do caráter autorizativo das Leis Orçamentárias Anuais, bem como das propostas de adoção do orçamento impositivo pela União e por Minas Gerais. Como resultado, verificou-se que, de maneira geral, o orçamento impositivo foi capaz de diminuir a imprevisibilidade acerca da execução das emendas individuais.

Palavras-chave: Orçamento público. Orçamento impositivo. Governança e governabilidade. Lei Orçamentária Anual. Presidencialismo de coalizão. Emendas parlamentares.

ABSTRACT

In Brazil, although most expenses are mandatory, the doctrine characterizes the public budget as merely authoritative, since, with regard to discretionary expenses, there is no guarantee of its realization. The ample actions taken in order to make the public budget more flexible and the political competition in the power relations that surround it, end up frustrating its real role in the Democratic State. This situation was responsible for generating a debate that culminated in recent constitutional changes, at the federal and state levels, related to individual parliamentary amendments. Therefore, this research aims to examine, based on the power relations between Executive and Legislative, the discretionary nature of the budget and its execution perspective, how the individual amendments's mandatory budget has affected the distribution and implementation of the amendments of this category, in the state of Minas Gerais. To this end, a quantitative analysis of the authorized credit's distribution and the amendments budget's execution was carried out among parliamentarians in that state. In order to support the analysis, a wide bibliographic and documentary review of the themes brazilian institutional environment; the role of parliamentary amendments in coalition presidentialism; the dynamics of the public budget in the country - before and after the 1988 Constitution -; the discretionary nature of the annual budget, as well as the mandatory budget's adoption proposals by the Union and the state of Minas Gerais was made. As a result, it was found that, in general, the mandatory budget was able to reduce the unpredictability of the execution of individual amendments.

Keywords: Public budget. Mandatory budget. Governance and governability. Annual budget law. Coalition presidentialism. Parliamentary amendments.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistema Orçamentário Brasileiro	35
Figura 2 - Instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais	42
Figura 3 - Processo Legislativo da LOA em Minas Gerais	45
Figura 4 - Progressividade dos percentuais de aprovação das emendas individuais.....	76
Figura 5 - Parâmetros para aprovação e execução de emendas individuais.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Propostas de emendas visando alterar dispositivos constitucionais para tornar obrigatória a programação constante na LOA, em âmbito federal.....	63
Quadro 2 - Propostas de emendas visando alterar dispositivos constitucionais para tornar obrigatória a programação constante na LOA, apresentadas à ALMG no período de 1989 a 2018	69
Quadro 3 - Partidos Políticos por Grupo- 18ª Legislatura.....	79
Quadro 4 - Comparativo de impedimentos entre União e Minas Gerais.....	90
Quadro 5 - Partidos Políticos por Grupo- 19ª Legislatura.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição do orçamento de emendas individuais entre os deputados, de 2016 a 2019 – Minas Gerais.....	77
Tabela 2 - Distribuição Anual das Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões) – Minas Gerais	86
Tabela 3 - Impedimentos técnicos não sanados entre 2016 e 2019 (R\$ milhões)	92
Tabela 4 - Taxas de empenho das emendas individuais, geral e por grupo, de 2016 a 2019	104
Tabela 5 - Distribuição do Valor Empenhado Referente à Emendas por Setor de Governo	104
Tabela 6 - Taxas de liquidação das emendas individuais, geral e por grupo, de 2016 a 2019	114
Tabela 7 - Inscrição de emendas individuais em RPNP, geral e por grupo, de 2016 a 2019... ..	115
Tabela 8 - Distribuição do Valor Liquidado Referente à Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões).....	115
Tabela 9 - Taxas de pagamento das emendas individuais, geral e por grupo, de 2016 a 2019	125
Tabela 10 - Inscrição de emendas individuais em RPP, geral e por grupo, de 2016 a 2019	126
Tabela 11 - Distribuição do Valor Pago Referente à Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões).....	127

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Limite reservado às emendas individuais, no período 2016-2019 – Minas Gerais	77
Gráfico 2 - Distribuição total do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2016 – Minas Gerais	79
Gráfico 3 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2016 – Minas Gerais	80
Gráfico 4 - Distribuição total do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2017 – Minas Gerais	81
Gráfico 5 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2017 – Minas Gerais	82
Gráfico 6 - Distribuição total do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2018 – Minas Gerais	83
Gráfico 7 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2018 – Minas Gerais	84
Gráfico 8 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2019 – Minas Gerais	85
Gráfico 9 - Número de emendas individuais apresentadas ao orçamento entre 2016 e 2019 – Minas Gerais	86
Gráfico 10 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2016 – Minas Gerais	96
Gráfico 11 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2016 – Minas Gerais	97
Gráfico 12 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2017 – Minas Gerais	98
Gráfico 13 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2017 – Minas Gerais	99
Gráfico 14 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2018 – Minas Gerais	100
Gráfico 15 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2018 – Minas Gerais	101
Gráfico 16 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2019 – Minas Gerais	102

Gráfico 17 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2019 – Minas Gerais.....	103
Gráfico 18 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2016 – Minas Gerais	106
Gráfico 19 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2016 – Minas Gerais.....	107
Gráfico 20 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2017 – Minas Gerais	108
Gráfico 21 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2017 – Minas Gerais.....	109
Gráfico 22 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2018 – Minas Gerais	110
Gráfico 23 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2018 – Minas Gerais.....	111
Gráfico 24 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2019 – Minas Gerais	112
Gráfico 25 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2019 – Minas Gerais.....	113
Gráfico 26 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2016 – Minas Gerais	117
Gráfico 27 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2016 – Minas Gerais.....	118
Gráfico 28 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2017 – Minas Gerais	119
Gráfico 29 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2017 – Minas Gerais.....	120
Gráfico 30 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2018 – Minas Gerais	121
Gráfico 31 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2018 – Minas Gerais.....	122
Gráfico 32 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2019 – Minas Gerais	123
Gráfico 33 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2019 – Minas Gerais.....	124

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ALMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

CEMG – Constituição do Estado de Minas Gerais

CPFFO – Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Orçamentária

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DCMEFO – Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária

EC – Emenda Constitucional

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPU – Identificador de Procedência e Uso

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPA – Plano Plurianual

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

RCL – Receita Corrente Líquida

RLI – Receita Líquida de Impostos

RPNP – Restos a Pagar Não Processados

RPP – Restos a Pagar Processados

SCPO – Superintendência Central de Programação Orçamentária

SEGOV-MG – Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais

SEPLAG-MG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SPLOR – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O CONFLITO POLÍTICO EM TORNO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	16
2.1	Considerações gerais sobre governança pública e governabilidade.....	16
2.2	A interação Executivo-Legislativo na dinâmica orçamentária.....	21
2.3	O papel das emendas parlamentares.....	23
2.4	O presidencialismo de coalizão	26
3	O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	29
3.1	Evolução das competências orçamentárias nas Constituições Brasileiras.....	30
3.2	Elaboração da proposta orçamentária na CRFB/88 e princípios orçamentários aplicáveis ao orçamento público brasileiro.....	33
3.3	A Lei de Responsabilidade Fiscal	38
3.4	O orçamento público em Minas Gerais.....	41
4	ORÇAMENTO AUTORIZATIVO: CONTINGENCIAMENTO, RIGIDEZ E FRAGILIDADES.....	46
4.1	O caráter autorizativo da Lei Orçamentária.....	46
4.2	Rigidez orçamentária.....	50
4.3	Fases das despesas públicas.....	52
4.4	O contingenciamento das despesas	54
5	ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL.....	59
5.1	Adoção do orçamento impositivo pela União	61
5.2	A adoção do orçamento impositivo em Minas Gerais.....	68
6	A EXPERIÊNCIA DA ADOÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM MINAS GERAIS	71
6.1	Metodologia	71
6.2	Limite à Aprovação de Emendas Individuais.....	75
6.3	Fatores que afetam a obrigatoriedade de atendimento às emendas individuais.....	88
6.4	Obrigatoriedade de Execução das Emendas Individuais	92
6.4.1	<i>Empenho de despesas referentes às emendas individuais entre 2016 e 2019</i>	<i>95</i>
6.4.2	<i>Liquidação de despesas referentes às emendas individuais entre 2016 e 2019</i>	<i>105</i>
6.4.3	<i>Pagamento/execução financeira de despesas referentes às emendas individuais entre 2016 e 2019.....</i>	<i>116</i>
7	CONCLUSÃO.....	129
	REFERÊNCIAS	132

1 INTRODUÇÃO

De acordo com Abranches (1988), o Brasil apresenta um cenário de heterogeneidade econômica, social, política e cultural elevada, causado, entre outros fatores, pelo perfil de distribuição de renda e dos graus de integração e organização das classes sociais e dos grupos ocupacionais. Por isso, ainda segundo o autor, um “sistema de representação, para obter legitimidade no país, deve ajustar-se aos graus de heterogeneidade”, de modo que segmentos sociais significativos não sejam deixados sem representação adequada (ABRANCHES, 1988, p. 12).

Assim, foi adotado no Brasil - e em seus entes federativos - um sistema de representação proporcional para “se ajustar melhor à diversidade” (Abranches, 1988, p. 12), permitindo que as minorias se encontrem representadas no Parlamento. Ao mesmo tempo, esse sistema de representação demanda que o Chefe do Executivo seja capaz de negociar para formar uma coalizão de partidos políticos, objetivando maioria parlamentar, que é essencial para sua governabilidade e para a implementação da sua agenda legislativa. Dentre os instrumentos que o Executivo dispõe para negociar suas preferências e prioridades políticas com a base de apoio parlamentar constituída pela coalizão, merece destaque a execução das emendas individuais feitas ao orçamento anual (RODRIGUES; REZENDE, 2016).

Apesar de a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) ser de competência privativa do Poder Executivo, conforme posto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), a apreciação e a aprovação do projeto de lei são de responsabilidade do Legislativo, ao qual também é permitida a proposição de emendas parlamentares. Os valores aprovados, entretanto, não são necessariamente executados da maneira como foram inseridos na LOA. Durante a etapa de execução do orçamento, os montantes precisam ser renegociados junto ao Poder Executivo, que possui prerrogativas legais que evidenciam a sua preponderância em todo processo orçamentário.

O caráter autorizativo do orçamento, nesse sentido, ao concentrar poder na etapa de execução, seria utilizado não apenas como instrumento administrativo de seleção de prioridades e programações, garantindo a prevalência política do Executivo, mas também como meio de influenciar a ação política parlamentar através da liberação de emendas (GREGGIANIN; SILVA, 2015). Sobre o assunto, Rocha (2008, p. 55) complementa que “as regras delineadas na CRFB/88, combinadas com aspectos institucionais ainda lacunosos, deram ensejo a que o Executivo mantivesse uma incontestada preeminência no processo orçamentário”.

Como uma forma de reação do Legislativo a esse cenário, entraram em cena as propostas de adoção de um orçamento impositivo. De acordo com Lima (2003), o orçamento impositivo pode ser classificado em modalidades diferentes, que vão desde um modelo extremo, que obriga o Executivo a cumprir integralmente a programação orçamentária aprovada, até um modelo flexível, que obriga o Executivo a cumprir apenas parte dela. Conforme Praça (2013), há, ainda, o orçamento impositivo para emendas, no qual o Executivo deve executar as emendas parlamentares individuais e coletivas, deixando a execução do restante do orçamento como discricionária.

Este último modelo é o que mais se aproxima do que foi adotado pela União, através da Emenda Constitucional (EC) n. 86/2015, e por Minas Gerais, através da EC n. 96/2018, que estabelece que parte do orçamento seja executado obrigatoriamente pelo Executivo, reservando um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior às emendas parlamentares individuais, distribuído de maneira equânime entre os deputados.

Diante do cenário apresentado, o trabalho tem como objetivo examinar, a partir das relações de poder entre Executivo e Legislativo, do caráter autorizativo do orçamento e da perspectiva de sua execução, de que forma a adoção do orçamento impositivo para emendas individuais afetou a distribuição e a implementação das emendas dessa categoria aprovadas à LOA, no estado de Minas Gerais.

A hipótese na qual o trabalho se baseia é de que a promulgação da EC n. 96/2018, ao trazer alterações à natureza meramente autorizativa da LOA, que permitia a seleção política pelo Executivo das emendas parlamentares individuais a serem executadas, refletiu-se em sua proposição e execução. A partir da introdução da referida emenda constitucional, a expectativa é de que haja redução da discricionariedade do Executivo, alterações na distribuição de recursos referentes às emendas ao Legislativo, além de melhora na execução orçamentária e financeira das emendas individuais, introduzindo maior previsibilidade em torno da questão.

Como objetivos específicos, citam-se: a) contextualizar a relação entre Executivo e Legislativo, a partir das características do denominado presidencialismo de coalizão; b) detalhar o ciclo orçamentário do Brasil e de Minas Gerais, a partir das regras que o delimitam; c) apresentar o histórico de propostas de adesão ao orçamento impositivo por Minas Gerais de 1989 a 2018, ano em que se promulgou a EC n. 96; e d) analisar os dados e as informações obtidas sobre a proposição e a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais para o período de 2016 a 2019¹, considerando os totais de crédito autorizado e contingenciado,

¹ Que corresponde a um ciclo completo do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

de despesa empenhada, de despesa paga, e de despesas inscritas em restos a pagar; os totais autorizados por partido político; além do total de emendas não autorizadas devido a impedimento técnico.

Para a consecução dos objetivos geral e específicos, a dissertação é estruturada em sete capítulos, sendo o primeiro esta Introdução. O segundo capítulo trata do ambiente institucional brasileiro, abordando aspectos como governança e governabilidade, e o papel das emendas parlamentares em um contexto de presidencialismo de coalizão. O terceiro capítulo apresenta os fundamentos do orçamento público e sua dinâmica no Brasil, desde a Constituição de 1824 até a de 1988, com foco nos papéis que o Legislativo e o Executivo desempenham em sua elaboração e implementação. Descreve, além disso, todo o processo orçamentário pós CRFB/88, em âmbito federal e, também, em Minas Gerais. O quarto capítulo discute o caráter autorizativo do orçamento público no Brasil, que combina, ao mesmo tempo, rigidez e discricionariedade. O quinto capítulo versa sobre a introdução da temática do orçamento impositivo na agenda do Legislativo, destacando sua adoção pela União e pelo estado de Minas Gerais.

Enquanto os capítulos 2 a 5 ancoram-se em revisão bibliográfica e pesquisa documental – que envolveu consulta aos fundamentos jurídicos, necessária para a compreensão dos princípios, normas constitucionais e demais disposições da legislação complementar existente que envolvem a temática do trabalho –, o sexto capítulo apresenta a metodologia utilizada no tratamento dos dados referentes à experiência do uso do orçamento impositivo em Minas Gerais e os resultados obtidos a partir da análise realizada. E, finalmente, o sétimo capítulo apresenta a conclusão.

2 O CONFLITO POLÍTICO EM TORNO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

No Brasil, embora a competência para iniciativa da lei orçamentária esteja inserida no âmbito do Executivo, não há nenhum impedimento político-institucional à busca por diálogo com os demais Poderes e a sociedade para fins de sua otimização. A CRFB/88 determina a autoridade do Executivo para a elaboração da proposta orçamentária conforme sua agenda política, e a análise e aprovação pelo Legislativo, sinalizando no sentido da cooperação como algo desejável. No entanto, a combinação entre o que estabelece a CRFB/88 e outras características do sistema político brasileiro gera uma espécie de conflito que tende a levar os parlamentares, que deveriam ser coparticipantes no processo, a desviarem o foco de sua atuação para a proposição de emendas parlamentares de seu interesse próprio, o que acaba enfraquecendo o papel do Legislativo na definição das políticas públicas, suas ações e atividades.

Para melhor compreensão desse cenário, o presente capítulo apresenta, na seção 2.1, considerações gerais sobre governança pública e governabilidade: a primeira, de maneira geral, relaciona-se às condições administrativas, como os aspectos operacionais da gestão de recursos – capacidade gerencial, técnica e financeira de um governo –, enquanto a segunda relaciona-se às condições políticas, tratando a legitimidade para o exercício do poder, bem como aspectos referentes ao sistema partidário, forma de governo e relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Nessa direção, a seção 2.2 aborda a interação entre Executivo e Legislativo brasileiros na dinâmica orçamentária, que reflete um dos desafios de governabilidade apresentados no país, envolvendo relações de poder e conflitos de interesses entre os agentes políticos – o chefe do Executivo e os deputados que compõem as coalizões. A seção 2.3, então, apresenta as emendas parlamentares individuais como uma ferramenta que o governo pode utilizar com o propósito de aumentar sua governabilidade – o uso discricionário dessas despesas por parte do Executivo, geraria um processo de barganha parlamentar, influenciando o comportamento dos parlamentares nas votações em plenário –, tendo em vista o contexto de presidencialismo de coalizão, tratado na seção 2.4.

2.1 Considerações gerais sobre governança pública e governabilidade

Parece existir um consenso na literatura sobre o fato de não haver uma abordagem unificada da temática da governança, visto ser a mesma estudada a partir de diferentes áreas de

conhecimento - tais como os estudos organizacionais, a teoria da regulação, o neoinstitucionalismo econômico, a administração pública, a ciência política, o estudo das relações internacionais etc-, cada qual com as suas especificidades e epistemologias.

Não se tem, portanto, uma noção única, mas um conjunto não homogêneo de concepções, bem como de aplicações em diferentes domínios ou campos de conhecimento acerca do conceito. Sua adjetivação – governança local, corporativa, democrática, participativa, regulatória, urbana, “boa” governança etc – ilustra bem a questão (PETERS, 2012).

O uso do referido termo teve início no mundo empresarial a partir do artigo *The nature of the firm*, publicado por Ronald Coase em 1937, sendo sua reintrodução recente originada da literatura anglo-saxônica, onde se destaca o artigo “*Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*”, publicado por Oliver Williamson em 1979, que provocou forte impacto nas abordagens relativas à relação entre lei e economia e, especificamente, à gestão corporativa (LEVI-FAUR, 2012). A partir de então, estudos bibliométricos levantados por Levir-Faur (2012) indicam uma explosão da produção acadêmica sobre o tema, bem como a diversificação da sua presença em cerca de cinquenta campos de estudo.

O surgimento, a divulgação e a crescente utilização do termo decorrem de eventos e processos de transformação nos diversos tipos de organização, cada qual imputando sentidos próprios ao conceito de governança. No caso da iniciativa privada, o final do século XX representou um momento de transformação dos modelos de gestão das grandes empresas. Devido, principalmente, à complexificação das formas de propriedade, o desenvolvimento da governança corporativa tomou como preocupação central a garantia de formas de controle por parte dos acionistas sobre as decisões e o desempenho das empresas (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Nessa direção, a incorporação de conselhos de administração, a contratualização de metas e a transparência fiscal tornaram-se formas organizacionais recorrentes no mundo empresarial, como parte da boa governança corporativa (PETERS, 2012).

Apesar de possuir origem corporativa, a partir dos anos 1990 o termo passou a ser também utilizado em temáticas relacionadas à gestão pública, refletindo a difusão de pacotes de reforma do aparato estatal internacionalmente difundidos e abrigados sob o movimento da *New Public Management* (NPM). Essa onda de reformas, fortemente influenciada por práticas de gestão da iniciativa privada, possuía como principais diretrizes a desagregação dos

monopólios burocráticos, a desconcentração² e a indução de concorrência em um ambiente organizacional cada vez mais fragmentado.

Os resultados de tais reformas levaram os governos a uma revisão de suas estratégias de coordenação intra e intergovernamental, bem como suas formas de articulação com os demais setores. Nessa linha, a ideia de governança associou-se à promoção de novas formas de integração, coordenação e articulação das atividades governamentais, enfatizando o fortalecimento das capacidades estatais (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Associou-se, além disso, aos esforços no sentido de lidar com a emergência de novos tipos e instrumentos de relação entre Estado de sociedade e de ação coletiva, que estariam transformando a atividade governativa nas sociedades avançadas.

Segundo Kaufmann *et al* (2006), a abordagem provavelmente mais conhecida e difundida sobre o tema da governança em âmbito global é aquela que se reveste de um enfoque normativo e prescritivo sobre a administração pública. Nesse sentido, o termo boa governança pública (*good governance*), notoriamente criado pelo Banco Mundial, representa a forma através da qual os recursos econômicos e sociais de um país são adequadamente gerenciados, tendo em vista a promoção do desenvolvimento, sustentando, para tanto, estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentadas em prescrições de instituições, ações e recursos necessários para a promoção de um governo efetivo em um contexto democrático.

Na abordagem do Banco Mundial, a *good governance* é fundada em quatro princípios: relações éticas³; transparência⁴ (*disclosure*); prestação responsável de contas⁵ (*accountability*); e conformidade⁶. Tais aspectos permitem observar que a boa governança pública consiste em um requisito essencial para promoção de desenvolvimento sustentável⁷, incorporando equidade

² Descentralização subnacional, privatização e transferência de responsabilidades para o setor público não estatal (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

³ Princípio relacionado à honestidade e objetividade, assim como altos valores sobre propriedade e probidade na administração dos fundos públicos e gestão dos negócios da entidade. É dependente da eficácia do controle estabelecido e dos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da organização. As relações éticas são refletidas nas práticas e processos de tomada de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de performance (MATIAS-PEREIRA, 2010).

⁴ O Estado deve ser transparente o suficiente na apresentação dos dados, para que seja possível avaliar se os investimentos estão sendo realizados de maneira eficaz, eficiente e efetiva, com a lisura que se espera do gestor público (OLIVEIRA; PISA, 2015).

⁵ Obrigação dos gestores prestar contas a quem os elegeu e responder integralmente por todos os atos que praticam no exercício de seus mandatos (MATIAS-PEREIRA, 2010).

⁶ Cumprimento das leis e dos regulamentos prescritos para a administração pública. Segundo Oliveria e Pisa (2015), além de cumprir o princípio da legalidade, o gestor deve fazê-lo com eficiência e eficácia, atendendo ao interesse público, ou seja, com efetividade.

⁷ O Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988).

social e direitos humanos ao crescimento econômico (MATIAS-PEREIRA, 2010). Neste processo estão envolvidas múltiplas categorias de partes interessadas (*stakeholders*), como o povo, o governo, as instâncias de poder e suas interrelações, objetivando o interesse da coletividade e a prevalência do bem comum (DE SOUZA ET AL, 2015).

Já para Bovaird e Löffler (2003), a governança pública é a forma através da qual as partes interessadas interagem umas com as outras, com vistas a influenciar os resultados das políticas públicas. Matias-Pereira (2010) pondera que a boa governança no setor público demanda, entre outras ações, gestão estratégica⁸, gestão política⁹, bem como gestão da eficiência, eficácia e efetividade¹⁰. A gestão estratégica seria a grande responsável, para o autor, pela geração de valor público¹¹.

De acordo com De Souza *et al* (2015), a busca pela boa governança pública passa pela busca de governabilidade, que se refere, segundo Diniz (1996) às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma sociedade, tais como as características do sistema político, os sistemas partidários (bipartidarismo ou pluripartidarismo), a forma de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), o sistema de intermediação de interesses (pluralista ou corporativista), entre outras.

Malloy (1993) define governabilidade como a capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou seja, de transformar o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas. Santos (1997), desagregando esta definição, afirma que um sistema político é dotado de governabilidade se for capaz de: identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e implementar as políticas formuladas, mobilizando meios e recursos políticos, organizacionais e financeiros necessários. No caso do Brasil, é importante destacar que o sistema de governo adotado na CRFB/88 combinou presidencialismo e pluripartidarismo, o que culminou no presidencialismo de

⁸ De acordo com Matias-Pereira (2010), isso diz respeito à capacidade da administração pública de atender efetiva e tempestivamente as demandas ou carências da população que sejam politicamente desejadas; sua propriedade seja coletiva; e, requeiram a geração de mudanças sociais que alterem aspectos da sociedade.

⁹ Busca pela obtenção de legitimidade junto aos dirigentes políticos e a população (MATIAS-PEREIRA, 2010).

¹⁰ Forma de usar adequadamente os instrumentos disponíveis para tornar viável uma boa governança (MATIAS-PEREIRA, 2010).

¹¹ De acordo com Moore (1994), o propósito estratégico dos governos deve ser a geração de valor público, que pode ser entendido como a gestão eficiente dos recursos na provisão de serviços públicos, a partir de escolhas identificadas como valor pelos cidadãos. Não se trata apenas da garantia de bons resultados mediante alocação eficiente de insumos, mas de assegurar que tais resultados representem o que é, de fato, considerado valor pela sociedade, preservando, a longo prazo, o atendimento do interesse público (MOORE, 1994).

coalizão, termo apresentado adiante, requerendo a constante articulação de uma base multipartidária de apoio ao Poder Executivo para tornar possível a governabilidade.

A governabilidade, de maneira geral, conforme descrito acima, resultaria da legitimidade do Estado - e seu respectivo governo - em sua relação com a sociedade, enquanto a governança decorreria das capacidades financeira e administrativa, num sentido amplo, do governo de executar políticas. Cabe ressaltar, no entanto, que um “excesso de governança”, caso exista, será sempre salutar, considerando sua estrita relação com um ambiente mais democrático, no qual o atendimento às demandas sociais se dá de maneira mais eficaz e justa (MATIAS PEREIRA, 2010).

Em contraposição, o “excesso de governabilidade”, tendo em vista a presença de coalizões, pode acabar resultando em crises com elevado potencial de afetar a boa governança. Isso porquê, segundo Santos e Gasparini (2020), no sistema pós CRFB/88, se por um lado o Executivo viabiliza seu projeto de governo; por outro, os parlamentares atendem aos interesses políticos de suas bases eleitorais, especialmente através da execução de emendas. Este comportamento configura o que a literatura chama de política de *Pork Barrel*¹², onde deputados se utilizariam de políticas distributivas, visando ao voto dos beneficiários e, conseqüentemente, aumentando a probabilidade de reeleição (MOURÃO; CUNHA, 2011).

Segundo Baião e Couto (2017), o eleitor favorecido superestima esses projetos particularizados, uma vez que o mesmo usufrui integralmente dos benefícios sem pagar a totalidade do custo. A partir disso, a alocação inadequada dos recursos públicos pode ser apontada como um possível efeito colateral da política de *Pork Barrel*, permitindo que determinados interesses locais recebam valores que extrapolam a distribuição racional dos recursos. Dessa forma, trata-se de uma prática que, ao mesmo tempo em que favorece a governabilidade diante de uma estrutura partidária fragmentada, pode induzir ao excesso de barganhas, com a conseqüente perda de eficiência das ações públicas (BAIÃO; COUTO, 2017).

De acordo com Souza, Oliveira e Vicentin (2020) ocorre, no país, um desequilíbrio da correlação de forças entre os Poderes da República em favor, principalmente, do Executivo, produzindo um déficit democrático nas tomadas de decisão. O referido excesso acabaria rompendo o elo existente entre tais decisões e os anseios da maioria da sociedade, deslegitimando-se perante esta, mas legitimando-se internamente, dentro da burocracia estatal.

¹² De acordo com Baião e Couto (2017) o termo remete aos tempos da escravidão nos Estados Unidos da América, antes da Guerra Civil, onde era dado um barril de “*salt pork*” aos escravos, fazendo com que estes competissem entre si por um quinhão desse porco conservado em sal.

Sobre o assunto, Diniz (1996) afirma que o Executivo, ao submeter o Legislativo a uma lógica sobre a qual o mesmo não possui controle, produz incentivos a um comportamento irresponsável dos parlamentares, reforçando sua tendência populista e ressaltando, ao mesmo tempo, como a assimetria de poder degrada as relações Executivo-Legislativo, colocando o segundo a reboque das iniciativas do primeiro. Consequentemente, é gerado um estímulo às trocas clientelistas¹³, com a desvalorização da prática parlamentar e o aprisionamento do Executivo pela ótica da reciprocidade. Ou seja, para que este alcance a aprovação de suas iniciativas, o apoio nominal e o bloqueio de ações da oposição, dentre outros mecanismos, tem como custo a entrega de pastas (ministérios e secretarias, por exemplo), cargos, emendas parlamentares e outros ao Legislativo.

O desgaste na relação entre os Poderes e as práticas clientelistas supracitadas podem ser observados na execução dos orçamentos públicos no país. Como já mencionado, o modelo orçamentário brasileiro é o autorizativo, onde o Executivo dispõe de margem de discricionariedade para manobrar o orçamento sem que necessariamente tenha que executá-lo tal qual aprovado pelos parlamentares, desvirtuando, por exemplo, a execução de emendas parlamentares, que são uma das principais ferramentas de participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

Conforme abordado a seguir, no Brasil, a liberação de recursos provenientes de emendas parlamentares se apresenta como uma forma de barganha por apoio político no sistema presidencialista de coalizão. Esta condição tem o potencial de favorecer a governabilidade, mas não necessariamente a governança, uma vez que, segundo Filgueiras (2002), apresenta problemas crônicos, como relacionados à manutenção da corrupção, do fisiologismo e do clientelismo, que impactam negativamente na eficiência das políticas públicas.

2.2 A interação Executivo-Legislativo na dinâmica orçamentária

Sanches (1993) afirma que, além de exercer a função essencial de legislar, é, também, por meio da proposição de emendas parlamentares que o Legislativo exerce suas típicas prerrogativas, que são as de limitar a ação do Executivo sobre a sociedade; conduzir a direção, a forma e a intensidade da intervenção das entidades do setor público; e de estabelecer restrições básicas à atuação dos cidadãos e entidades do setor privado.

¹³ Para fazer coisas ou deixar de fazê-las, o Executivo negocia com o Legislativo, através da distribuição de cargos e posições de destaque, bem como de recursos para atendimento às emendas parlamentares, entre outros (SANTOS; GASPARINI, 2020).

A participação dos parlamentares na destinação dos recursos públicos ocorre por meio de proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Por terem sido democraticamente eleitos e, assim, serem representantes legítimos da sociedade, esses agentes deveriam, ao participarem da elaboração orçamentária, propor medidas que atendam às necessidades e interesses da população (PEREIRA; MUELLER, 2002).

No entanto, na prática, tais necessidades e interesses nem sempre são atendidos. Os recursos orçamentários, reconhecidamente escassos, acabam resultando em instrumento de patronagem¹⁴ por parte do Executivo em relação ao Legislativo, ou seja, na medida em que o primeiro tem o poder de liberar os recursos para a execução orçamentária, os parlamentares acatariam as preferências do governo, objetivando ganhos seletivos para investirem em redutos eleitorais específicos, já que movimentam-se buscando a reeleição e prestígio junto aos eleitores (SANTOS; GASPARINI, 2020). Além disso, paralelamente, ainda no âmbito parlamentar, o atendimento desigual e a percepção de privilégios de uma minoria, por exemplo, entre membros que disputam a mesma base eleitoral ou que pertencem ao mesmo partido, potencializa insatisfações e tensões políticas (GREGGIANIN; SILVA, 2015).

Na mesma direção, Figueiredo e Limongi (2008) apontam que grande parte dos parlamentares utilizaria as emendas como política de *Pork Barrel*, objetivando maximizar sua carreira e futuro eleitoral. Simultaneamente, o Executivo, dotado de discricionariedade na execução orçamentária, lançaria mão de seu poder para pressionar a atuação dos parlamentares, manter disciplinadas as alianças partidárias e, assim, adquirir governabilidade e aprovar suas propostas. As emendas parlamentares, nesse sentido, teriam se transformado em uma “moeda” que sela os acordos que envolvem Executivo, legisladores e, conseqüentemente, os eleitores.

Vale salientar que as emendas ao orçamento podem ser classificadas entre individuais e coletivas. As individuais são de autoria de cada deputado; as coletivas, por sua vez, são proferidas por grupos, subdividindo-se entre as de comissões, de bancada e de bloco. As primeiras correspondem àquelas apresentadas pelas comissões técnicas¹⁵ do Legislativo, que tratam sobre assuntos específicos de áreas temáticas¹⁶ do orçamento. As demais são de autoria de grupos de parlamentares de mesmo partido, ou de partidos distintos (GIACOMONI, 2012).

¹⁴ Segundo Grynszpan (1990) trata-se de uma relação de cunho particularista e marcada pela informalidade, através da qual se torna possível o acesso a bens, recursos, serviços e mesmo posições sociais que, de outra forma, não poderiam ser obtidos. Corresponde a um vínculo pessoal, vertical, entre indivíduos de status, poder e riqueza diferentes, uma relação assimétrica, expressa através de uma troca desequilibrada, com fluxos de natureza distinta.

¹⁵ O Legislativo possui, em âmbito federal, estadual e municipal, comissões permanentes e temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras. É nas comissões que se estuda a conveniência de uma proposta legislativa, inclusive com debates que contam com a participação da sociedade.

¹⁶ As comissões permanentes são encarregadas de analisar os projetos de lei e outras proposições ou matérias, de acordo com o tema reservado a cada uma delas. Os blocos temáticos (e a quantidade de blocos) variam de acordo

De acordo com Rodrigues e Rezende (2016), no que concerne ao limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais, em âmbito federal, este é estabelecido através de Parecer Preliminar ao projeto de LOA, apresentado pelo Relator-Geral da Comissão Mista de Orçamento¹⁷. No entanto, essa forma de especificação do valor não expressa uma regra geral nas casas legislativas. No caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), por exemplo, o atual limite passível de aprovação disponibilizado a cada deputado para apresentação de emendas individuais (também conhecido como Cota Parlamentar) é calculado pela divisão do percentual da RCL prevista no PLOA em tramitação por 77, que corresponde ao número de deputados eleitos (MINAS GERAIS, 2019).

A participação do Legislativo no processo orçamentário, dessa forma, se dá dentro de limites claros, definidos por restrições constitucionais e legais ao direito de emendar e pelos graus de liberdade reservados ao Executivo na proposição e execução do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Conforme abordado adiante, a combinação entre margem de discricionariedade concedida ao Executivo e caráter autorizativo da LOA acaba promovendo um jogo de soma zero entre Executivo e Legislativo, que culmina na utilização do orçamento como objeto de barganha política.

2.3 O papel das emendas parlamentares

São várias as perspectivas de abordagem acerca do tema emendas parlamentares no Brasil. Um dos campos de análise, sobretudo em ciência política, corresponde à relação existente entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo de indicação, aprovação e execução dos recursos orçamentários e como isto estaria atrelado à manutenção da governabilidade pelo Executivo.

Pereira e Mueller (2002) estão entre os autores que se debruçam sobre a discussão do papel desempenhado pelas emendas parlamentares na relação entre Executivo e Legislativo. Para eles, as emendas parlamentares individuais, utilizadas com o intuito de manter a coalizão disciplinada por um custo relativamente baixo, são um dos principais mecanismos que o Executivo dispõe para negociar suas preferências no Legislativo:

com a Casa. Em âmbito federal, por exemplo, há temas como direitos humanos e minorias; direitos das mulheres; defesa do consumidor; fiscalização financeira e controle; desenvolvimento econômico, indústria, comércio e serviços; etc.

¹⁷ Responsável pela análise e emissão de parecer das peças orçamentárias.

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. [...] 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 (PEREIRA; MUELLER, 2002, p.274).

Os referidos autores desenvolveram um modelo espacial para mostrar que as regras orçamentárias afetam os resultados da interação entre o governo e o Congresso. Dentre os testes realizados, destaca-se a comparação dos dados de votações nominais de cada membro da Câmara dos Deputados com a proporção de emendas individuais efetivamente executadas em relação às que tinham sido propostas pelos parlamentares e aprovadas pelo Congresso, considerando o período de 1998 a 2001. Os resultados obtidos indicaram que a frequência com que o parlamentar se posiciona a favor do governo eleva a possibilidade de execução de suas emendas. Partindo desses resultados, então, Pereira e Mueller (2002) afirmam a funcionalidade da execução das emendas como instrumento de conquista de apoio político, caracterizando tal atividade como uma moeda de troca de baixo custo para o Executivo em sua negociação com o Legislativo.

Na mesma direção, Tollini (2008, p. 15) afirma que:

[...] a existência das emendas individuais tem interessado tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo. Enquanto os parlamentares beneficiam-se politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais para as suas bases eleitorais, o Poder Executivo utiliza as emendas como mecanismo de cooptação em suas relações com os partidos, ao aproveitar do caráter autorizativo da LOA para condicionar a execução das emendas individuais à votação pelos parlamentares dos projetos de interesse do Executivo nas votações do Congresso Nacional.

Alston e Mueller (2001) também desenvolveram um modelo com o objetivo de explicar a interação do Executivo brasileiro com sua coalizão no Congresso, e demonstraram que o uso estratégico da execução das emendas dos congressistas é uma importante moeda para incentivar estes atores a cooperar. A partir dos resultados obtidos, os autores apontam a apropriação das emendas como um dos principais meios usados pelo governo em troca de apoio a suas propostas: ao negociar suporte político em troca de patronagem, o Executivo e sua coalizão são capazes de colher os lucros no “mercado” legislativo. Para os autores, fica evidente, dessa

maneira, que o Executivo possui bons motivos para aprovar a proposição de emendas ao orçamento pelos parlamentares. O apoio obtido pelo governo em troca da apropriação estratégica de emendas compensaria, nesse sentido, o “compartilhamento” dos recursos orçamentários, que podem ser aplicados em despesas que concorrem com as prioridades do governo, uma vez que envolvem apropriação ou remanejamento de recursos de projetos governamentais.

Figueiredo e Limongi (2005), em contraposição aos argumentos acima, após análise de aprovação e execução de emendas individuais no período de 1996 a 2001, constataram que não é possível o estabelecimento de relação causal entre execução de emendas e apoio político:

Emendas são executadas sem que os votos esperados sejam dados, e votos são dados sem que a contrapartida, a liberação de verbas, ocorra. A liberação de recursos não explica o comportamento dos parlamentares nas votações nominais. A filiação partidária é um bom preditor da execução das emendas. No entanto, uma inspeção cuidadosa dos dados não permite passar das relações agregadas às individuais. Há deputados de oposição com emendas executadas sem a esperada retribuição em plenário. Há deputados da base de apoio do governo que se comportam “adequadamente” e não veem os recursos que alocam executados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p.765).

A análise realizada pelos autores indica que o comportamento das variáveis em questão segue determinações próprias, e que a filiação partidária possibilita, melhor do que o grau de execução das emendas individuais, prever qual será o voto dos parlamentares. A constatação de Figueiredo e Limongi (2005) é, a partir disso, de que a execução de emendas pelo Executivo e o apoio político dos parlamentares ao governo não são dados pelas relações entre os Poderes, mas sim por critérios político-partidários.

Embora existam divergências quanto à utilização da execução de emendas como um objeto de barganha para promover a governabilidade no contexto apresentado, prevalece o entendimento de que esta atividade pode sim ser caracterizada como uma moeda de troca entre os Poderes Executivo e Legislativo. O atendimento às emendas não se encontra fundamentado apenas em critérios técnicos, como, por exemplo, qualidade prática do projeto, população atendida, efeitos esperados e as prioridades do governo. Para além desses aspectos é considerada, também, a capacidade política do autor da emenda de forçar sua execução, o que colabora para a alimentação e institucionalização de personalismo, clientelismo e primazia do interesse individual em relação ao público (CASTRO, 2015).

2.4 O presidencialismo de coalizão

É interessante notar, conforme Pereira e Mueller (2002), que o Brasil "sofre" de quase todas as patologias institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar:

[...] é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no Congresso. A soma destes fatores poderia gerar, se não uma democracia ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão (PEREIRA;MUELLER, 2002, p.266).

Para caracterizar o sistema político-institucional estabelecido no país desde a promulgação da CRFB/88, marcado pelos aspectos listados acima, o termo “presidencialismo de coalizão” tem sido utilizado nos meios acadêmicos, políticos e de comunicação. De acordo com Limongi (2006), a necessidade de adjetivar ou qualificar o presidencialismo brasileiro deixa subentendido que este teria algo de peculiar, de especial. A teoria do presidencialismo de coalizão foi construída a partir de estudos sobre o processo de reorganização do arranjo político-institucional brasileiro após o período autoritário, e teve o trabalho de Abranches (1988) como marco inicial.

Em seu artigo “*Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro*”, Abranches (1988) buscou sintetizar a especificidade do sistema político brasileiro, que combina representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo imperial¹⁸, bem como organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais. Referenciado nessa sistematização, o autor argumenta que “a esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, presidencialismo de coalizão” (p.22).

O raciocínio acima, segundo Limongi (2006), aponta para um sistema caracterizado por alto risco e instabilidade no tocante à governabilidade, cuja sustentação baseia-se, quase totalmente, no desempenho corrente do governo e em sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos tidos como inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

¹⁸ Termo utilizado para referir-se aos sistemas presidencialistas puros, baseados na independência entre Poderes, como os Estados Unidos da América, por exemplo (ABRANCHES, 1988).

Com relação ao presidencialismo brasileiro, Abranches (1988) o aproxima daquele adotado nos Estados Unidos da América¹⁹, onde coexistem dois polos de poder - Executivo e Legislativo - autônomos e distintos quanto à sua composição e atribuições. A representação proporcional e o multipartidarismo, por sua vez, refletiriam a pluralidade do tecido social, o perfil das preferências existentes.

Nesse sentido, Limongi (2006) destaca que, no Brasil, os presidentes seriam sempre forçados a formar coalizões para governar, mesmo nos casos em que, por paradoxal que pareça, seu partido seja majoritário. Isso porque as coalizões não seriam formadas apenas de acordo com o critério partidário. Esse método usual de formação de coalizões seria insuficiente para dar a sustentação política necessária ao presidente. Federalismo, o poder dos governadores²⁰ e a diversidade e a heterogeneidade da sociedade brasileira, mais do que o número de partidos, tornam coalizões imperiosas.

O fator responsável por distinguir o presidencialismo de coalizão seria esse critério particular usado para a formação da base parlamentar de apoio ao presidente, ou seja, o fato de ela não (poder) ser estritamente partidária. Se compostas dessa forma, a despeito de necessárias, as coalizões seriam ineficientes, incapazes de apoiar agendas consistentes de governo. A coalizão, portanto, entraria na definição do conceito não como solução, mas como expressão das dificuldades enfrentadas pelo presidente em obter governabilidade (LIMONGI, 2006).

A formação de coalizões, para Abranches (1988), é processual e envolve três momentos típicos, tendo início na constituição da aliança eleitoral, que requer negociação acerca de diretrizes programáticas mínimas, geralmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Em seguida, tem-se a fase de composição do governo, onde predomina a disputa, por parte de membros da aliança, por cargos e compromissos relativos à definição de um programa mínimo de governo, ainda que muito genérico. No terceiro e último momento, o que se verifica é a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da governança, ou seja, da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação (ABRANCHES, 1988, p.28).

¹⁹ Apesar da aproximação feita por Abranches (1988), no caso americano, vigora, a rigor, o bipartidarismo no tocante à representação no Congresso.

²⁰ O poder dos governadores manifesta-se de diversas formas, sendo a principal, segundo Abrucio (1994), o veto a medidas do governo federal que não sejam previamente negociadas com os mesmos. Sobre o assunto, Souza (1998) destaca que, devido ao aumento do poder do Legislativo conferido pela CRFB/88, os presidentes precisariam do apoio dos governadores para viabilizar a aprovação, no Congresso, de medidas de interesse do Executivo federal, devido à influência que os governadores exercem sobre as bancadas estaduais.

Para o autor, é o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. Trata-se de um processo de negociação e conflito, onde os partidos se enfrentam em manobras calculadas para obter influência decisória e cargos. Tal processo se faz por meio de uma combinação entre reflexão e cálculo, deliberação e improviso, ensaio e erro, de onde resulta a fisionomia do governo (ABRANCHES, 1988).

De acordo com Castro (2015), o termo em questão representa, assim, a realidade de um país presidencialista, onde a presença de múltiplos partidos gera a fragmentação do poder parlamentar, obrigando o Executivo a adotar uma prática comumente associada ao parlamentarismo: para governar, faz-se necessário formar uma ampla maioria, frequentemente contraditória em relação ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no dia a dia, devido ao potencial de conflitos trazido por uma aliança composta de forças políticas muito diferentes entre si e que constantemente travam violenta competição interna.

Segundo Martuscelli (2010), isso quer dizer que, em suma, no Brasil, sem base de apoio político no Congresso Nacional, um governo não se torna capaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação da política pública. É neste cenário, conforme Castro (2015) que o governo tem a oportunidade de pressionar integrantes do Legislativo a votar de acordo com seus interesses, através da implementação seletiva do orçamento, naquilo que se refere a emendas parlamentares. Ou seja, executando-se preferencialmente as emendas de parlamentares que o apoiam nos projetos de lei de seu interesse, em troca de apoio político.

Vale ressaltar que essa análise também se aplica às esferas subnacionais de governo, nas quais se reproduz, da perspectiva político-institucional²¹, o padrão de relações entre Executivo e Legislativo no tocante ao orçamento. No caso dos estados, o chefe do executivo é o governador, que, através das emendas parlamentares, faz negociações com os deputados estaduais.

²¹ Não há, entretanto, no nível subnacional, instituição similar ao Senado.

3 O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O orçamento é um dos mais antigos instrumentos de gestão da administração pública. Seu surgimento e evolução estão atrelados ao atendimento a vários propósitos - político, contábil, fiscal, administrativo e gerencial – todos eles relacionados ao controle democrático das ações do Estado, principalmente no que concerne às finanças públicas (Greggianin; Silva, 2015).

No Brasil, este instrumento está revestido por diversas formalidades legais, sendo sua existência constitucionalmente prevista e materializada, ano a ano, numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício. Devido a essa característica, as despesas só podem ser realizadas e as receitas arrecadadas se previstas ou incorporadas ao orçamento (CASTRO, 2015).

De acordo com Baleeiro (1996), o orçamento público pode ser conceituado como:

O 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 (BALEIRO, 1996, p.387).

Para Xerez (2013), orçamento é “um programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos de dinheiro, com previsão da receita e fixação da despesa, a ser executado dentro de um ano financeiro”. Oliveira (2009), por sua vez, afirma que o orçamento consiste, *stricto sensu*, na peça através da qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos.

Já o Ministério da Economia, o conceitua como:

Um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. [...] É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados.²²

O orçamento público apresenta múltiplas funções. De acordo com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2014), a mais clássica delas é a de controle político, originada nos primórdios dos Estados Nacionais. Além disso, apresenta funções mais

²² Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em: 14 fev. 2020.

contemporâneas, do ponto de vista gerencial, administrativo, financeiro e contábil. Entre as funções mais recentemente incorporadas, no caso brasileiro, está a de planejamento, associada à técnica de orçamento-programa²³. O orçamento, por esta ótica, deve espelhar as políticas públicas, viabilizando sua análise pela finalidade dos gastos.

O orçamento público pode ser apontado, a partir disso, como um instrumento de ação de grande relevância, em decorrência de suas características teóricas, formais e históricas. Com relação às características históricas, vale ressaltar que o orçamento assumiu, em diferentes períodos, papéis e feições distintas. Nesse sentido, a seção 3.1 examina sua trajetória ao longo dos anos no país, de suas origens até à promulgação da CRFB/88, vigente até os dias atuais, explicitando o arcabouço jurídico que o regula.

A seção 3.2, por sua vez, aborda o processo legal de elaboração da proposta orçamentária segundo a CRFB/88, além de apresentar os princípios que regem o orçamento público brasileiro. A seção 3.3 versa sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e algumas de suas determinações, que têm efeitos diretos sobre a execução dos orçamentos públicos. Já a seção 3.4 apresenta as particularidades do estado de Minas Gerais, foco da análise empreendida neste trabalho, acerca da temática orçamentária.

3.1 Evolução das competências orçamentárias nas Constituições Brasileiras

Historicamente, percebe-se certo movimento cíclico na elaboração do orçamento público brasileiro: o Legislativo ora tem assegurado o direito de participar efetivamente de sua discussão e elaboração, ou seja, definir onde e como deverá ser alocada parcela dos recursos públicos, ora é destituído dessa prerrogativa (BEZERRA, 1999).

A adoção do orçamento como dispositivo legal de gestão de recursos públicos no país ocorre com a Constituição Imperial de 1824. Nela, a iniciativa de elaboração do orçamento cabia ao Ministro da Fazenda. A Assembleia Geral, para onde a proposta orçamentária devia ser enviada em seguida, estava incumbida de votar todas as despesas e “rendas públicas”. A sistemática estabelecia que primeiro eram especificadas ou definidas as despesas para depois serem fixadas as receitas. De acordo com Bezerra (1999), naquele momento, a preocupação central do Imperador e dos parlamentares em relação ao orçamento estava relacionada à criação

²³ Instrumento de planejamento da ação do governo, que identifica os seus programas de trabalho, projetos e atividades, além dos estabelecimentos de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados (ENAP, 2014).

de fontes de recursos que pudessem garantir a manutenção da máquina estatal e da Corte no Rio de Janeiro.

Vale ressaltar, no entanto, que, sendo considerado muito avançado para a época, o dispositivo encontrou dificuldades em ser implementado, e somente no ano fiscal de 1830-31 o Império teve seu primeiro²⁴ orçamento votado (GIACOMONI, 2012).

Após a Proclamação da República, com a Constituição de 1891, uma nova legislação passa a regular o processo orçamentário, havendo significativa alteração na distribuição das competências associadas ao orçamento. Foi transferida ao Legislativo a responsabilidade não apenas de discussão e votação, mas também de iniciativa de elaboração da proposta orçamentária (BEZERRA, 1999). Cabe destacar que nesse contexto também foi instituído um Tribunal de Contas, com o objetivo de auxiliar o Congresso no controle do processo. Giacomoni (2012) aponta que, no entanto, oito meses após a Constituição, com a aprovação da Lei nº 23/1891, foi atribuída ao Ministério da Fazenda a obrigação de preparação da proposta orçamentária a ser enviada ao Congresso.

A legislação orçamentária e a participação do Congresso na elaboração do orçamento são redefinidas com a Constituição outorgada a 16 de julho de 1934. Segundo Maia (2010), com a nova constituição, a autonomia dos Estados e o federalismo desenhados pela Carta de 1891 deram lugar à centralização da maior parte das funções públicas na área federal. A iniciativa de elaboração da proposta orçamentária volta a ser restrita ao Executivo, cabendo ao Legislativo sua votação e o julgamento das contas do Presidente, com auxílio do Tribunal de Contas, o que o caracteriza como orçamento misto. A Constituição não limitou o poder de emendar por parte dos legisladores, caracterizando-se a coparticipação dos dois Poderes na elaboração da lei (GADELHA, 2017).

O regime autoritário do Estado Novo decretou, em 10 de novembro de 1937, uma nova Constituição. A proposta orçamentária seria elaborada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), junto à Presidência da República, e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, composto por dez membros nomeados pelo Presidente da República. Giacomoni (2012) aponta que, na verdade, o referido Conselho nunca foi instalado, fazendo com que o orçamento federal fosse sempre elaborado e decretado pelo Poder Executivo.

²⁴ Segundo Giacomoni (2012), o primeiro orçamento brasileiro teria sido aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15/12/1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 01/07/1831 a 30/06/1832.

Com a redemocratização do país, na Constituição de 1946 o orçamento voltou a ser do tipo misto. O Executivo elaborava o projeto de lei do orçamento e o encaminhava para discussão e votação no Legislativo, onde os parlamentares coparticipavam com emendas. Nesse contexto foram consagrados alguns princípios²⁵ orçamentários e evidenciou-se, de forma mais clara, o papel do Tribunal de Contas (GADELHA, 2017). Rocha (2008) destaca que a participação do Legislativo foi estabelecida de maneira irrestrita: não havia normas disciplinadoras para as emendas dos parlamentares na proposta do Executivo, e nem mesmo um mecanismo adequado que compatibilizasse receitas e despesas, gerando uma acentuada propensão ao déficit.

Baseados no diagnóstico de que a ação dos parlamentares se constituía no foco da desordem orçamentária, a coalizão²⁶ de forças que deu o golpe em 1964 inculpou principalmente o Congresso pela piora nas condições econômicas do país, e, dessa forma, o Legislativo foi um dos principais alvos das reformas postas em prática. Este mesmo ano é marcado pela aprovação da Lei 4.320 que, vigente até hoje, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, disciplinando a apresentação das emendas, até mesmo em relação ao conteúdo (ROCHA, 2008).

Sendo a participação do Congresso na elaboração do orçamento interpretada como inflacionária, a Constituição de 1967, promulgada pela ditadura militar, manteve a iniciativa de preparo da proposta orçamentária como atribuição do Executivo. Nela foram criadas várias restrições, tanto à ação individual dos parlamentares como à do próprio Poder Legislativo (BEZERRA, 1999). Concomitantemente, em nome da racionalidade e consistência macroeconômicas, aos gestores da economia no regime militar concedeu-se ampla autonomia decisória e alocativa no manejo das políticas públicas. O que passava a importar, então, era o estabelecimento da eficiência econômica do processo orçamentário, em detrimento da participação do Legislativo (ROCHA, 2008). Diante disso, o Legislativo passou a ter papel formal de autorizador do projeto de lei orçamentária de autoria do Executivo, enquanto as emendas ficavam restritas a apenas corrigir erros e defeitos da proposta do Executivo (VIEIRA, 2017).

Com o fim da ditadura militar, o Brasil teve promulgada uma nova Constituição, em 5 de outubro de 1988, trazendo novidades para a questão orçamentária. Nela foi devolvida ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei do orçamento e

²⁵ Foram consagrados os seguintes princípios: unidade, universalidade, exclusividade e especificação (GADELHA, 2017).

²⁶ Composta por militares brasileiros e por grupos conservadores da elite econômica do país (ROCHA, 2008).

reforçou-se a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema (GADELHA, 2017). Nesse sentido, a instituição do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pode ser considerada com uma grande inovação.

A atual forma de construção do orçamento no Brasil caracteriza-se como de tipo misto. Ao Poder Executivo é atribuída sua elaboração, que o define em face dos planos e programas de governo. Na sequência, o orçamento é submetido à aprovação do Legislativo, que pode confirmá-lo, rejeitá-lo ou modificá-lo. O seu resultado final dependerá, desta maneira, da correlação das forças sociais ali representadas e das alianças e composições políticas estabelecidas em torno de questões mais polêmicas, como, por exemplo, as que se referem às prioridades conferidas aos gastos públicos e à distribuição do ônus tributário (OLIVEIRA, 2009).

3.2 Elaboração da proposta orçamentária na CRFB/88 e princípios orçamentários aplicáveis ao orçamento público brasileiro

Conforme determinação trazida pelo caput do artigo 165 da CRFB/88, é privativa do Poder Executivo a iniciativa da elaboração das leis relacionadas ao orçamento público:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988)

O Plano Plurianual (PPA)²⁷ estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Possui vigência de quatro anos, passando a vigorar a partir do segundo exercício financeiro do mandato do chefe do Executivo e deixando de vigorar ao final do primeiro exercício financeiro do mandato seguinte. Uma de suas principais características é o fato de que condiciona toda a programação orçamentária a um planejamento de médio prazo. Desta forma, o PPA é concebido como um plano estratégico de médio prazo, no qual estão explicitados os programas de governo.

²⁷ Em Minas Gerais, chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental.

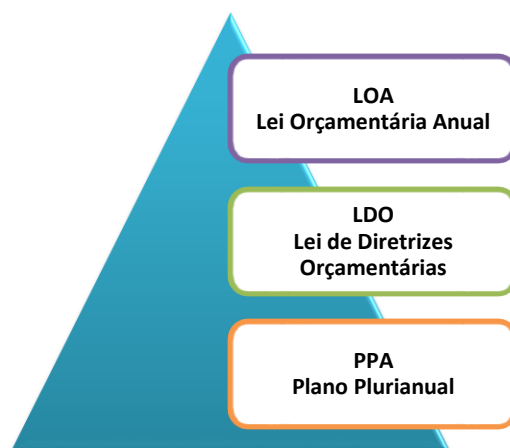
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, é a norma que define as metas e prioridades do governo, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da lei orçamentária anual; dispõe sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Sua vigência é superior a um exercício financeiro, uma vez que deve ser aprovada antes do encerramento do primeiro exercício da sessão legislativa, e tem vigor até o final da vigência da LOA a qual se refere.

Já a Lei Orçamentária Anual (LOA), de validade equivalente a um exercício financeiro, é o orçamento propriamente dito. Compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Resumidamente, segundo Castro (2015), o PPA trata do planejamento de médio prazo²⁸, através dos programas de duração continuada, enquanto a LDO direciona a elaboração da lei orçamentária que entrará em vigor no exercício seguinte, além de promover a ligação entre PPA e LOA, evidenciando os gastos julgados como prioritários que farão parte desta. A LOA, por fim, corresponde à materialização anual dos programas e ações que serão executados ao longo do exercício de sua vigência. Para Gadelha (2017), estes instrumentos estão integrados, representando uma espécie de pirâmide orçamentária, estando na base o PPA, no meio a LDO e no topo a LOA, conforme figura 1:

²⁸ No caso de Minas Gerais, cabe destacar a presença do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Trata-se um instrumento de planejamento peculiar ao referido estado para promoção, sobretudo, do desenvolvimento socioeconômico integrado e tecnológico e o incremento das atividades produtivas, assim como para a superação das desigualdades sociais e regionais em Minas Gerais. (MINAS GERAIS, 2016).

Figura 1 - Sistema Orçamentário Brasileiro



Fonte: Elaborado pela autora.

Essa integração é possível uma vez que o orçamento público brasileiro é do tipo “orçamento-programa”. Ou seja, o orçamento consiste em um instrumento de planejamento da ação do governo que identifica os seus programas de trabalho, projetos e atividades, além dos estabelecimentos de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados (BRASIL, 1964).

Os instrumentos acima encontram-se inseridos na lógica do que Sanches (1993) define como “ciclo orçamentário”, que consiste numa série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas. Trata-se, assim, do período compreendido entre a elaboração da proposta o encerramento do orçamento. O ciclo orçamentário, segundo Sanches (1993) pode ser compreendido em quatro grandes fases, a saber:

- a) **Elaboração e apresentação:** etapa que, a cargo do Executivo, envolve, além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades normalmente referidas como formulação do programa de trabalho - que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos, a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo. Essas propostas se materializam nas Leis Orçamentárias que regem o processo orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).
- b) **Autorização:** fase que compreende a tramitação da proposta de orçamento no Legislativo, onde as estimativas de receita são revistas, as alternativas são reavaliadas,

os programas de trabalho são modificados através de emendas, e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são estabelecidos. Ou seja, corresponde à prerrogativa do Legislativo de apreciar os termos da proposta enviada pelo Executivo, podendo, segundo certos critérios, emendá-la e, em situações extremas, rejeitá-la.

- c) Programação e execução: momento em que o orçamento é programado, ou seja, em que são definidos os cronogramas de desembolso (ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da arrecadação), executado, acompanhado e parcialmente avaliado, sobretudo através de mecanismos de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo.
- d) Avaliação e controle: fase na qual, concomitantemente à etapa anterior, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas são julgadas. Integram também esta fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento.

As fases supracitadas permitem observar que o ciclo orçamentário transcende o orçamento anual, conforme destacado por Giacomoni (2012):

[...] o documento orçamentário, apresentado na forma de lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções (GIACOMONI, 2012, p. 209).

Em complementação, Rocha (2001) reforça a natureza contínua do processo, tendo em vista que ao mesmo tempo em que acontece a execução orçamentária do ano em curso, está sendo elaborado o orçamento do próximo exercício e, concomitantemente, há o controle a posteriori da execução orçamentária do ano anterior.

Sobre o assunto, Giacomoni (2012) afirma, ainda, que:

[...] o processo orçamentário não pode ser visto como autossuficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente - elaboração da proposta orçamentária - é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento (GIACOMONI, 2012, p. 215).

Esse processo, segundo Sanches (1993), é reflexivo da natureza do orçamento, que desde as suas origens vem sendo interpretado como instrumento político, uma vez que estabelece parâmetros para a cobrança de tributos, fixa limites para a realização de gastos públicos, define responsabilidades e articula parte expressiva do sistema de *checks and balances* constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado.

É importante destacar que o orçamento, em sua condição de instrumento político, se desenvolveu como mecanismo de controle democrático da sociedade sobre o Executivo (SANCHES, 1993). De acordo com Oliveira (2009), o efetivo manejo da LOA como instrumento de controle é viabilizado através de princípios orçamentários legalmente estabelecidos, ressaltando-se aqueles trazidos pela CRFB/88.

Os princípios mencionados acima buscam conferir consistência e eficácia à instituição orçamentária. Embora sujeitos às injunções históricas e modificações em seus conteúdos, alguns deles, que estão contemplados no corpo das constituições modernas, são fundamentais para possibilitar ao orçamento o cumprimento de sua finalidade primordial, que, conforme já mencionado, consiste em ser ferramenta importante do processo de planejamento da atuação estatal e de controle da sociedade sobre o governo (OLIVEIRA, 2009). Entre tais princípios, se destacam:

- a) Princípio da unidade: o orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. É legalmente prescrito por meio do artigo 2º da Lei 4.320/64 e pelo § 5º do artigo 165 da CRFB/88.
- b) Princípio da universalidade: estabelece que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado, estando previsto nos artigos 2º e 3º da Lei 4.320/64. É indispensável ao controle parlamentar, pois possibilita: conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para respectiva arrecadação e realização; impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e de despesa sem prévia autorização Legislativa; e conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança de tributos estritamente necessários para atendê-las (GONTIJO, 2010).
- c) Princípio da anualidade ou periodicidade: o orçamento deve ser elaborado e autorizado para período equivalente a um exercício financeiro. O § 5º do artigo 165 da CRFB/88 dá respaldo legal a este princípio. A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente.

- d) Princípio da exclusividade: estabelece que a lei orçamentária deverá conter apenas matéria orçamentária ou financeira e encontra-se expresso no artigo 165, § 8º da CRFB/88. Pelo princípio, a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. São exceções à regra a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).
- e) Princípio do orçamento bruto: todas as parcelas da receita e despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Está consagrado no artigo 6º da Lei nº 4.320/64.
- f) Princípio da não afetação das receitas: estabelece que nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos casos ou a determinado gasto. Ou seja, a receita não pode ter vinculações. Consiste em dotar o administrador público de margem de manobra para alocar os recursos de acordo com suas prioridades. As exceções previstas referem-se à repartição de receitas em razão dos fundos de participação dos estados e municípios, bem como aqueles direcionados às ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, realização de atividades da administração tributária e prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. Encontra-se claramente expresso no inciso IV do artigo 167 da CRFB/88, mas aplica-se somente às receitas de impostos.
- g) Princípio do equilíbrio: premissa básica de equilíbrio das contas públicas, estabelecendo que os valores autorizados para a realização das despesas no exercício devem ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas. A CRFB/88 tratou de uma espécie de equilíbrio ao mencionar a chamada “Regra de Ouro”, em seu artigo 167, inciso III. Este dispositivo estabelece que “o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária” (CASTRO, 2015).

3.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei Complementar n. 101 (LRF) foi sancionada em 04 de maio de 2000, para preencher um “vácuo institucional” e dar eficácia a vários dispositivos da CRFB/88, especialmente aos seus artigos 163 e 169. O principal objetivo da LRF está explicitado no caput de seu artigo 1º, e consiste em “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000).

Embora não tenha sido criada para essa finalidade, a LRF veio fortalecer o orçamento para os objetivos do planejamento governamental, bem como para o controle das finanças do Estado. Instituída para ser um instrumento de controle e de equilíbrio fiscal, ao exigir responsabilidade na gestão das finanças das administrações públicas, sob pena de graves punições, forneceu as condições legais e formais necessárias para o planejamento, o controle e a transparência das contas públicas (OLIVEIRA, 2009).

Conforme Matias-Pereira (2012), a LRF apresenta-se como uma espécie de código de conduta para os administradores públicos nos três poderes e nas três esferas de governo (União, Estados e Municípios). Seus dispositivos buscam assegurar maior transparência e o equilíbrio das contas públicas, exigindo uma gestão orçamentária e financeira responsável, com eficiência e eficácia. Para tanto, define punições para quem não os cumprir, visando exigir dos governantes compromissos com o orçamento e com as metas apresentadas e aprovadas pelo Poder Legislativo (MATIAS-PEREIRA, 2012).

O cumprimento da LRF pressupõe a formulação de um orçamento realista, a existência de mecanismos de redução das despesas em caso de frustração das receitas projetadas e de medidas que disciplinam os aumentos de gastos de natureza continuada no tocante à identificação precisa dos recursos necessários ao financiamento de suas atividades de custeio. Ademais, a LRF determina limites para gastos com pessoal e para o endividamento das três esferas de governo, controlando importantes canais que favoreciam a multiplicação dos gastos públicos. Respeitadas tais condições, o orçamento seria capaz de transformar-se em um instrumento efetivo para a atividade de planejamento, deixando de ser uma peça de ficção (OLIVEIRA, 2009). Ainda segundo Oliveira (2009), para assegurar o controle e a transparência dos atos públicos, a LRF estabeleceu que os PPAs, as LDOs e as LOAs, bem como pareceres prévios, prestações de contas e relatórios definidos em lei, devem ser largamente divulgados pelas administrações públicas, também por meio eletrônico.

Ao enfatizar a publicidade para a transparência e o controle das contas públicas, a LRF reforçou a importância desse princípio orçamentário, fundamental para que a sociedade acompanhe e fiscalize os atos dessas administrações. Ao exigir a elaboração periódica de balanços e demonstrativos, através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (bimestral) e do Relatório de Gestão Fiscal (quadrimestral), bem como sua divulgação obrigatória, em uma linguagem simples, permitiu que a sociedade tivesse acesso a informações até então praticamente confidenciais, e se inteirasse tanto dos atos como da situação financeira dos entes, capacitando-se a melhor avaliar os governantes e cobrar os resultados de sua administração (OLIVEIRA, 2009).

Matias- Pereira (2012) destaca que a LRF contempla, além disso, a participação social, que pode ocorrer por meio de audiências públicas durante a elaboração e discussão dos PPAs, LDOs e LOAs, sugerindo uma espécie de orçamento participativo, no qual a sociedade é capaz de verificar e influenciar diretamente as decisões de gastos dos governos, tornando o processo mais democrático.

De acordo com Ferreira (2007), apenas após a LRF tornou-se evidente a obrigação de todos os entes da federação elaborarem seu PPA. Tanto no caput de seu artigo 5º, quanto no inciso II do artigo 16º, há expressa determinação de que a LOA deverá apresentar compatibilidade com o PPA. No que se refere ao PPA, a CRFB/88 é rasa, apenas prevendo em seu artigo 165, §1º, que “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 2000).

Tendo em perspectiva a LDO, embora a CRFB/88 tenha sido mais clara, à LRF coube fortalecê-la como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo (FERREIRA JÚNIOR, 2006). Segundo Ferreira (2007), a LRF trouxe inovações consideráveis em termos de responsabilidade no trato da coisa pública, tais como critérios e forma de limitação de empenho, controle de custos, avaliação de resultados, transferências de recursos a entidades públicas e privadas, Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, além do equilíbrio entre receitas e despesas.

Quanto à LOA, por sua vez, a LRF estabelece, entre outras disposições, em seu artigo 5º, que seu projeto será elaborado de forma compatível com o PPA, a LDO e as normas da própria LRF. Conterá anexo demonstrando a compatibilidade entre a programação orçamentária e os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais, bem como reserva de contingência para atender passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (FERREIRA, 2007).

Embora a LRF tenha trazido diversas contribuições para o equilíbrio das contas públicas, conforme destaca Ferreira (2007) a falta de regulamentação de alguns dispositivos constitucionais enseja oportunidades a que administradores públicos “criativos” a interpretem de forma a beneficiar sua gestão. Aquino e Azevedo (2017), na mesma direção, afirmam que a combinação entre ações oportunistas de governos ante pressões orçamentárias, com brechas na regulação de disciplina fiscal e baixa coerção dos Tribunais de Contas traz efeitos nocivos. Tal

aspecto pode ser exemplificado pelo uso de Restos a Pagar²⁹: como não há restrição expressa do mesmo na LRF, consequentemente, os gestores públicos podem atenuar pressões externas no orçamento sem prejudicar o desempenho fiscal e financeiro de curto prazo divulgado pelo governo, além de postergar pagamentos.

3.4 O orçamento público em Minas Gerais

Após a abordagem das principais características da elaboração do orçamento público no Brasil, cabe descrever suas especificidades no âmbito do estado de Minas Gerais. Ainda que sua concepção esteja inserida na sistemática nacional, existem determinadas peculiaridades do orçamento no que diz respeito à adaptação do texto constitucional federal à realidade mineira.

Conforme previamente mencionado, além da tríade orçamentária, composta pelo PPA, pela LDO e pela LOA, Minas Gerais apresenta um instrumento adicional na esfera do planejamento e do orçamento público, representado pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

O PMDI corresponde ao plano estratégico que consolida um conjunto de metas e diretrizes para o Estado no que compete ao desenvolvimento socioeconômico dos municípios e à coordenação das ações do governo em uma perspectiva de longo prazo. Seu principal objetivo é o de proporcionar as condições estruturantes fundamentais para um ciclo prolongado de crescimento econômico e social sustentável, capaz de propiciar a redução estrutural das desigualdades regionais do Estado (MINAS GERAIS, 1989).

A integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento mineiros é ilustrada pela figura 2:

²⁹ Ver seção 4.3.

Figura 2 - Instrumentos de planejamento e orçamento em Minas Gerais



Fonte: SEPLAG, 2016.

Atualmente, conforme definição da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR) é a responsável, de acordo com o Decreto 47.727 de 02 de outubro de 2019, por “coordenar a elaboração, monitoramento e a avaliação do planejamento e orçamento estadual” (MINAS GERAIS, 2019).

A Superintendência Central de Planejamento e Orçamento, que faz parte da SPLOR, de acordo com o artigo 12 do referido decreto, possui as seguintes atribuições:

Art. 12. A Superintendência Central de Planejamento e Orçamento tem como competência coordenar, consolidar e apoiar os órgãos e entidades estaduais na elaboração das atividades de planejamento e orçamento, acompanhar e estimar o orçamento global, bem como fomentar a alocação eficiente de recursos orçamentários, com atribuições de:

I- propor diretrizes e normas para a elaboração, revisão, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e dos Orçamentos Fiscais e de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado;

II- coordenar o processo de elaboração e consolidação das propostas de lei do PPAG, de diretrizes orçamentárias, de orçamento anual e da mensagem anual do Governador à ALMG;

III- propor a programação orçamentária de execução das despesas consignadas no Orçamento Fiscal [...] (MINAS GERAIS, 2019).

Com base no que estabelece o Decreto n. 47.727/2019, é possível observar que a subsecretaria em questão acompanha³⁰ e coordena³¹ a elaboração dos programas e ações dos órgãos e entidades estaduais no que diz respeito à sua inserção no orçamento público. A partir disso, é formulado o documento final da LOA.

A proposta concluída é encaminhada ao Governador, que a analisa e, caso esteja de acordo, a encaminha à Assembleia Legislativa, em forma de projeto de lei, até o dia 30 de setembro de cada ano. Cabe, a partir disso, à ALMG, discutir e aprovar os projetos de lei relacionados ao orçamento.

O processo legislativo das leis orçamentárias é regido pelo artigo 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/89). Conforme determina o caput desse artigo, os projetos de PPA, LDO, LOA e Leis de créditos adicionais³² devem ser apreciados pela Comissão Permanente de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CPFFO) da Assembleia Legislativa. De acordo com o disposto inciso I, é dever de tal comissão:

- a) examinar e emitir parecer sobre os projetos de que trata este artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Governador do Estado;
- b) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição, e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentários, sem prejuízo da atuação das demais comissões da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 1989).

A tramitação dos referidos projetos, portanto, tem início na CPFFO, que emite parecer sobre todos eles. No momento, em que a CPFFO analisa e emite parecer acerca do projeto de lei orçamentária anual, os parlamentares podem propor emendas. Tais emendas representam a síntese de todo um trabalho que envolve estudos e análises, discussões e consultas, solicitação de informações e participação em audiências públicas celebradas com especialistas e autoridades com o objetivo de esclarecer a matéria em apreciação (GIACOMONI, 2012). O inciso III do artigo 160 da CEMG/89 apresenta alguns requisitos à aprovação das emendas:

Art. 160 [...]

³⁰ Os órgãos, entidades e fundações do Estado de Minas Gerais contam com uma estrutura interna, geralmente uma Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO), responsável por elaborar o orçamento sob supervisão da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto. Após intensa troca de informações entre SPLOR e DPO, o Poder Executivo consolida todas as informações no que se refere à elaboração do Orçamento Público (MINAS GERAIS, 2019).

³¹ À SPLOR também cabe estabelecer os limites para as despesas a serem planejadas pelos órgãos para os próximos exercícios, garantindo e informando o valor de suas respectivas cotas orçamentárias do orçamento global (MINAS GERAIS, 2019).

³² Autorização de despesa não computada ou insuficientemente dotada na lei de orçamento.

III - as emendas ao projeto da lei do orçamento anual ou a projeto que a modifique somente podem ser aprovadas caso:

a) sejam compatíveis com o plano plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

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

1) dotação para pessoal e seus encargos;

2) serviço da dívida;

3) transferência tributária constitucional para Município; ou

c) sejam relacionadas:

1) com a correção de erro ou omissão; ou

2) com as disposições do projeto de lei (MINAS GERAIS, 1989).

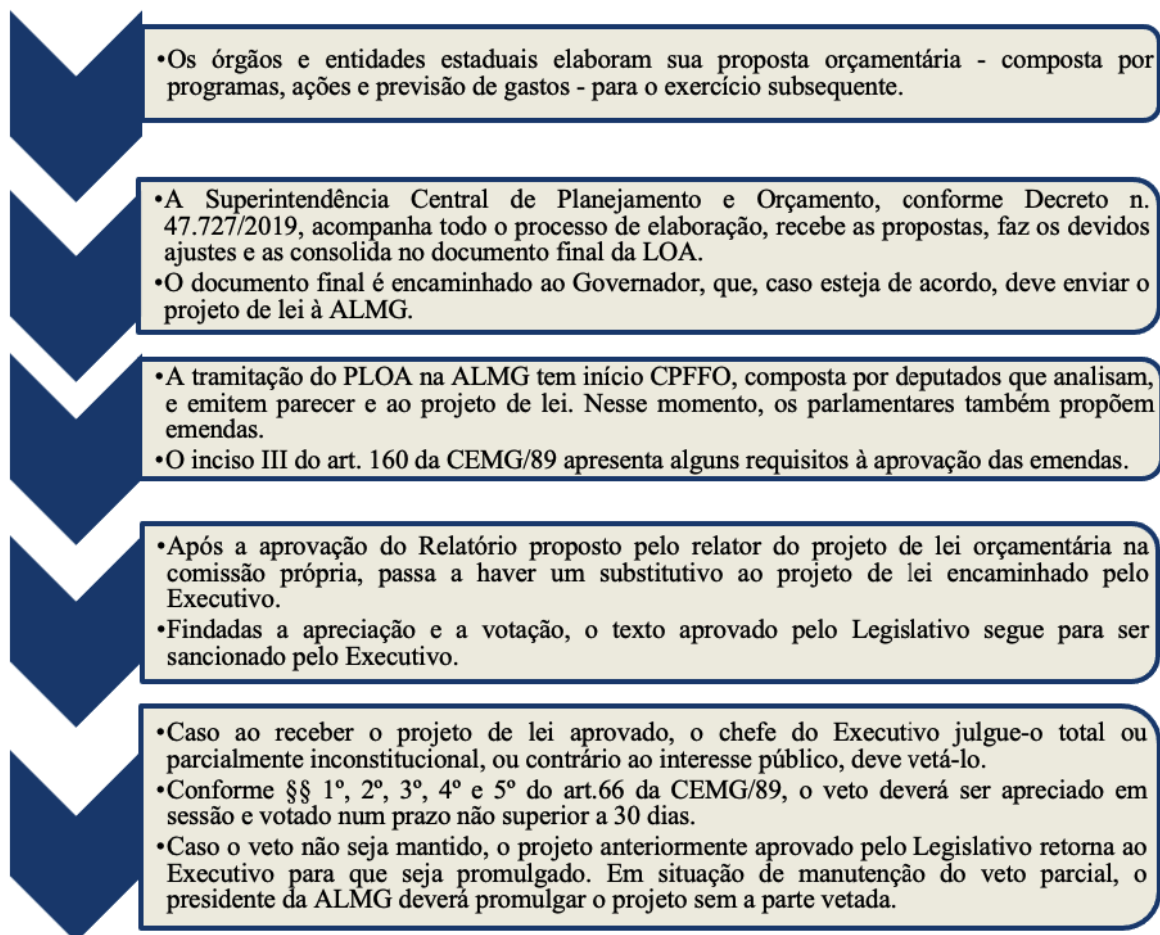
É importante ressaltar, de acordo com o § 1º do artigo 160, que ao chefe do Executivo é permitido encaminhar mensagem retificativa, com o objetivo de propor modificações no projeto de lei. No entanto, essa possibilidade só existe desde que a comissão encarregada não tenha dado início à votação da parte cuja alteração é proposta (GIACOMONI, 2012).

Após a aprovação do Relatório proposto pelo relator do projeto de lei orçamentária na comissão própria, passa a haver um substitutivo ao projeto de lei encaminhado pelo Executivo. Tal substitutivo resulta da fusão do projeto de lei com as emendas aprovadas, e deve ser discutido e votado pelo plenário do Legislativo (GIACOMONI, 2012). Concluídas a apreciação e votação, o texto aprovado pelo Legislativo segue para ser sancionado pelo Executivo, de modo semelhante aos demais projetos de lei.

Caso ao receber o projeto de lei aprovado, o chefe do Executivo julgue-o total ou parcialmente inconstitucional, ou contrário ao interesse público, deve vetá-lo, havendo um prazo de quinze dias úteis a contar da data do recebimento do projeto, além de 48 horas para justificar ao Presidente da Assembleia Legislativa as razões do veto. De acordo com os §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º do artigo 66 da CEMG/89, o veto deverá ser apreciado em sessão e votado num prazo não superior a 30 dias. O veto só pode ser rejeitado com o voto da maioria absoluta dos deputados em escrutínio secreto. Caso ele não seja mantido, o projeto anteriormente aprovado pelo Legislativo retorna ao Executivo para que seja promulgado. Em situação de manutenção do veto parcial, o presidente da Assembleia Legislativa deverá promulgar o projeto sem a parte vetada (GIACOMONI, 2011).

O processo pode ser observado de maneira resumida pela figura 3:

Figura 3 - Processo Legislativo da LOA em Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora.

4 ORÇAMENTO AUTORIZATIVO: CONTINGENCIAMENTO, RIGIDEZ E FRAGILIDADES

No capítulo anterior foram apresentadas as leis, princípios e processos que fazem parte do ciclo orçamentário, evidenciando-se o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na construção e execução do orçamento público. O presente capítulo discute o argumento de que embora a CRFB/88 tenha promovido a redistribuição do poder político decisório no orçamento, com a possibilidade de maior intervenção do Legislativo, em razão do caráter autorizativo da LOA, somado à rigidez orçamentária e à existência de uma série de regras e mecanismos de flexibilização da execução das despesas fixadas, o Executivo acaba preservando seu papel central na coordenação política desse processo.

A análise dos elementos que fornecem caráter autorizativo ao orçamento é útil à compreensão do orçamento impositivo, que busca resgatar a maior participação do Legislativo na definição e no acompanhamento do gasto público.

Diante disso, a seção 4.1 aborda as possibilidades de execução discricionária, por parte do Executivo, de despesas que constam nas LOAs, caracterizando-as como autorizativas. No entanto, conforme apontado na seção 4.2, há um elevado grau de despesas mandatórias na composição dos orçamentos públicos no Brasil, fato que gera rigidez orçamentária. Ou seja, a discricionariedade supracitada recai apenas sobre um pequeno percentual – no qual se incluem as emendas individuais – do total das despesas públicas fixadas em Lei.

A seção 4.3 apresenta as fases das despesas públicas, destacando que sua realização só é autorizada caso haja previsão orçamentária correspondente. Nesse sentido, a seção 4.4, por fim, introduz o mecanismo do contingenciamento, que tem como objetivo evitar a ocorrência de discrepâncias entre os montantes arrecadado e gasto, mas que é, por diversas vezes, arbitrariamente utilizado pelo Executivo.

4.1 O caráter autorizativo da Lei Orçamentária

No Brasil, as abordagens sobre orçamento público têm se tornado cada vez mais relevantes, uma vez que nele residem as decisões de implementação de políticas públicas do governo. Sobre o assunto, cabe destacar que a definição da natureza jurídica do orçamento público é um tema complexo.

Segundo Giacomoni (2012), a Lei do Orçamento é uma “autorização”, em função de seus efeitos jurídicos. Quanto às receitas, a autorização orçamentária não estabelece regra geral

alguma, sendo apenas a condição necessária para que possam ser arrecadadas. Em relação aos gastos, por sua vez, a autorização orçamentária carece de virtude criadora, sendo meramente a condição de realização das despesas públicas, ou seja, juridicamente, um ato-condição.

Para Piscitelli (2007), a partir da análise de seu processo, o orçamento, no Brasil, pode ser entendido como autorizativo, considerando a inexistência de garantia de que as despesas públicas fixadas por meio das LOAs sejam, de fato, realizadas. Essa natureza autorizativa seria a responsável pela existência de discricionariedade do Poder Executivo sobre a execução das despesas, reduzindo o Legislativo a um papel decorativo na aprovação do orçamento. Ao Legislativo caberia apenas dizer sim ou não ao orçamento autorizativo apresentado, uma vez que a execução das despesas não é obrigatória, apenas foi nele prevista.

Torres (1995) aponta que a interpretação de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro. Santos (2016) também percebe o orçamento como uma autorização formal, do Poder Legislativo ao Executivo, que viabiliza a realização das despesas públicas e não uma norma que exige a efetivação obrigatória das despesas nela estabelecidas. Este caráter autorizativo pode ser observado através de dispositivos legais, tais como a LRF, a Lei 4320/64, a CRFB/88 e a CEMG/89, onde são estabelecidos mecanismos como o contingenciamento e a abertura de créditos adicionais.

É importante destacar a existência de despesas que, devido a comando constitucional, estão vinculadas a determinadas finalidades, inexistindo espaço para discricionariedade do Executivo neste aspecto. A magnitude desses itens na composição do gasto público impõe considerável rigidez ao orçamento, reduzindo significativamente a margem de liberdade do Executivo. Assim, são relativamente restritos os recursos disponíveis para serem alocados de maneira a garantir a implementação de políticas e de investimentos – que não estejam contemplados no rol dos recursos e aplicação obrigatória – para atender às demandas e necessidades da população (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

Contudo, mesmo levando em conta tais casos, o orçamento continua sendo autorizativo, uma vez que estas determinações nascem de previsão constitucional anterior, estabelecendo-se em nível acima do plano em que está a LOA. Portanto, não se pode afirmar que em razão das vinculações o orçamento passaria a não ter caráter autorizativo (CASTRO, 2015).

O grande problema dessa natureza jurídica reside no fato de que o orçamento não vincula o Executivo à sua estrita observância, o que dá aos governantes as alternativas de realizar ou não as receitas previstas. Gera-se, dessa maneira, um poder que, caso mal

empregado, pode ser prejudicial à sociedade, tendo em vista que a satisfação das necessidades coletivas, razão de existir do Estado, depende da concretização dos gastos. Como consequência, acabam sendo frustradas as expectativas criadas com base na proposta orçamentária, convertendo-se o orçamento em mera peça de ficção (FERREIRA, 2007).

Nesse sentido, Oliveira (2009, p. 93) afirma que “reinando soberana, a peça orçamentária deixa de ser um instrumento de controle que a sociedade possui sobre as ações do Estado, passando a refletir os objetivos do Executivo e de suas bases políticas”. Com isso, as questões relacionadas à distribuição do ônus tributário e à destinação dos gastos públicos passam a ser decididas no âmbito do Executivo, impondo ao Legislativo perda de autonomia para influenciar na sua definição e para desempenhar o seu papel no concerto dos poderes constitucionais. O Executivo se vê livre, assim, para estabelecer, com as forças que constituem suas bases de sustentação, os objetivos a serem perseguidos através da política pública.

Outro mecanismo legal que reforça a interpretação acerca do caráter autorizativo da LOA são os créditos adicionais³³. De acordo com Giacomoni (2012), tais créditos atendem a duas questões clássicas de imprevisão na elaboração do orçamento: a não existência de crédito orçamentário para atender a determinada despesa; e a existência do crédito orçamentário, mas com dotação que apresenta saldo insuficiente para o atendimento das despesas necessárias.

Os créditos adicionais são o mecanismo responsável pelas alterações orçamentárias realizadas ao longo exercício financeiro. O artigo 41 da lei n. 4.320/64 os classifica em três modalidades distintas, quais sejam: suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (BRASIL, 1964).

O artigo 7, inciso I, da lei n. 4320/64, o artigo 165, § 8º da CRFB/88, bem como o artigo 157, § 3º CEMG/89, autorizam a inclusão, na própria LOA, de dispositivo que permita ao Executivo abrir créditos suplementares, até certo limite. Assim, durante o exercício, o Executivo tem competência legal para suplementar o orçamento, através de decretos, sem, todavia, consultar o Legislativo, uma vez que a autorização lhe é legalmente garantida. É possível notar, a partir disso, que essa modalidade de crédito, que objetiva a desburocratização nos procedimentos administrativos, revela-se como uma exceção legal ao princípio orçamentário da exclusividade (ROCHA, 2001).

³³ O artigo 40 da Lei 4320/64 define créditos adicionais como “as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA” (BRASIL, 1964).

O limite mencionado no parágrafo anterior varia de um ano para o outro, sendo estabelecido por meio de negociação entre Executivo e Legislativo. Quanto mais flexível o for o limite, ou seja, quanto maior o percentual autorizado pelo Legislativo para que o Executivo abra crédito adicional sem autorização legislativa, menor o controle do Legislativo sobre o orçamento, no que diz respeito à realocação de dotações, e maior a flexibilidade na execução do orçamento pelo Executivo (ROCHA, 2001).

Em relação aos créditos especiais, cabe frisar que sua abertura demanda autorização legislativa prévia, sendo necessário que haja indicação dos recursos disponíveis para acorrer à despesa e que seja empreendida sua indicação no instrumento de abertura. Feito isso, a abertura deve ser finalizada por meio de decreto do poder Executivo.

Diferente do que ocorre no caso dos créditos suplementares e especiais, os créditos extraordinários apresentam algumas peculiaridades. Devido à necessidade de disponibilização rápida dos recursos, não é necessária a indicação dos recursos que irão suportar as futuras despesas e, além disso, esta modalidade não está sujeita ao processo de tramitação legislativa. A autorização legislativa é feita após a despesa, uma vez que o ato de autorização do crédito ocorre por meio de medida provisória, que consiste em um instrumento legislativo típico do chefe do Executivo. (ROCHA, 2001).

Segundo Pinto (2006), a LRF também reforça o caráter autorizativo da LOA, ao restringir, obrigatoriamente, a geração de despesas quando restar verificado o risco de frustração das metas de resultado primário ou nominal. Trata-se, pois, de um mecanismo de contenção do gasto público, porquanto não haja garantia de receita que lhe promova o custeio.

De acordo com Rezende e Cunha (2005), a opção por um orçamento autorizativo é explicitamente reforçada pelo artigo 9º da LRF, que determina o seguinte:

Art. 9º: 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. (BRASIL, 2000)

Vale ressaltar que a técnica do contingenciamento é amplamente utilizada e que esta recai tão somente sobre despesas discricionárias, que correspondem a uma pequena parcela³⁴ do total do orçamento, tanto na União quanto em Minas Gerais. Isso faz com que a execução das emendas parlamentares individuais aprovadas pelo Legislativo, englobadas no percentual

³⁴ Barbosa et al (2019).

supracitado, possa ser submetida a este mecanismo, sendo, também, usada como um instrumento de barganha política.

4.2 Rigidez orçamentária

O processo de elaboração orçamentária, teoricamente, tenderia a refletir as estratégias e planos de um governo democraticamente eleito, representando, conseqüentemente, as preferências da sociedade. No caso brasileiro, entretanto, estes aspectos não são plenamente atendidos, principalmente em decorrência das limitações impostas por uma forte rigidez orçamentária que restringe, em certa medida, a liberdade dos gestores de implementar as diretrizes de governo (CASTRO, 2015).

O cenário acima, somado a algumas imposições legais incontornáveis e ao fato de que a ampla maioria das ações de governo envolve atividades de caráter continuado, faz com que prioridades passadas acabem sendo cristalizadas e transferidas para o futuro. Tem-se, assim, o chamado incrementalismo orçamentário, que consiste em uma prática de elaboração orçamentária caracterizada pela reprodução, para o novo exercício, do orçamento passado, com ajustes marginais proporcionados, principalmente, por incrementos de recursos. Incontornável pela rigidez, o incrementalismo cria dificuldades para a desejada integração entre planejamento e orçamento, bem como para a adoção de sistemas de orçamento por programas ou de desempenho (GIACOMONI, 2012).

De acordo com Giacomoni (2012), no Brasil, essa inflexibilidade na aplicação dos recursos à disposição do gestor público encontra-se fundamentada em duas restrições complementares: a de vinculação de receitas e despesas, e o expressivo volume de despesas de execução obrigatória. A primeira refere-se àquelas receitas que não podem ser utilizadas para despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas; enquanto a segunda é atribuída aos elevados gastos obrigatórios que qualquer governo deve honrar e às transferências aos estados e municípios, no caso da União, e aos municípios, no caso dos estados. Cabe destacar que tal fenômeno ganhou força após a CRFB/88, refletindo-se nas demais esferas de governo (CÂMARA, 2008).

Conforme exemplificado a seguir, seu artigo 167, inciso IV, legitima a vinculação de receitas às despesas com educação e saúde:

Art. 167. São vedados:

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 as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (BRASIL, 1988, p.250).

Além dessa determinação, cabe ressaltar que o artigo 212 da CRFB/88 estipula limites mínimos para os gastos relacionados à educação, para a União, Estados e Municípios. O artigo 198, por sua vez, estabelece o mesmo para os gastos com saúde. Nesse sentido, a União deve despender, no mínimo, 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) com o setor educação, enquanto os Estados devem gastar um percentual mínimo equivalente a 25% da RLI. Em relação ao setor saúde³⁵, a União deve despender um mínimo de 13,2% da RLI, ao passo que os estados devem executar um mínimo de 12% da RLI.

Sobre as vinculações, o caput do artigo 212 da CEMG/89 traz um aspecto adicional, que diz respeito ao investimento com amparo e fomento à pesquisa:

Art. 212. O Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, os quais serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos, no mesmo exercício. (MINAS GERAIS, 1989).

Assim, além das vinculações impostas pela CRFB/88, Minas Gerais deve investir, a cada exercício, pelo menos 1% da Receita Corrente Ordinária com o amparo e fomento à pesquisa; situação que torna ainda mais enrijecido o orçamento do Estado.

A presença das transferências constitucionais também é um ponto de atenção relacionado à vinculação entre receitas e despesas. Tais transferências, dispostas nos artigos 158 e 159 da CRFB/88, são responsáveis por engessar boa parte das receitas dos Estados e da União. Este tipo de estrutura criada pelo federalismo fiscal é conhecida como compartilhamento de receitas entre os entes da federação. Há, ainda, outros dispositivos constitucionais que legitimam a vinculação entre receitas e despesas, como as contribuições sociais, que são vinculadas ao orçamento da seguridade social, por exemplo.

³⁵ Ver Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Ademais, há também as despesas incompressíveis, de execução obrigatória, tratadas como outro fator causador da inflexibilidade no orçamento. Dentre elas, destacam-se os benefícios previdenciários, o abono salarial, o seguro desemprego, as despesas com pessoal e os encargos sociais referentes aos servidores públicos (CÂMARA, 2008).

De acordo com Rezende e Cunha (2005), engessado, o orçamento se transformou, assim, em um instrumento que enfrenta dificuldades em desempenhar o papel tanto de campo de definição e de reordenamento das prioridades públicas quanto de instrumento de planejamento.

4.3 Fases das despesas públicas

A despeito da rigidez, não há obrigação de que o Executivo realize todas as despesas previstas no orçamento. A existência de dotação orçamentária e crédito disponível, no entanto, são prerrogativas da execução orçamentária, de modo que o Executivo, embora não seja obrigado a executar o total dos créditos orçados, só possua autorização para realizar a despesa caso haja previsão orçamentária correspondente. A execução da despesa transcorre em três estágios, que conforme previsto na lei n. 4.320/1964 são o empenho, a liquidação e o pagamento.

O empenho, conforme artigo 58 da lei n. 4.320/1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. Consiste, resumidamente, na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Todavia, ainda que a despesa esteja legalmente empenhada, não há obrigação de que o Estado efetue o pagamento, uma vez que o implemento de condição poderá estar concluído ou não. Isso justifica-se pelo fato de a legislação também determinar que o pagamento de qualquer despesa pública, passe pelo crivo da liquidação, que corresponde ao estágio seguinte.

Para Giacomoni (2012, p. 310) o empenho é tido como principal instrumento da administração pública para acompanhamento e controle da execução de seus orçamentos, tendo em vista que "empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito". O artigo 60, ao vedar a realização de despesa sem prévio empenho, evidencia o caráter essencial deste estágio. Nesse sentido, Sanches (2013) destaca que a assunção de compromisso sem prévio empenho implica em responsabilidade pessoal da autoridade perante o fornecedor. A realização do pagamento, por sua vez, sem tal

formalidade, sujeita o ordenador de despesa ao processo de tomada de contas e outras ações legais.

A liquidação consiste, de acordo com o artigo 63 da lei n. 4.320/1964, na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. Envolve, dessa forma, todos os atos de conferência e verificação, desde a prestação do serviço (ou entrega do material) até o reconhecimento da despesa.

Sanches (2013, p. 236) aponta que a liquidação é expressa

[...] pelo conjunto de procedimentos realizados sob a supervisão e responsabilidade do ordenador de despesas, no qual se verifica o direito adquirido pelo credor, a partir dos títulos e documentos comprobatórios do crédito, ou seja, que a despesa foi regularmente empenhada e o bem ou serviço foi entregue de maneira satisfatória.

O último estágio da despesa é o pagamento, que equivale à entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo desta forma o débito ou obrigação. O artigo 62 da lei n. 4.320/64 determina que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Assim, em um primeiro momento emite-se a ordem de pagamento após a liquidação, onde a autoridade competente determina que a despesa seja paga. Em seguida, ocorre o pagamento propriamente dito, com o qual considera-se o encerramento da realização da despesa (GIACOMONI, 2012).

O caput do artigo 74 do Decreto-Lei n. 200/67, no que diz respeito à forma de pagamento, determina que na realização da despesa pública será utilizada a via bancária, conforme normas estabelecidas em regulamento. A partir disto, os §§ 2º e 3º do referido artigo tratam também sobre o pagamento da despesa:

Art. 74 [...]

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos (BRASIL, 1967).

Vale ressaltar que as despesas liquidadas, porém não pagas até 31 de dezembro do exercício corrente, são consideradas Restos a Pagar, que se classificam em Restos a Pagar Processados (RPP) e Restos a Pagar Não Processados (RPNP) (BRASIL, 1964). Os RPPs englobam as despesas que passaram pelo processo de liquidação, enquanto os RPNPs englobam despesas que se encontram ainda em estágio de empenho.

Aquino e Azevedo (2017, p. 586) descrevem o processo de inscrição em Restos a Pagar da seguinte forma:

A inscrição de RPP viria de gastos já liquidados que não tenham sido pagos dentro do exercício, seja por tempo de processamento ou pela data de vencimento do título. Já a inscrição no RPNP viria da necessidade de manter empenhos para execução futura que tenham sofrido atrasos por fatos imprevistos, em serviços não recorrentes que serão finalizados apenas após o fim do exercício. Nesses casos, uma parcela do orçamento é deixada em aberto para execução futura.

A inscrição de despesas em Restos a Pagar é um ponto que merece atenção. Isso porque, conforme apontado por Aquino e Azevedo (2017), se feita de modo indiscriminado, pode levar ao aumento do endividamento, à perda do princípio da anualidade e à redução da transparência, contribuindo para que o orçamento perca sua credibilidade³⁶.

4.4 O contingenciamento das despesas

O contingenciamento corresponde a um mecanismo formal adotado pelo governo, legalmente fundamentado, que visa evitar a ocorrência de discrepâncias entre o montante arrecadado e o montante gasto. Sua base de incidência são as despesas discricionárias, quais sejam, as inversões financeiras, os investimentos, outras despesas correntes e as despesas de capital. De acordo com Galhardo (2008, p.55):

O objetivo do mecanismo é o de limitar a realização da despesa orçamentária, ao longo do exercício, em montantes inferiores aos autorizados na LOA e nos créditos adicionais, visando a compatibilizar com o fluxo de caixa, de tal forma que a execução dos gastos não supere os valores efetivamente arrecadados, sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

³⁶ Sobre o assunto, Rezende e Cunha (2005) destacam que a soma dos efeitos decorrentes da expansão dos RAPs gera um conflito entre a liberação de recursos do orçamento corrente e de recursos repesados de orçamentos de exercícios anteriores.

Para Silva e Marques (2011, p. 46), o contingenciamento de despesas representa a situação na qual:

O governo deverá gastar menos do que foi planejado no orçamento, tendo em vista a ocorrência de frustração [queda] na arrecadação estimada ou aumento de despesas acima do patamar previamente fixado, adequando-se, dessa forma, à nova realidade fiscal. Contingenciamento tem o mesmo significado, à luz dos textos legais, que limitação de empenho e a consequente movimentação financeira.

O mecanismo é regulamentado pelo artigo 9º da LRF, que determina que:

Art.9º- 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.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º 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.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no §1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais [...]. (BRASIL, 2000).

O mecanismo do contingenciamento, dessa forma, é legal e de uso compulsório, aplicável exclusivamente quando comprovada a redução da arrecadação em relação àquela que havia sido estimada e considerada na fixação das metas fiscais da LDO e na própria peça anual de orçamento. Ou seja, na ausência de motivação quanto à frustração de receitas e o risco de afetação das metas de resultado nominal e primário, não há que se falar em adiamento da execução do orçamento antes que seja apurado que a receita realizada não comporta as metas fiscais estabelecidas (GONTIJO, 2010).

Faz-se necessário, no entanto, considerar a ocorrência de fatos supervenientes ao longo do exercício financeiro, o que pode interferir no cumprimento da meta fiscal e, inclusive, gerar a necessidade de revisão do montante previsto. O artigo 31 da LRF trata, por exemplo, de situações em que a dívida consolidada ultrapassa o limite previsto no artigo 30:

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º (BRASIL, 2000).

Para viabilizar a consequente necessidade de aumentar, durante o exercício, a despesa com pagamento de juros e serviços da dívida, a própria LRF, entre outras medidas³⁷, determina a limitação de empenho na forma do artigo 9º, enquanto perdurar o valor do limite ultrapassado. Gontijo (2013, p.5) destaca, a partir disso, que é possível observar pelo menos três situações distintas no decorrer do exercício financeiro:

Na primeira, quando não há contingenciamento, a programação aprovada deverá ser executada, pois pressupostamente todos os princípios legais e constitucionais foram seguidos na sua elaboração. Outra, que limita a sua execução enquanto perdurar a situação de exceção (frustração de receita) prevista no art. 9º da LRF. A terceira, em que a programação, depois de contingenciada, é recomposta, ou seja, descontingenciada, quando não mais perdurar os motivos de sua limitação.

Apesar das determinações trazidas pela LRF, o que se observa na prática é que o principal motivo do contingenciamento está relacionado à garantia de promoção do superávit primário³⁸. Preocupado com o cumprimento antecipado, ou até mesmo majorado da meta fiscal, o Executivo usualmente realiza, através de atos alheios à comprovação da frustração de receitas e do risco de afetação das metas fiscais, contingenciamentos preventivos logo após a liberação

³⁷ O aumento do superávit primário pode ser obtido por meio de aumento da receita primária e, ou redução da despesa primária.

³⁸ O superávit primário é um importante indicador da sustentabilidade da política fiscal em face do endividamento público.

do orçamento, obrigando os órgãos a executar apenas uma parcela das despesas aprovadas no orçamento (REZENDE, 2005).

Sobre o assunto, Sadeck *et al* (2005) reforçam que a o contingenciamento vem sendo bastante utilizado como meio de assegurar metas de superávit primário e acordos firmados com instituições financeiras multilaterais, funcionando como um apêndice da política econômica adotada pelos governos.

O superávit primário, por se tratar de meta fiscal vinculante para o gestor público dentro de um quadro orçamentário competitivo entre as mais variadas despesas e ações governamentais, torna-se referência fixa de poupança para o setor público. Normativamente, se o gestor interpreta o superávit primário como um nível que pode ser administrativamente superado, ou seja, acrescido além da previsão legal inscrita na LDO e na LOA, ele passa ao largo da finalidade legal, porquanto não haja autorização específica para que se deixe de realizar as despesas autorizadas na LOA, conforme a disponibilidade de receita efetivamente arrecadada (PINTO, 2006).

Rezende (2014) aponta o uso do contingenciamento de despesas pelo Executivo, também, para diferentes fins, afastando-se do que estabelece a LRF, tais como financiar aumentos não previstos nas despesas obrigatórias e cobrir créditos extraordinários abertos sem fonte financiadora correspondente. Gontijo (2010) argumenta que, aparentemente, o governo contingencia mesmo quando não tem informação certa de que realmente houve arrecadação insuficiente.

A operacionalização do referido mecanismo ocorre através do Decreto de Contingenciamento, conhecido como Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Sua expedição ocorre após a aprovação da LOA, sendo estabelecida pelo chefe do Executivo. Para atendimento dos objetivos previamente mencionados, o Decreto desdobra em metas bimestrais a arrecadação anual estimada na LOA, de modo que estas sirvam de parâmetro à elaboração do cronograma mensal de desembolso. Além disso, o Decreto de Contingenciamento³⁹ também estabelece as regras para a liberação de recursos financeiros aos outros Poderes.

Para Gontijo (2010), a forma como o mecanismo em questão é utilizado gera desconforto entre os parlamentares. Isto porque, apesar de as despesas discricionárias corresponderem a uma pequena parcela do orçamento, o Executivo habitualmente elege como

³⁹ Os decretos de contingenciamento não identificam as programações específicas que são contingenciadas, apenas fixam limites globais de empenho e pagamento por órgão, o que amplia a margem de flexibilidade da execução. A falta de compromisso com a execução e a ausência de critérios de contingenciamento estabelecem, assim, uma espécie de “cortina de fumaça” na gestão administrativa, onde tudo pode ser atribuído à falta de recursos (GREGGIANIN, 2015).

prioridade de contingenciamento aquelas não previstas na proposta encaminhada ao Legislativo, ou seja, o valor acrescido em forma de emendas⁴⁰ parlamentares. Em decorrência disso, um instrumento técnico acaba adquirindo viés político, desvalorizando, desrespeitando e desconsiderando a apreciação do projeto de lei orçamentária anual feita pelo Legislativo.

Sadeck *et al* (2005) destacam que o uso desenfreado do contingenciamento preventivo prejudica a continuidade das políticas e dificulta o processo de controle social, uma vez que o critério de transparência dos dados, previsto na LRF, deixa de ser cumprido. Segundo os autores, em todo início de ano ocorre interrupção no andamento das políticas, havendo, ao final do exercício, execução dos programas de forma acelerada. Nesse sentido, chamam atenção, ainda, para a necessidade de publicização dos critérios, motivos e dos valores do contingenciamento das políticas, bem como para o estabelecimento de regras claras, o que não ocorre atualmente.

Nunes (2005) também aborda a necessidade de formulação de critérios mais claros em relação ao contingenciamento, fato que contribuiria também para a preservação da independência dos Poderes. A partir disso, é possível afirmar que se trata de um mecanismo sobre o qual pairam diversas controvérsias e que carece de regulamentação mais consistente.

A análise do contingenciamento e dos demais instrumentos abordados neste capítulo revela a possibilidade de que o Executivo adote estratégias que lhe garantam atuação flexível na implementação de planos e orçamentos públicos, reduzindo-se a eficácia da ação legislativa e transferindo-se para a fase de execução orçamentária o poder de definir prioridades. Esta falta de compromisso e responsabilidade política pela execução do orçamento aprovado pelo Legislativo estimula a sobrevivência de uma série de deficiências no modelo autorizativo.

⁴⁰ Seu valor total é praticamente composto de despesa primária discricionária (custeio e investimento).

5 ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

Conforme o panorama anteriormente apresentado, o orçamento público envolve necessariamente relações de poder. O regramento constitucional brasileiro assenta-se em um sistema de *checks and balances*, no qual um Poder controla a atuação do outro, com o objetivo de gerar um equilíbrio de forças, onde nenhum deles se sobreponha. Para isso, a CRFB/88 definiu instrumentos específicos, dos quais, do ponto de vista orçamentário, destacam-se a prerrogativa de iniciativa e o poder de veto dados ao Executivo versus a aprovação e o controle pelo Legislativo. Outorgou, dessa forma, as decisões político-orçamentárias a esses Poderes, responsáveis pela definição e realização de políticas públicas, sujeitando-as, no entanto, à tutela jurisdicional (SANTOS; GASPARINI, 2020).

As atribuições orçamentárias específicas dos poderes Executivo e Legislativo deveriam, em essência, se complementar. Contudo, na prática, o que se observa nessa relação é um embate de forças, tendo em vista a natureza autorizativa do orçamento e o presidencialismo de coalizão. Nesse contexto, o uso desmedido dos mecanismos de gestão das coalizões pelo Executivo, notadamente quanto à execução de emendas, aqueceu um debate acerca da natureza do orçamento público brasileiro.

Segundo Mendes e Dias (2014), os constantes descontentamentos com essa situação fizeram surgir, ao longo do tempo, propostas legislativas visando tornar obrigatória a execução das despesas constantes no orçamento público, além de trazer a autorização legislativa como pré-requisito para a suspensão, o remanejamento ou o cancelamento de tais despesas, de modo que o mesmo adquira caráter impositivo. O capítulo aborda as concepções do orçamento impositivo no Brasil, apresentando, nas seções 5.1 e 5.2, sua adoção pela União e pelo estado de Minas Gerais, respectivamente.

As propostas legislativas supracitadas sugerem, em suma, o que a literatura chama de orçamento impositivo, cujo objetivo é a retirada da discricionariedade do Executivo na fase da execução orçamentária. Elas baseiam-se no modelo americano, dotado do instrumento denominado *rescission* que, de acordo com Piscitelli (2007), exige, para a inexecução de crédito orçamentário, explícita autorização legislativa. Piscitelli (2007, p. 3) destaca, entretanto, que o conceito de orçamento impositivo é mais “um produto das características e das práticas sociopolíticas brasileiras do que propriamente de uma ordem legal ou mesmo de um corpo de doutrina que lhe dê respaldo e consistência”.

Nessa direção, Lima (2003) destaca que, tendo em vista o grau de discricionariedade concedido ao Executivo, existem três tipos de modelos de orçamentos impositivos, rotulados

como versões extrema, intermediária e flexível. A versão extrema exige que os gestores executem integralmente a programação orçamentária definida pelo Legislativo. A adoção de tal modelo é improvável, tendo em vista que nele, quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Legislativo – não detém o poder de autorizar que ele não seja efetuado.

Já a versão intermediária objetiva a obtenção de anuência do Legislativo para a não execução de parte da programação. Trata-se do modelo adotado pelos Estados Unidos, desde meados dos anos 1970, caracterizado pelo mecanismo de *rescission* anteriormente mencionado. É uma versão que permite certa flexibilidade orçamentária, considerando que, em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias, o Executivo poderia não executar as despesas previstas. Caberia ao referido Poder justificar ao Legislativo a razão de não ter executado alguns dos créditos incluídos no orçamento (MENEZES; PEDERIVA, 2015).

A versão flexível, por sua vez, determina a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, concedendo discricionariedade ao Executivo em relação às demais despesas (MENEZES, PEDERIVA, 2015). Cabe ressaltar que Praça (2013) sustenta, ainda, a existência de um quarto tipo de orçamento impositivo, tratado como orçamento impositivo para emendas. Nessa versão, o Executivo “estaria obrigado a executar todas as emendas orçamentárias, individuais e coletivas, propostas por parlamentares, sem se preocupar com o resto do orçamento” (PRAÇA, 2013, p.221).

O modelo acrescentado por Praça (2013) é o que mais se aproxima do adotado no Brasil, onde a execução da lei orçamentária, no que tange às programações incluídas ou acrescidas por meio de emenda individual, passou a ser obrigatória, e não meramente facultativa. Sua execução orçamentária torna-se, dessa forma, um dever do gestor. Essa responsabilidade, no entanto, é afastada quando forem comprovados impedimentos técnicos ou legais (GREGGIANIN; SILVA, 2015).

A aprovação do orçamento impositivo, conforme Greggianin e Silva (2015) se deu em um momento de debate doutrinário entre duas correntes de pensamento. A primeira, mais antiga, ao considerar que os orçamentos públicos têm caráter meramente autorizativo, alia-se à cultura e à prática da administração pública. Trata-se de um entendimento que garante ao gestor ampla margem de manobra e flexibilidade na execução, possibilitando a eleição das programações a serem executadas (BALEEIRO, 1996). Essa posição é, há anos, sustentada pela

teoria proposta por Paul Laband⁴¹ na Alemanha do século XIX. Segundo esse jurista, após a aprovação do orçamento pelo Legislativo, a execução orçamentária seria de competência exclusiva do Executivo, entendendo-se que a responsabilidade do governo perante os parlamentares é política e que o orçamento não tem efeitos vinculantes (SANTOS; GASPARINI, 2020).

Por outro lado, também gozando de apoio doutrinário, há a linha que defende que o orçamento público, por decorrer de norma de ordem pública, firma-se no pressuposto da obrigatoriedade. Nessa direção, segundo De Oliveira⁴² (2006), o orçamento teria o caráter típico de qualquer norma jurídica: imperativo, coativo, de normatização de condutas. Posicionando-se pela existência de um dever jurídico de execução, o orçamento impositivo já decorreria naturalmente do conjunto de princípios e normas de planejamento e orçamento da CRFB/88, bastando apenas colocá-los em prática (SANTOS; GASPARINI, 2020).

A partir desse último entendimento, o esforço para alteração do texto constitucional poderia ter sido substituído por alterações específicas nos textos das LDOs e das leis complementares sobre finanças públicas, apenas tornando evidente a existência de força vinculante das leis orçamentárias. A introdução do novo modelo por meio das LDOs, anualmente renovadas, permitiria aperfeiçoamentos constantes, até que os conceitos fossem sedimentados e permanentemente inseridos de forma no texto constitucional (SANTOS; GASPARINI, 2020).

No entanto, conforme apresentado a seguir nas seções 5.1 e 5.2, a forma como foi promovida a alteração da Constituição declara explicitamente a obrigatoriedade de execução apenas das programações derivadas de emendas, o que, de acordo com Greggianin e Silva (2015), permite a conclusão de que as demais programações discricionárias, embora representem uma pequena parcela do orçamento, manteriam o caráter apenas autorizativo.

5.1 Adoção do orçamento impositivo pela União

Em 17/03/2015, foi promulgada, pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional n. 86, advinda da PEC n. 358/2013, que acrescenta novas disposições aos artigos 165 e 166 da

⁴¹ Paul Laband desenvolveu seus conceitos para legitimar a superioridade do Executivo sobre o Legislativo. Suas ideias tinham como pano de fundo a crise constitucional prussiana, tendo em vista os conflitos entre o chanceler Bismarck e o Parlamento de 1861 a 1867 (MACEDO, 2014).

⁴² De acordo com o autor, ou o orçamento é impositivo, ou é socialmente ineficaz, não havendo terceira possibilidade,

CRFB/88. A EC n. 86/2015 determina a obrigatoriedade de execução de programações orçamentárias incluídas por emendas parlamentares individuais e altera o artigo 198 da CRFB/88 para estabelecer 15% de vinculação de recursos da União para programas e ações de saúde.

Os textos das LDOs 2014 e 2015, no entanto, já absorviam boa parcela das alterações. A PEC n. 358/2013, apelidada de “PEC do orçamento impositivo”, tramitou por algum tempo pela Câmara dos Deputados, e decorre da PEC n. 22-A/2000, que, por sua vez, resultou da revisão da PEC n. 565/2006, proposta pelo então senador Antônio Carlos Magalhães (MENDES; DIAS, 2014).

A PEC n. 22/2000, original do Senado, era mais abrangente, uma vez que tornava obrigatória a execução de toda a programação contida na LOA. A execução obrigatória poderia ser afastada apenas caso o chefe do Executivo solicitasse ao Congresso Nacional o cancelamento ou contingenciamento da despesa fixada na referida lei, com as devidas justificações. Também eram previstas, na PEC 22/2000, exceções para os casos de calamidades e insuficiência de receitas (GREGGIANIN; SILVA, 2015). Obtendo parecer favorável da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e uma vez aprovada pelo Senado, a PEC n. 22/2000, foi remetida à apreciação da Câmara dos Deputados e transformada em projeto substitutivo.

A PEC n. 565/2006, versão aprovada na Câmara, alavancou uma inflexão na abrangência da PEC n. 22/2000, tornando obrigatória apenas a execução das programações incluídas por emendas parlamentares individuais, a princípio limitadas a 1 % da RCL. No Senado, a partir da PEC n. 22-A/2000, esse limite foi ampliado para 1,2%, devendo metade (0,6%) ser destinada às ações e serviços públicos de saúde.

Ainda no Senado, suprimiu-se a necessidade de audiências públicas na aprovação das emendas individuais, requisito constante na versão da Câmara. Greggianin (2015) destaca que a mudança de foco, de uma regra geral para um modelo limitado à programação das emendas individuais, surpreendeu, levando-se em conta que o problema da baixa execução orçamentária não recai apenas sobre esta parcela, mas sobre todo o orçamento público. O quadro 1 apresenta, de forma resumida, as propostas listadas.

Quadro 1 - Propostas de emendas visando alterar dispositivos constitucionais para tornar obrigatória a programação constante na LOA, em âmbito federal

PROPOSTA	DISPOSITIVO	SITUAÇÃO
PEC n. 22/2000	Altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da LOA	Transformada em projeto substitutivo
PEC n. 565/2006	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.	Aprovada na Câmara dos Deputados
PEC n. 22-A/2000	Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução de emendas parlamentares ao orçamento da União.	Aprovada no Senado
PEC n. 358/2013	Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução de emendas parlamentares ao orçamento da União.	Transformada em norma jurídica – EC n. 86/2015

Fonte: Elaborado pela autora.

As diversas discussões acerca do conteúdo das propostas deram origem à PEC n. 358/2013, posteriormente convertida na EC n. 86/2015, conforme quadro 1. Segundo Greggianin e Silva (2015), alguns pontos quanto ao texto da EC n. 86/2015 merecem atenção. O primeiro deles diz respeito à sua limitação financeira, nos termos do § 9º do artigo 166 da CRFB/88:

Art. 166 [...]

§ 9º 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 (BRASIL, 2015).

Esse parâmetro visaria evitar o aumento desenfreado das programações aprovadas pelas emendas individuais, agora de execução obrigatória. Por outro lado, tal medida resultaria em renúncia de prerrogativa política, porque inibe a ação individual de parlamentares de propor alterações estruturantes e de maior repercussão financeira na peça orçamentária.

O segundo ponto, que é considerado o principal dispositivo da EC n. 86/2015, está relacionado à obrigatoriedade de execução das programações incluídas na LOA através de emendas individuais, nos termos do §11º do artigo 166 da CRFB/88:

Art. 166 [...]

§ 11º É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 (BRASIL, 2015).

Vale ressaltar, no caso desse dispositivo, que não são as emendas individuais que se tornam obrigatórias, mas sim sua execução orçamentária e financeira no percentual determinado. De acordo com Santos e Gasparini (2020), prova disso é que são incluídas na LOA mais emendas (1,2 % da RCL da LOA) do que se executará (1,2 % da RCL do ano anterior), salvo raras exceções em que a RCL prevista na LOA seja menor do que a RCL do exercício anterior.

O terceiro ponto de atenção são os §§ 12 a 15 da EC 86/2015, que dispõem sobre os casos de impedimentos de ordem técnica, que, se presentes, eliminam a obrigatoriedade de execução das respectivas emendas individuais:

Art. 166 [...]

§ 12 As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

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

§ 14 No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I- até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II- até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III- até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV- se, até 20 de novembro ou até 30 (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.

§ 15 Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14 (BRASIL, 2015).

Os impedimentos de ordem técnica podem afastar a obrigatoriedade de execução das emendas individuais em casos onde houver falta de apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; falta de razoabilidade do valor proposto; incompatibilidade entre o valor proposto e o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que inviabilize a conclusão de uma etapa útil do projeto; não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho; e realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos, entre outras (SANTOS E GASPARINI, 2020).

O quarto ponto corresponde ao § 16 da EC n. 86/2015, que estabelece que, para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais, os Restos a Pagar poderão ser considerados:

Art. 166 [...]

§ 16 Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (BRASIL, 2015).

A partir do disposto no § 16, é possível observar que se trata de mais um aspecto da norma que também corrobora o argumento de Greggianin e Silva (2015) no sentido de o novo regime não alterar a natureza da LOA. Conforme apontado por Santos e Gasparini (2020), a possibilidade do uso de Restos a Pagar para fins de cumprimento da execução financeira pode elevar o valor de emendas individuais, constantes do orçamento, que não será executado, dado

que o teto de 1,2% da RCL é o mesmo para emendas novas e velhas, compostas por RP de exercícios anteriores.

A possibilidade de contingenciamento, prevista no § 17, também é um ponto importante da EC n. 86/2015:

Art. 166 [...]

§ 17 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 § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (BRASIL, 2015).

Para Greggianin e Silva (2015, p. 30-31), “a possibilidade de contingenciamento das programações incluídas por emendas implica uma redução equivalente dos valores obrigatórios [...]”. Ainda segundo os autores, “a regra equilibra o regime de execução “obrigatória” do orçamento impositivo das emendas com a situação do conjunto das demais despesas discricionárias”. Ou seja, o critério de contingenciamento proporcional promoveria a correção da prática anterior de se contingenciar inicialmente as emendas parlamentares (SANTOS; GASPARINI, 2020).

O § 18 da EC n. 86/2015 determina que a execução das programações de caráter obrigatório deve ser equitativa:

Art. 166 [...]

§ 18 Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria (BRASIL, 2015).

Pederiva e Pederiva (2015), a partir disso, abordam os efeitos inesperados da obrigatoriedade de execução das emendas individuais. Segundo os autores, a população potencialmente beneficiada passaria a intervir como parte processual interessada. Isso porque as mudanças normativas possibilitam que novos atores interfiram na alocação dos recursos públicos. Viabilizam, teoricamente, a intervenção judicial para a tutela dos interesses dos potenciais beneficiários dos gastos relacionados a emendas individuais, ampliando o número de atores relevantes e fortalecendo a democracia. De acordo com os autores, a atuação dos interessados seria autônoma e independente da discricionariedade do Executivo ou dos autores das emendas.

A EC n. 86/2015, por fim, promoveu alterações no artigo 198 da CRFB/88 acerca das ações e serviços públicos de saúde. Conforme já mencionado, metade dos valores relativos às emendas individuais deve ser direcionada a este tipo de despesa, sendo o montante computado na composição do piso mínimo de saúde, estabelecido nos §§ 9 e 10 do artigo 166 da CRFB/88. A esse respeito, Lahud (2016, p.89) destaca o fato de não haver, necessariamente, mais recursos para saúde, uma vez que “as ações priorizadas pelo Ministério da Saúde estão sendo efetivas para a execução orçamentária, mas não para a execução financeira em escala e valores absolutos”.

Volpe e Cambraia (2015), antes mesmo da promulgação da EC n. 86/2015, a partir do texto da LDO 2014, realizaram uma análise preliminar da experiência do orçamento impositivo pela União, considerando a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais. Em ambos os casos, se observou o aumento nos montantes de empenho e pagamento em comparação com os anos anteriores, onde as “medidas impositivas” não eram válidas. Especialmente, em relação ao empenho, os autores destacam um ganho significativo na execução orçamentária das programações oriundas de emendas individuais com a vigência do orçamento impositivo, crescimento que foi menos significativo na execução financeira, uma vez que as condições para o pagamento são mais complexas e seu curso mensal de execução depende da execução física e da entrega, cujo comportamento é nitidamente mais estável.

Vale ressaltar que em 26 de junho de 2019 as mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal promulgaram a EC n. 100/2019, que inclui no artigo 166 da CRFB/88 o §12, que estendeu a obrigatoriedade de execução de até 1%⁴³ da RCL do exercício anterior para as programações orçamentárias provenientes de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal (BRASIL, 2019). Além dessa mudança, promoveu pequenos aperfeiçoamentos de redação com objetivo de deixar mais claros alguns dispositivos, e limitou a 0,5% a parcela de RPs que pode ser considerada para fins de cumprimento da execução financeira das programações das emendas de iniciativa de bancada. Definiu, também, a possibilidade de contingenciamento dessas programações nos mesmos moldes já previstos para as emendas individuais. A EC n. 100/2019⁴⁴, nesse sentido, acrescentou poucas novidades às discussões já realizadas até aqui (SANTOS; GASPARINI, 2020).

⁴³ O percentual de 1% será atingido apenas no segundo ano de vigência da EC n. 100/2019, sendo definido o percentual de 0,8% para o exercício subsequente ao de sua promulgação (BRASIL, 2019).

⁴⁴ A ALMG promulgou, em 4 de setembro de 2019, a EC n. 100/2019, que altera o artigo 160 da Constituição do Estado e dá outras providências, estendendo a obrigatoriedade de execução às emendas de blocos e bancadas, no montante correspondente até 0,0041% da RCL do exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada. A análise das implicações da adoção do orçamento impositivo pelo estado de Minas Gerais, realizada no

A partir da proposta adotada pela União na EC n. 86/2015, cujos pontos estão dispostos nos parágrafos acima, e de sua experiência inicial, sete estados e o Distrito Federal estabeleceram, no período de 2015 a 2018, a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais ao orçamento. A seção a seguir aborda o caso de Minas Gerais, que adotou o orçamento impositivo em 2018, a partir da EC n. 96/2018, que é derivada da PEC n. 34, de 15/05/2015.

5.2 A adoção do orçamento impositivo em Minas Gerais

Em Minas Gerais, tramitaram pela Assembleia Legislativa, desde a promulgação da CEMG/89 até 2018, algumas propostas de emenda ao texto constitucional com o objetivo de tornar a LOA, ou ao menos parte dela, de execução obrigatória. A primeira delas, foi a PEC n. 29/2007, cujo objetivo era o de tornar mandatória a execução de todo o orçamento, exceto em casos previamente autorizados pela ALMG. A proposta, no entanto, foi arquivada. A PEC n. 63/2013, que propunha obrigatoriedade na execução de emendas parlamentares, também foi arquivada.

Já a PEC n. 34/2015, apelidada de “PEC do orçamento impositivo”, tramitou por três anos pela ALMG. Apesar do rótulo, seu objetivo não era o de tornar obrigatória a execução do orçamento como um todo, diferente do que propunha a PEC n. 29/2007. Seu conteúdo, que muito se assemelha ao da PEC n. 63/2013, visava tornar obrigatória a execução de parte das despesas agregadas ao orçamento pelo Legislativo, sob a forma de emendas parlamentares individuais. O quadro 2 apresenta um resumo das propostas.

presente trabalho, entretanto, engloba o intervalo temporal de 2016 a 2019 e, assim, não contempla as alterações trazidas pela EC 100/2019, que passou a produzir efeitos a partir do exercício de 2020.

Quadro 2 - Propostas de emendas visando alterar dispositivos constitucionais para tornar obrigatória a programação constante na LOA, apresentadas à ALMG no período de 1989 a 2018

PROPOSTA	DISPOSITIVO	SITUAÇÃO
PEC n. 29/2007	Acrescenta o art. 157-A à Constituição do Estado, que torna a Lei Orçamentária Anual de execução obrigatória. Dispõe sobre a execução obrigatória da Lei Orçamentária Anual, ressalvada a aprovação, pela Assembleia Legislativa, de autorização do Executivo para o cancelamento ou contingenciamento total ou parcial de dotação orçamentária.	Arquivada
PEC n. 63 /2013	Dá nova redação aos arts. 159 e 160 da Constituição do Estado e acrescenta incisos ao art. 68 do Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias. Propõe a autorização do orçamento impositivo em relação às emendas parlamentares.	Arquivada
PEC n. 34/2015	Acrescenta dispositivos aos arts. 159 e 160 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Propõe a autorização do orçamento impositivo em relação às emendas parlamentares.	Transformada em norma jurídica – EC n. 96/2018

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe ressaltar, nesse contexto, conforme argumenta Zucker (1987), que as organizações são influenciadas por pressões normativas internas e/ou externas. Tais pressões fazem com que elas sejam guiadas por elementos legitimados no ambiente em que atuam, o que conduz ao denominado isomorfismo institucional. Meyer e Rowan (1977), na mesma direção, apontam que as interdependências técnicas e a troca de conhecimento existente no ambiente levam as organizações se tornarem cada vez mais similares em suas práticas e procedimentos, tornando-se isomórficas.

Assim, é possível apontar a promulgação da EC n. 86/2015 pela União como uma janela de oportunidade para transformação da PEC n. 34/2015 em norma jurídica. A EC n. 96/2018, que traz determinações semelhantes àquelas adotadas na esfera federal, foi promulgada em 26 de julho de 2018 e acrescenta dispositivos aos artigos 159, 160 e 181 da CEMG e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tais determinações são apresentadas a seguir.

Destaca-se, em suma, que:

Art. 160 [...]

§ 4º As emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual serão aprovadas no limite de 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que 50% (cinquenta por cento) desse percentual será destinado a ações e serviços públicos de saúde, ressalvado o disposto no art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 5º – A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 4º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do disposto no inciso II do § 2º do art. 198 da Constituição da República, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 6º – É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual, nos termos previstos no § 4º, em montante correspondente a 1,0% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, ressalvado o disposto no art. 140 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (MINAS GERAIS, 2018).

Os efeitos dos dispositivos acima sobre a execução orçamentária das emendas serão analisados no capítulo 6, a seguir.

6 A EXPERIÊNCIA DA ADOÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM MINAS GERAIS

O presente capítulo aborda a experiência da adoção do orçamento impositivo no estado de Minas Gerais, com base nas determinações trazidas pela EC n. 96/2018. A seção 6.1 descreve a metodologia aplicada para a análise de dados empreendida, referente às emendas parlamentares individuais. Os resultados de tal análise encontram-se distribuídos entre as seções 6.2, 6.3 e 6.4.

Na seção 6.2, é apresentada a análise – geral e por grupo – da divisão, por parlamentar, dos limites autorizados para atendimento às emendas individuais entre 2016 e 2019. A seção 6.3 traz, por sua vez, a análise dos valores de contingenciamento e de impedimentos técnicos que incidiram sobre as emendas individuais, para o mesmo intervalo temporal. A seção 6.4, por fim, apresenta a análise – geral e por grupo – dos indicadores de execução orçamentária e financeira das referidas emendas, tendo em vista as três fases da despesa pública – empenho, liquidação e pagamento.

6.1 Metodologia

Para atendimento ao objetivo geral apresentado na introdução deste trabalho, a análise de dados realizada acerca da proposição e da execução orçamentária das emendas parlamentares individuais em Minas Gerais considera o recorte temporal de 2016 a 2019, que, além de englobar parte dos períodos anterior e posterior à vigência da EC n. 96/2018, equivale a um ciclo completo do PPAG e contempla duas legislaturas parlamentares⁴⁵. Ambas as legislaturas foram divididas a partir dos blocos que as compõem, permitindo examinar se a execução orçamentária das programações incluídas por emendas individuais ocorre de forma imparcial e neutra em relação à origem partidária do autor da iniciativa, ou se existem indícios de uso político na liberação de verbas pelo Executivo.

Para viabilizar a análise, foram utilizados os seguintes indicadores anuais: taxa de empenho das programações, tendo como base a razão entre os totais empenhados e os limites autorizados – geral⁴⁶ e por grupo⁴⁷; taxa de liquidação das programações, tendo como base a razão entre os totais liquidados e os limites autorizados – geral e por grupo; e taxa de pagamento

⁴⁵ A legislatura equivale ao período do mandato dos parlamentares eleitos.

⁴⁶ Tendo em vista o número total de parlamentares.

⁴⁷ Tendo em vista a divisão dos parlamentares segundo seu posicionamento em relação ao governo: oposição, independente ou governista.

das programações, tendo como base a razão entre os totais pagos e os limites autorizados – geral e por grupo.

Através das bases de dados de aprovação das emendas parlamentares individuais, geradas pela Diretoria Central de Planejamento Programação e Normas- DCPPN da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e pela Secretaria de Estado de Governo, obteve-se o quantitativo de emendas aprovadas à LOA e o valor a elas destinado, por proponente, função⁴⁸, unidade orçamentária⁴⁹ e grupo de despesa⁵⁰. Conjugando-se esses dados, através da função PROCV⁵¹ da ferramenta Microsoft Office Excel⁵², com informações de deputados por legislatura⁵³, disponibilizadas pela ALMG, foi possível verificar o partido político de cada um desses proponentes, o que permitiu que os mesmos fossem agrupados de acordo com seu posicionamento em relação ao governo: oposição, independente ou governista. A partir de tais informações, aferiu-se, para cada ano do período analisado, a distribuição do crédito autorizado por parlamentar, de maneira geral e por grupo. Cabe ressaltar, adicionalmente, que para avaliar e diferenciar o comportamento dos valores obtidos em cada um dos grupos supracitados, calculou-se, anualmente, o desvio padrão⁵⁴, a média ponderada e o coeficiente de variação⁵⁵ das amostras.

Para a mensuração dos indicadores de execução orçamentária das emendas representados pelas taxas de empenho, liquidação e pagamento- seriam utilizadas, a princípio, informações de bases diretamente extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira- SIAFI. Essas bases inicialmente não permitiram uma análise adequada da execução das emendas individuais. Isso se deve ao fato de não existir, em Minas Gerais, um Indicador de Procedência e Uso- IPU⁵⁶ específico⁵⁷ para este tipo de despesa, dificultando a discriminação dos valores destinados a cada uma das categorias de emendas parlamentares - que também

⁴⁸ Identifica as áreas de ação governamental nas quais os recursos são alocados.

⁴⁹ Reflete a entidade da administração direta ou indireta responsável pela execução orçamentária das ações.

⁵⁰ Conforme disciplinado pela Lei 4.320/64, agrega o objeto do gasto, dividindo-se em pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida (BRASIL, 1964).

⁵¹ Permite fazer buscas em linhas de uma tabela ou intervalo. Dessa forma, é possível automatizar a visualização de dados em uma planilha.

⁵² Software para criação de planilhas eletrônicas.

⁵³ Embora o recorte temporal selecionado contemple duas legislaturas distintas, a análise realizada considera os parlamentares da 18ª Legislatura, que assumiram o cargo em 2015 e cujo mandato expira em janeiro de 2019.

⁵⁴ O desvio padrão é uma medida que indica a dispersão dos dados dentro de uma amostra com relação à sua média (SPIEGEL, 1994).

⁵⁵ O coeficiente de variação, definido como o desvio-padrão em porcentagem da média, é uma medida relativa que indica variabilidade (SPIEGEL, 1994).

⁵⁶ Identifica a origem e a utilização dos recursos.

⁵⁷ As emendas, em Minas Gerais, são identificadas pelos IPU 4 (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã) e 8 (Recursos Recebidos para Emendas Parlamentares).

podem ser coletivas -, e impedindo que a programação executada seja vinculada ao autor da iniciativa.

Em uma tentativa de discriminar os valores referentes a cada categoria de emenda, foi necessário solicitar uma pesquisa avançada no Portal da Transparência. Houve, no entanto, percalços na obtenção dos dados: as consultas recebidas através do Portal não atenderam aos requisitos⁵⁸ solicitados pela autora. Como justificativa para o recebimento de informações incompletas, foi informado que o Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais - SIGCON-MG- Módulo Saída⁵⁹ não possui informações de execuções orçamentárias, financeiras ou físicas.

Diante disso, na tentativa de sanar eventuais ruídos de comunicação, fez-se necessário um diálogo direto com a equipe responsável pelo controle de emendas parlamentares, no âmbito do Executivo. Após alguns alinhamentos, foi possível, com o auxílio⁶⁰ da Secretaria de Estado de Governo-SEGOV, obter o cruzamento entre dados extraídos do SIAFI e dados extraídos do SIGCON-MG- Módulo Saída. A nova base de dados, proveniente de tal cruzamento, também foi conjugada com as informações disponibilizadas pela ALMG, novamente através da função PROCV, permitindo verificar o valor anualmente empenhado, liquidado e pago, por proponente, partido político, função, unidade orçamentária e grupo de despesa. Vale destacar que aqui, mais uma vez, o desvio padrão, a média ponderada e o coeficiente de variação das amostras foram utilizados.

Entretanto, a metodologia de apuração da execução orçamentária empregada pela SEGOV apresenta algumas limitações. Até 2018, no período que antecedeu o orçamento impositivo, não existia uma espécie de controle da referida Secretaria, e nem mesmo da ALMG, sobre a execução orçamentária das emendas individuais em sua totalidade⁶¹, sendo acompanhadas apenas as modalidades de transferência que geram uma espécie de “código de

⁵⁸ Foi solicitada consulta com os seguintes parâmetros: Exercício; Nome Proponente Emenda Parlamentar Individual; Partido do Proponente; Número da Emenda Individual; Valor Inicial Apresentado Pelo Proponente; Objeto da Emenda Individual; Impedimento Técnico? Sim ou Não; Valor Crédito Autorizado; Função Orçamentária; Unidade Orçamentária; Grupo de Despesa; Despesa Empenhada; Despesa Liquidada; Despesa Paga; Valor Inscrito em RP.

⁵⁹ O Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais - SIGCON-MG foi criado pelo Decreto nº 44.424, de 21 de dezembro de 2006, com a finalidade de acompanhar, coordenar e controlar os instrumentos de natureza financeira que permitam a entrada e a saída de recursos no Tesouro Estadual. O Módulo de Saída do SIGCON-MG surgiu da necessidade de informatizar o processo de celebração de convênios de saída e de consolidar informações gerenciais para o fomento das atividades de articulação política

⁶⁰ Após diálogo direto com a equipe da Subsecretaria de Coordenação e Gestão Institucional da SEGOV, esta realizou o cruzamento entre dados extraídos do SIAFI e dados extraídos do SIGCON-MG- Módulo Saída, tendo sido encaminhadas, via e-mail, bases de dados em formato Excel à autora do presente trabalho.

⁶¹ As emendas podem ser executadas nas seguintes modalidades: aplicação direta, celebração de convênio, execução direta, caixa escolar, resolução e transferência especial.

rastreio” no SIAFI, quais sejam: celebração de convênio, caixa escolar, resolução e transferência especial. Cabe destacar, porém, que no caso das modalidades resolução e caixa escolar, não existe integração entre o SIGCON- Módulo Saída e o sistema interno das unidades orçamentárias. Para esses casos, a SEGOV destacou que os valores foram diretamente informados pelos órgãos responsáveis pela execução de cada emenda e, posteriormente, acrescidos à base de dados encaminhada à autora. Dessa forma, a análise empreendida desconsidera, para o período de 2016 a 2018, a execução orçamentária de emendas nas modalidades aplicação direta e execução direta.

Com o início da vigência do orçamento impositivo, diante da obrigatoriedade de execução das emendas individuais, a SEGOV passou a acompanhá-las rigorosamente, uma vez que é necessário justificar ao Tribunal de Contas do Estado- TCE os possíveis problemas na fase de execução. Diante disso, para os casos em que não existe integração entre os sistemas e em que não se gera o “código de rastreio” no SIAFI, determinou-se que os órgãos preencham dentro do SIGCON- Módulo Saída a execução orçamentária de cada indicação. O TCE, inclusive, passou a ter acesso integral a esse sistema, com o objetivo de facilitar o acompanhamento.

Houve mudança significativa relacionada à publicidade da execução das indicações de emendas individuais: a EC n. 96/2018 determinou que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública mantivessem a relação das programações incluídas por emendas individuais na internet, contendo os detalhes sobre o instrumento de execução, o beneficiário, eventuais impedimentos, o estágio de execução da despesa, entre outros. Dessa forma, para o exercício de 2019, foi possível analisar a execução orçamentária total das emendas individuais, considerando todas as modalidades de transferência. Os dados foram obtidos através de relatórios disponibilizados no site do SIGCON- Módulo Saída.

Para viabilização das referidas análises quantitativas, o conteúdo foi distribuído entre gráficos⁶² e tabelas, que permitem uma melhor organização e visualização dos dados. Vale ressaltar que para o caso da distribuição do crédito autorizado por parlamentar”, apresentada na seção 6.2, os gráficos foram formulados a partir das variáveis “limite individual x percentual de parlamentares”. Diferentemente deste caso, onde foi possível discriminar nos gráficos – individualmente– todos os limites incluídos nas LOAs para atendimento às emendas, no caso dos indicadores de execução orçamentária, apresentados na seção 6.4, em virtude do grande

⁶² Todos os gráficos incluídos no presente trabalho foram formulados utilizando-se o Microsoft Office Excel.

volume (e variedade de valores) de empenhos, liquidações e pagamentos efetuados, os gráficos foram formulados⁶³ a partir de valores agrupados em intervalos⁶⁴.

É importante frisar, ainda, que para que fosse possível comparar as variáveis orçamentárias ao longo do recorte temporal selecionado, todos os números apresentados no presente trabalho foram atualizados a partir de índices de inflação⁶⁵. Com base nos resultados obtidos, foi possível, então, examinar se a implementação da EC n. 96/2018 promoveu mudanças relevantes no tocante ao contingenciamento, à execução orçamentária das programações incluídas por emendas parlamentares individuais, bem como à forma como esta se processa em relação à origem partidária do autor da iniciativa.

6.2 Limite à Aprovação de Emendas Individuais

A EC n. 96/2018 limita a apresentação de emendas parlamentares a 1,0% da RCL prevista para o exercício corrente, devendo a metade delas ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Este percentual, no entanto, será cumprido progressivamente, da seguinte forma:

Art. 139 [...]

I – as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2019 serão aprovadas no limite de 0,70% (zero vírgula setenta por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

II – as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2020 serão aprovadas no limite de 0,80% (zero vírgula oitenta por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

III – as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2021 serão aprovadas no limite de 0,90% (zero vírgula noventa por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

⁶³ Na fase de empenho, foram consideradas as variáveis faixa de empenho x percentual de parlamentares; na liquidação, as variáveis faixa de liquidação x percentual de parlamentares; já na etapa de pagamento, as variáveis faixa de pagamento x percentual de parlamentares.

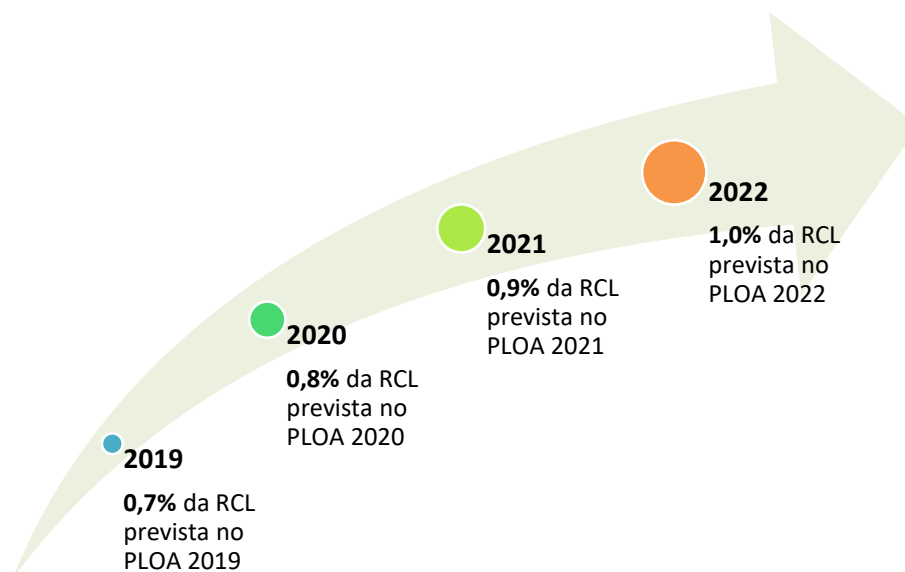
⁶⁴ Os intervalos, aqui denominados faixas, utilizados na formulação dos gráficos são de R\$ 200.000,00.

⁶⁵ Utilizou-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), informado pelo Banco Central do Brasil em <<https://www.bcb.gov.br/>>.

IV – as emendas individuais apresentadas aos projetos de Lei do Orçamento Anual para o exercício de 2022 e para os exercícios seguintes serão aprovadas no limite e no percentual previsto no § 4º do art. 160 da Constituição do Estado (MINAS GERAIS, 2018).

A figura 4 sumariza a progressividade relatada acima.

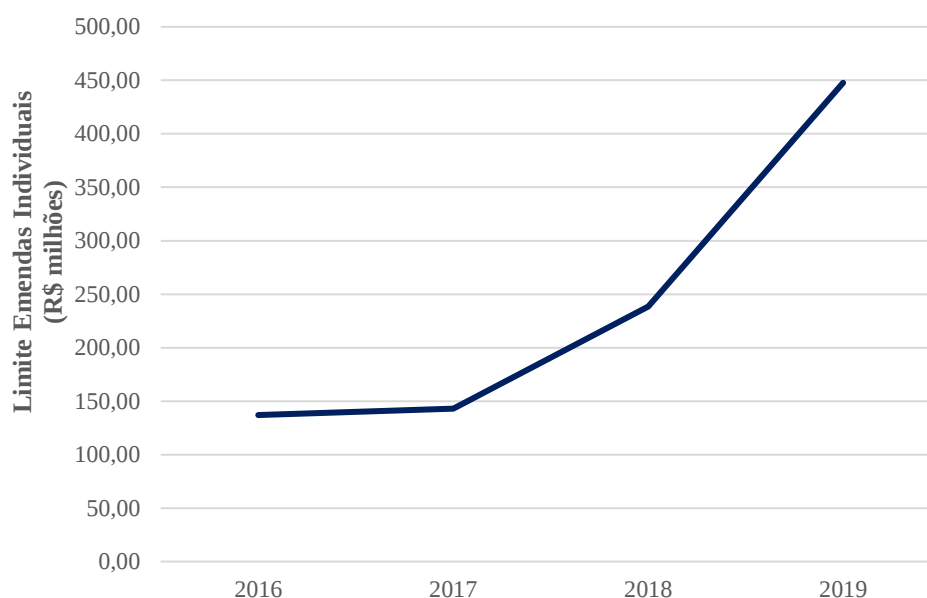
Figura 4 - Progressividade dos percentuais de aprovação das emendas individuais



Fonte: Elaborado pela autora.

Trata-se de uma espécie de teto, ou seja, o montante efetivamente aprovado pode ser inferior ao valor de 1% da RCL. À inclusão desse limite quantitativo à aprovação de emendas individuais associa-se considerável elevação dos valores destinados ao atendimento das mesmas, aspecto que pode ser observado no gráfico 1.

Gráfico 1 - Limite reservado às emendas individuais, no período 2016-2019 – Minas Gerais⁶⁶



Fonte: Elaborado pela autora.

No período anterior à EC n. 96/2018, o limite destinado às emendas individuais era negociado entre Executivo e Legislativo. A partir da adoção do orçamento impositivo, é possível observar um aumento considerável na fatia do orçamento reservada a elas. Em 2016 este montante correspondeu a R\$137.022.053,77; em 2017, R\$142.931.263,47; em 2018, R\$238.485.861,41; e, em 2019, R\$447.697.219,65. No primeiro ano, portanto, em que o orçamento impositivo passa a ser vigente, o montante de recursos orçamentários para atendimento às emendas parlamentares mais do que dobra em relação à média dos três anos anteriores.

As informações contidas na Tabela 1 indicam outra alteração associada à EC n. 96/2018, que diz respeito à forma como o limite definido para as emendas parlamentares é dividido entre os parlamentares.

Tabela 1 - Distribuição do orçamento de emendas individuais entre os deputados, de 2016 a 2019 – Minas Gerais⁶⁷

(continua)

Ano	Limite Anual Total (R\$)	Limite de Crédito por Deputado (R\$)	Percentual de Deputados
2016	137.022.053,77	1.776.108,75	96,10%
		1.777.292,82	1,30%

⁶⁶ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

⁶⁷ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Tabela 1 - Distribuição do orçamento de emendas individuais entre os deputados, de 2016 a 2019 – Minas Gerais

(continuação)

Ano	Limite Anual Total (R\$)	Limite de Crédito por Deputado (R\$)	Percentual de Deputados
2016	137.022.053,77	1.799.790,20	1,30%
		2.012.923,25	1,30%
2017	142.931.263,47	1.671.033,15	93,83%
		1.672.147,17	2,47%
		2.005.239,78	1,23%
		3.342.066,30	1,23%
		7.241.143,65	1,23%
		1.623.192,00	83,12%
2018	238.485.861,41	1.625.356,26	1,30%
		1.626.438,38	1,30%
		1.628.602,64	1,30%
		1.634.013,28	1,30%
		1.667.559,25	1,30%
		1.736.815,44	1,30%
		1.861.260,16	1,30%
		3.246.384,00	2,60%
		28.676.392,00	3,90%
2019	447.697.219,65	30.299.584,00	1,30%
		5.814.249,61	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

É possível observar, ao longo do período analisado, uma divisão relativamente homogênea do limite entre os parlamentares. A maior parte dos parlamentares – acima de 90% em 2016 e 2017; e acima de 80% em 2018 - recebe o mesmo valor. O exercício de 2018 chama atenção não só pela divisão mais desigual comparativamente aos anos de 2016 e 2017, mas também por ser aquele em que a variação absoluta de valor distribuído entre o deputado contemplado com o valor mais alto e aqueles contemplados com o menor valor alcançou o montante mais expressivo, totalizando aproximadamente R\$ 28,7 milhões. Essa discrepância, de acordo com a linha de interpretação apresentada na seção 2.3, seria reflexiva da capacidade política de negociação dos autores de cada emenda em sua relação com o Executivo. No exercício de 2019, por sua vez, com o início da vigência do orçamento impositivo, o limite passou a ser igualmente dividido entre os parlamentares, tendo cada deputado sido contemplado com o montante de R\$5.814.249,61 para o financiamento de suas emendas.

Para averiguar possíveis indícios de viés político na etapa de distribuição do limite destinado às emendas individuais, apresenta-se uma análise anual da divisão do crédito

autorizado por deputado. Para tanto, de 2016 a 2019, os parlamentares foram separados em três grupos⁶⁸ de partidos, a saber: governista; oposição; e independente. É importante frisar que o número de parlamentares que compõem cada grupo pode variar entre os anos, uma vez que em caso de eventuais afastamentos ocorre a convocação de suplente de deputado. O quadro 3 mostra a distribuição dos partidos por grupo.

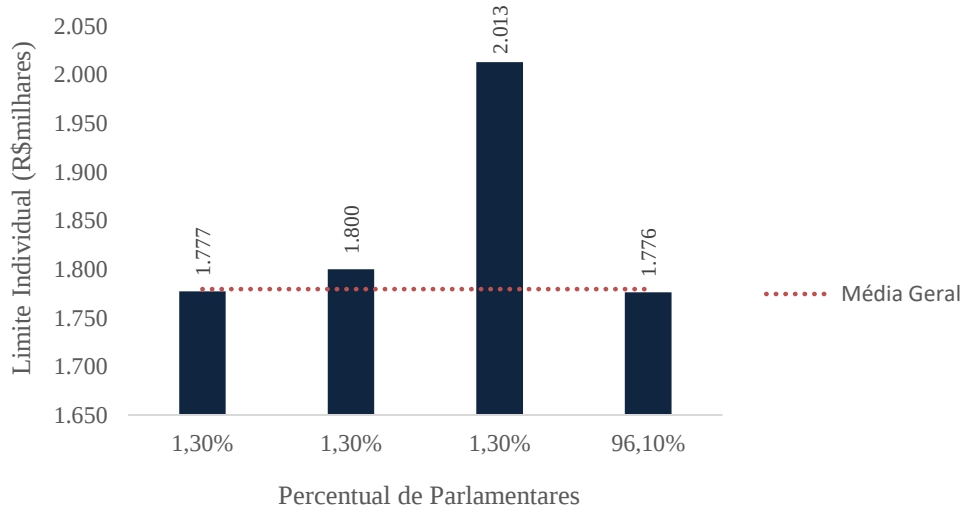
Quadro 3 - Partidos Políticos por Grupo- 18ª Legislatura

Período	Grupo	Partidos
Fevereiro de 2016 a Janeiro de 2019	Governista	PT, AVANTE, MDB, PCdoB, PMDB, PR, PRB, PROS
	Oposição	PSBD, DEM, PDT, PP, PTB
	Independente	DC, PATRI, PODE, PPS, PSB, PSC, PSD, PTC, PV, REDE

Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico 2 apresenta um panorama geral da distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2016. Tendo em vista o total de 77 deputados, a média ponderada do limite individual é de R\$1.779.507,19.

Gráfico 2 - Distribuição total do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2016 – Minas Gerais⁶⁹



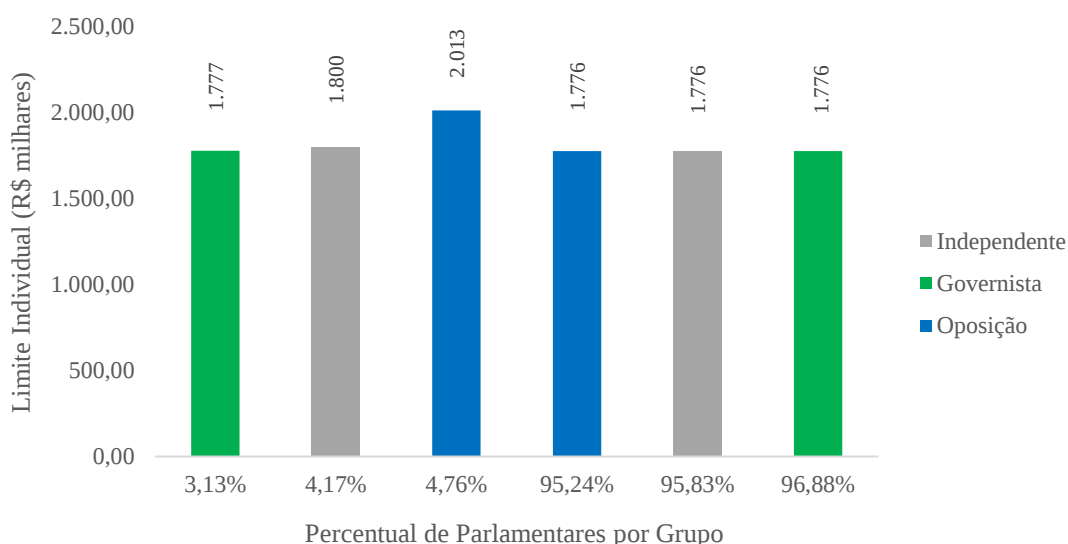
Fonte: Elaborado pela autora.

⁶⁸ Vale ressaltar que em 2019, na etapa de execução orçamentária, a configuração desses grupos se altera, uma vez que este ano marca o início de uma nova gestão em Minas Gerais. A alteração não se reflete no caso da distribuição dos limites, porque esta se deu durante a formulação da LOA 2019, feita no exercício anterior. Ou seja, as emendas à LOA 2019 foram propostas por deputados da 18ª legislatura, vigente no período de 01/02/2015 a 31/01/2019.

⁶⁹ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Já o gráfico 3 mostra a distribuição do limite destinado às emendas individuais em 2016, considerando os grupos apresentados no Quadro 3.

Gráfico 3 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2016 – Minas Gerais⁷⁰



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2016, os parlamentares da oposição receberam limite médio de R\$1.787.385,63 - ligeiramente superior à média ponderada geral - enquanto os governistas e os independentes receberam, em média, R\$1.776.145,75 e R\$1.777.095,48, respectivamente. Esse resultado sinaliza a ausência de um privilegiamento do grupo governista na distribuição do limite fixado para emendas.

O grupo da oposição apresentou, também, o mais elevado coeficiente de variação, que corresponde a 2,82%⁷¹. Houve diferença absoluta de R\$236.814,50 entre o deputado que recebeu o maior valor e os demais deputados do referido grupo. Conforme observado no gráfico 2, aproximadamente 96% dos 77 deputados tiveram limite estabelecido em R\$1.776.108,75, sendo que, de acordo com o gráfico 3, aqueles que receberam limite acima desse valor⁷² representam um percentual semelhante em cada um dos três grupos.

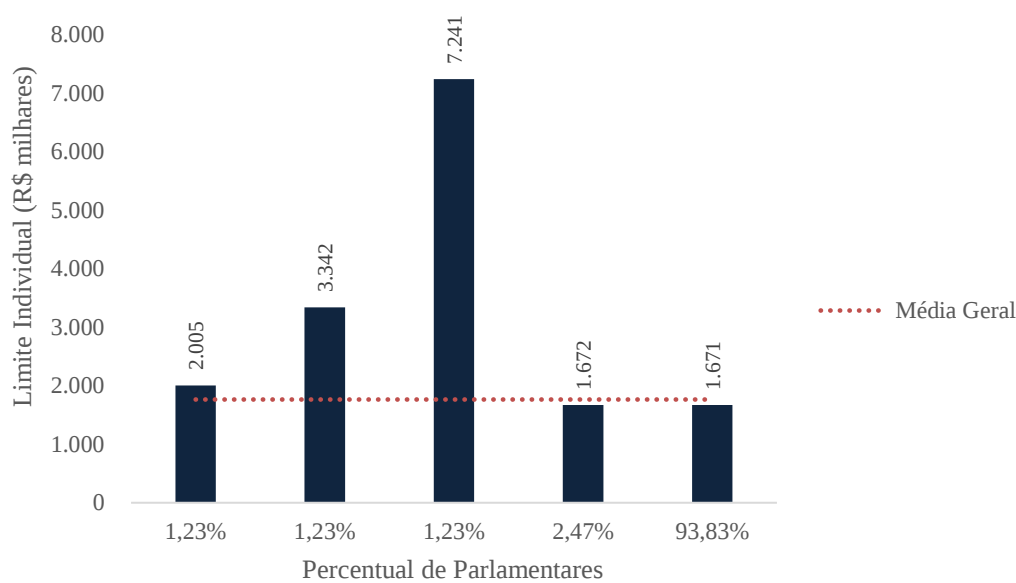
⁷⁰ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

⁷¹ Os coeficientes de variação dos grupos governista e independente correspondem a 0,01% e 0,27%, respectivamente.

⁷² Entre os parlamentares que receberam os valores mais altos estão os ocupantes da vice-liderança do Bloco Verdade e Coerência (oposição) e Bloco Compromisso com Minas Gerais (independente).

O gráfico 4 mostra a distribuição geral do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2017. Tendo em vista o total de 81⁷³ deputados, a média ponderada do limite individual é de R\$1.764.583,50, a preços de 2019.

Gráfico 4 - Distribuição total do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2017 – Minas Gerais⁷⁴



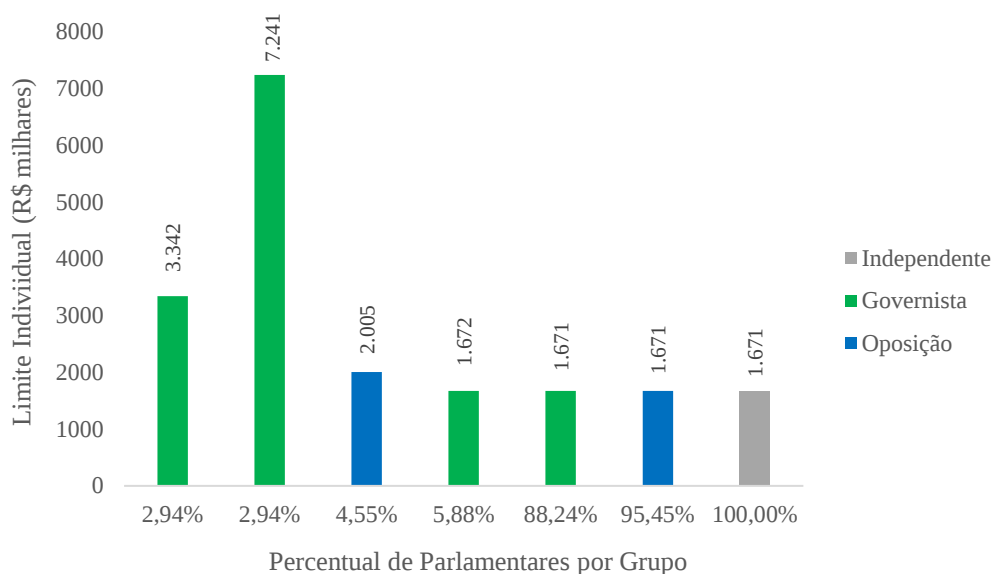
Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico 5, por sua vez, indica a distribuição do limite destinado às emendas individuais em 2017 entre os grupos oposição, governista e independente:

⁷³ De acordo com o artigo 55 do Regimento Interno da ALMG, o Deputado Estadual pode se afastar do exercício do mandato para ser investido no cargo de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Secretário do Distrito Federal ou de Município que seja Capital de Estado. O afastamento acima mencionado enseja a convocação de suplente de deputado, conforme artigo 63 do Regimento. Dessa forma, as atividades parlamentares passam a ser exercidas pelo suplente substituto, incluindo a apresentação de emendas a projetos em tramitação na Casa. No entanto, a apresentação de emendas pode ocorrer até o afastamento oficial do Deputado para investidura em cargo de Secretário de Estado. Nesse caso, as emendas e demais proposições apresentadas durante o exercício do mandato parlamentar continuam tramitando na Assembleia, podendo ser aprovadas ou não no processo legislativo (ALMG, 2019).

⁷⁴ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 5 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2017 – Minas Gerais⁷⁵



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2017, os parlamentares da oposição receberam limite médio de R\$1.686.224,36, enquanto os governistas e independentes receberam, em média, R\$1.884.073,49 - valor superior à média ponderada geral - e R\$1.671.033,15, respectivamente. Diferentemente do que ocorreu no exercício anterior, o grupo governista foi o que apresentou, além da média mais elevada, o maior coeficiente de variação, que equivale a 51,71%⁷⁶. Cabe destacar que houve, nesse grupo, diferença absoluta de R\$5.570.110,50 entre os deputados que receberam o maior e o menor limite.

De maneira geral, do total de 81 parlamentares, aproximadamente 94% tiveram limite estabelecido em R\$1.671.033,15 no ano de 2017, vide gráfico 4. Nota-se, conforme gráfico 5, que o grupo governista acumula o maior percentual⁷⁷ de deputados que foram contemplados com limite acima desse valor. No caso do grupo independente, por sua vez, todos os parlamentares receberam o mesmo valor. Dessa forma, apesar de o crédito ter sido distribuído, em sua maior parte, de maneira homogênea, é possível observar que parte do grupo governista foi ligeiramente privilegiada em relação aos demais grupos.

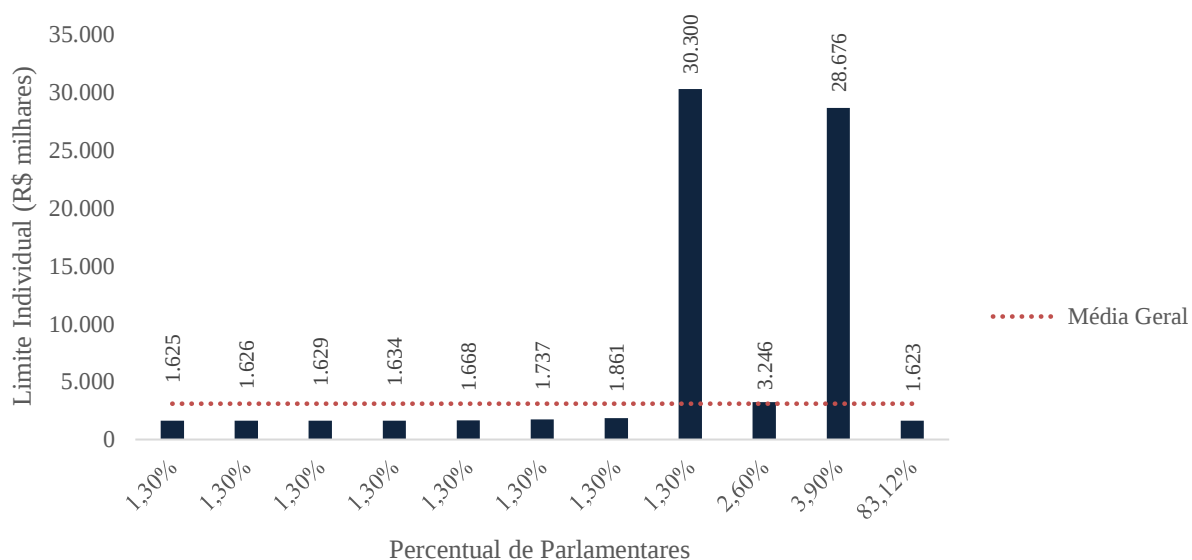
⁷⁵ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

⁷⁶ Os coeficientes de variação dos grupos oposição e independente totalizam 4,13% e 0,00%, respectivamente.

⁷⁷ 11,76% dos deputados do grupo governista foram contemplados com limites que superam R\$ 1.671.033,15. No caso da oposição, este percentual é de 4,55%.

Para o exercício de 2018, o gráfico 6 apresenta o cenário geral da distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares. A partir do total de 77 deputados, a média ponderada do limite individual é de R\$3.097.218,98, a preços de 2019.

Gráfico 6 - Distribuição total do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares em 2018 – Minas Gerais⁷⁸

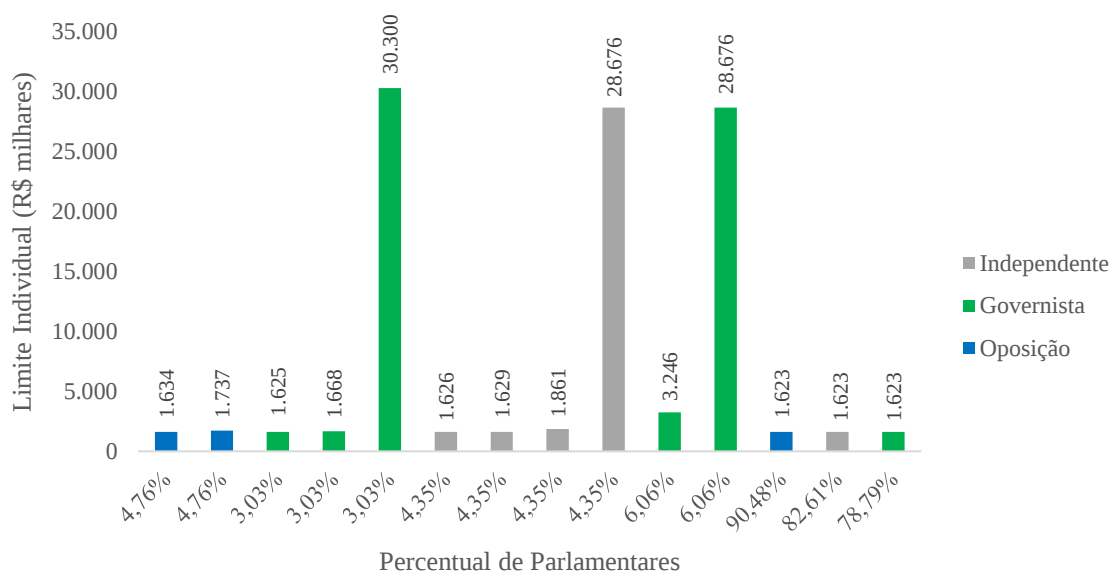


Fonte: Elaborado pela autora.

O gráfico 7 mostra a distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os grupos em 2018.

⁷⁸ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 7 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2018 – Minas Gerais⁷⁹



Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse ano, os parlamentares da oposição receberam limite médio de R\$1.629.117,94, enquanto os governistas e independentes receberam, em média, R\$4.231.546,77- superando a média ponderada geral- e R\$2.810.145,27, respectivamente. Enquanto o grupo governista apresentou a média mais elevada, o grupo independente apresentou o maior coeficiente de variação, que equivale a 196,25⁸⁰. Neste grupo, chama a atenção o fato de que a diferença absoluta entre os deputados que receberam o maior e o menor limite atingiu R\$27.053.200,00.

Seguindo a tendência dos dois anos anteriores, o gráfico 6 evidencia que, do total de 77 parlamentares, aproximadamente 83% tiveram limite estabelecido em R\$1.623.192,00. O gráfico 7, por sua vez, indica que o grupo governista acumula o maior percentual⁸¹ de deputados que foram contemplados com limite acima desse valor, chegando a 21,21%. Embora a maior parte do crédito tenha sido homogeneamente distribuída em 2018, este é o ano com evidências mais fortes de que uma pequena parcela do grupo governista – e uma parcela ainda menor do grupo independente – foi privilegiada em relação aos demais, com limites individuais exorbitantes, refletindo a capacidade política⁸² mais elevada de alguns parlamentares em detrimento de outros.

⁷⁹ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

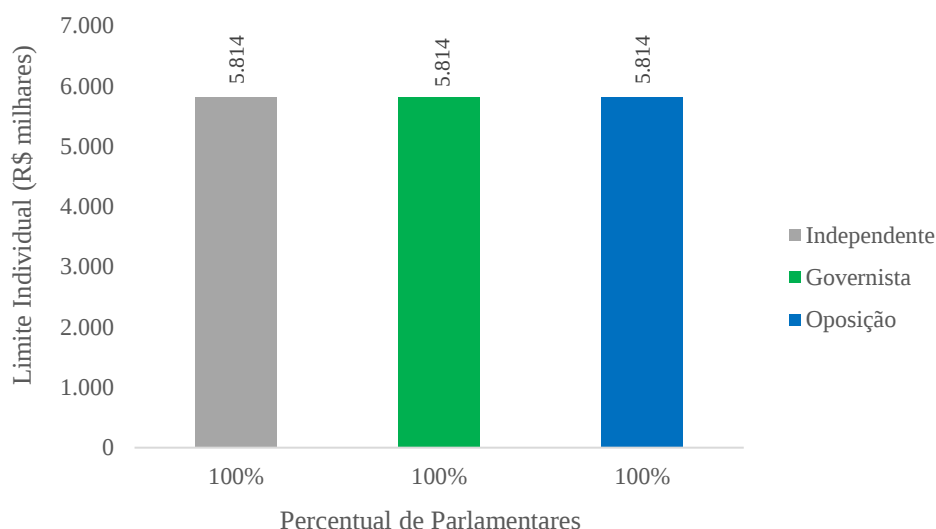
⁸⁰ Os coeficientes de variação dos grupos oposição e governista totalizam 1,48% e 187,02%, respectivamente.

⁸¹ No caso do grupo independente, este percentual é de 17,39%, enquanto na oposição o percentual é de 9,52%.

⁸² No caso do grupo governista, entre os parlamentares que receberam os valores mais altos estão os ocupantes da Liderança do Governo, Liderança da Maioria e Liderança do Bloco Minas Melhor. Já no caso do grupo

O gráfico 8, por sua vez, apresenta o cenário para o primeiro ano de vigência do orçamento impositivo.

Gráfico 8 - Distribuição do limite destinado às emendas individuais entre os parlamentares por grupo em 2019 – Minas Gerais⁸³



Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que, comparado à situação apresentada de 2016 a 2018, o limite destinado às emendas individuais em 2019, além de ter aumentado consideravelmente – atingindo uma média de R\$5.814.249,61 –, passou a ser igualmente⁸⁴ distribuído entre os parlamentares. Sendo assim, para esse exercício, no momento da distribuição, nenhum grupo e/ou deputado específico foi privilegiado ou prejudicado em detrimento de outro, refletindo os efeitos iniciais da EC n. 96/2018.

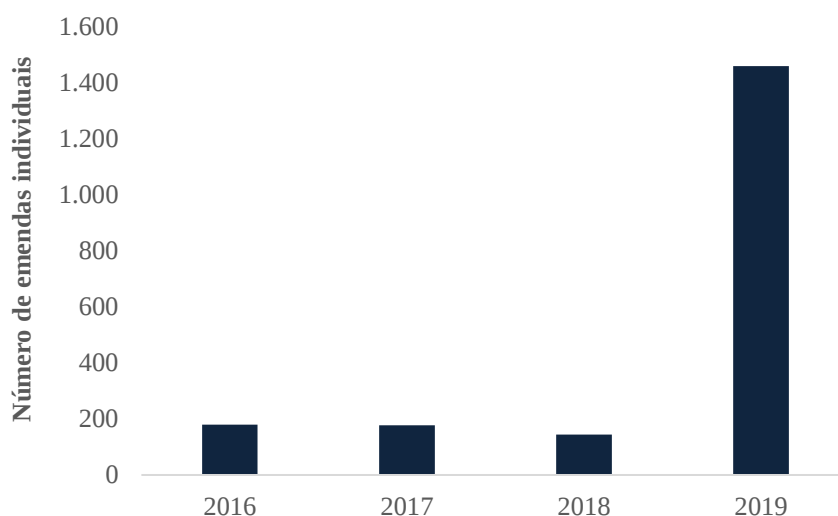
O aumento do limite em 2019 e a distribuição equitativa do crédito entre os deputados também tiveram reflexos sobre o número de emendas individuais apresentadas, conforme gráfico 9.

independente, o valor mais alto foi direcionado ao ocupante da Liderança do Bloco Compromisso com Minas Gerais.

⁸³ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

⁸⁴ Os coeficientes de variação dos três grupos, nesse caso, são iguais a zero.

Gráfico 9 - Número de emendas individuais apresentadas ao orçamento entre 2016 e 2019 – Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora.

No período 2016-2018, anterior ao início da vigência do orçamento impositivo, cada um dos 77 parlamentares propunha uma média de aproximadamente duas emendas por exercício. Após a EC n. 96/2018, essa média subiu para aproximadamente 19 emendas por deputado. As possíveis causas para esse aumento estão relacionadas não apenas ao maior volume de recursos destinados às emendas individuais, mas também à necessidade de os deputados elencarem suas prioridades, já que, em decorrência de fatores externos ou contingenciais, os montantes aprovados podem sofrer alterações e/ou cortes na execução, conforme abordado na seção 6.3.

Ainda em relação às emendas individuais apresentadas à LOA, cabe destacar que a distribuição inicial dos recursos provenientes das mesmas, devido à determinação de que 50% do montante seja destinado às emendas seja direcionado a ações e serviços públicos de saúde, acabou sendo alterada, conforme mostram os dados da Tabela 2:

Tabela 2 - Distribuição Anual das Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões) – Minas Gerais⁸⁵

(continua)

ANO	2016		2017		2018		2019	
SETOR	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Governo	110,39	80,56%	112,70	78,85%	112,33	47,10%	106,43	23,77%
Saúde	5,68	4,14%	6,80	4,75%	113,86	47,74%	237,13	52,97%
Desenvolvimento Social	4,40	3,21%	13,62	9,53%	2,35	0,98%	43,40	9,69%

⁸⁵ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Tabela 2 - Distribuição Anual das Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões) – Minas Gerais

(continuação)

ANO	2016		2017		2018		2019	
SETOR	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Educação	2,94	2,14%	2,19	1,54%	2,17	0,91%	15,46	3,45%
Segurança Pública	2,33	1,70%	3,18	2,22%	3,38	1,42%	13,38	2,99%
Infraestrutura e Mobilidade	4,96	3,62%	1,34	0,94%	1,73	0,73%	8,75	1,95%
Cultura e Turismo	2,72	1,99%	0,94	0,65%	0,00	0,00%	11,83	2,64%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,61	0,45%	0,89	0,62%	0,02	0,01%	7,48	1,67%
Desenvolvimento Econômico	2,76	2,02%	1,28	0,90%	1,03	0,43%	1,51	0,34%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	0,24	0,17%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	2,32	0,52%
Outros Poderes	0,00	0,00%	0,00	0,00%	1,62	0,68%	0,00	0,00%
TOTAL	137,02	100%	142,93	100%	238,49	100%	447,70	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando todo o período de 2016 a 2019, observa-se que o setor Governo é o que mais se beneficiou da distribuição inicial de recursos provenientes das emendas individuais, seguido pelos setores Saúde, Desenvolvimento Social e Educação. O acúmulo de recursos no primeiro setor pode ser explicado tanto pelo fato de que a SEGOV é detentora do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal-PADEM⁸⁶, quanto pelo intervalo⁸⁷ existente entre a formulação da LOA e o início do processo de indicação⁸⁸ das emendas, já que, durante a elaboração do orçamento, os parlamentares nem sempre têm definidos os objetos que querem destinar aos seus beneficiários e, por isso, acabam direcionando as indicações para o referido Programa, que é extremamente amplo.

De acordo com os dados da Tabela 2, o valor total de emendas direcionado ao setor saúde cresceu ao longo do intervalo analisado, sendo que, em 2018, o mesmo se destacou por ter recebido o maior volume de recursos em comparação aos demais setores. Em 2019, com o início da vigência do orçamento impositivo, o montante destinado a ações e serviços públicos

⁸⁶ O Programa busca apoiar os municípios e entidades do estado de Minas Gerais na execução de obras de infraestrutura urbana e rural e aquisições de bem de capital, por meio de transferência voluntária de recursos financeiros.

⁸⁷ O processo de formulação da LOA, conforme já mencionado inicia-se em meados do exercício corrente, enquanto a abertura do sistema para indicação da emenda parlamentar individual ocorre apenas ao final de janeiro do exercício seguinte, sendo que os deputados têm aproximadamente 30 dias para concluir a “tarefa” (SEGOV, 2019).

⁸⁸ Procedimento por meio do qual o autor da emenda cadastra e encaminha o beneficiário, o valor, o tipo de aplicação, o tipo de atendimento, uma descrição resumida do objeto e a ordem de prioridade.

de saúde cresceu em aproximadamente 108%, se comparado ao exercício anterior. Apesar da determinação de se destinar 50% do valor de emendas à área da saúde, os dados evidenciam que as demais áreas não foram prejudicadas no tocante ao montante absoluto de recursos nelas alocados. Ocorreu, pelo contrário, maior aporte de recursos na quase totalidade dos setores. Isso foi possível, uma vez que, como já demonstrado, a EC n. 96/2018, ao vincular o limite de apresentação de emendas individuais à RCL prevista na LOA, acabou ampliando os valores disponibilizados a cada parlamentar, tendo em vista o período de 2016 a 2018.

Conforme apresentado na seção 6.4, essa vinculação não se reflete na etapa de execução orçamentária – considerando as fases de empenho, liquidação e pagamento –, cuja base de cálculo corresponde à RCL do exercício anterior, que é, geralmente, menor. Tal seção é precedida pela seção 6.3, cuja abordagem é direcionada para a análise dos dois fatores que, de acordo com a EC n. 96/2018, podem interferir diretamente na obrigatoriedade da execução das emendas individuais: o contingenciamento e a presença de impedimentos técnicos.

6.3 Fatores que afetam a obrigatoriedade de atendimento às emendas individuais

A EC n. 96/2018 determina que, na ausência do cumprimento da meta do resultado fiscal determinada pela LDO, poderá ocorrer redução, em índice igual ou menor ao que incide sobre as demais despesas discricionárias, no valor destinado ao orçamento impositivo. Essa redução, além disso, também deverá seguir a ordem de prioridades elencadas pelos deputados, sendo realizada de maneira equânime, independente da autoria da emenda:

Art. 160 [...]

§ 13 – 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 § 6º poderá ser reduzido em índice igual ou inferior ao incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (MINAS GERAIS, 2018).

Este aspecto, assim como estabelecido pela União, objetiva a correção de possíveis contingenciamentos iniciais de todas as emendas parlamentares. No entanto, a partir da análise dos Decretos de Programação Orçamentária⁸⁹ de 2016 a 2019, verificou-se que não houve, em Minas Gerais, esse tipo de contingenciamento inaugural. Os Decretos - mesmo aqueles que

⁸⁹ Decreto Nº 46.958, de 25 de fevereiro de 2016; Decreto Nº 47.147, de 27 de janeiro de 2017; Decreto Nº 47.371, de 09 de fevereiro de 2018 e Decreto Nº 47615, de 7 de fevereiro de 2019.

antecedem o orçamento impositivo - contingenciam apenas créditos de Identificador de Procedência⁹⁰ e Uso 1 ou 2, que correspondem a recursos recebidos para livre utilização e recursos recebidos de outra unidade orçamentária do orçamento fiscal para livre utilização, respectivamente. Dessa forma, quanto ao fator contingenciamento, não foi possível observar implicações trazidas pela EC n. 96/2018.

Além do contingenciamento, de acordo com a EC n. 96/2018, a presença de impedimentos de ordem técnica é outro fator que afeta a obrigatoriedade de execução das emendas, conforme § 9º do artigo 160:

Art. 160 [...]

§ 9º – As programações a que se refere o § 6º não serão de execução obrigatória nos casos em que ocorram impedimentos de ordem técnica, observado o disposto no § 10.

§ 10 – Nos casos de impedimento de ordem técnica no empenho da despesa que integre a programação prevista no § 6º, serão adotados os seguintes procedimentos:

I – até cento e vinte dias após a publicação da Lei do Orçamento Anual, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas dos impedimentos;

II – até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável e as eventuais propostas saneadoras para os demais impedimentos apresentados;

III – até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV – se, até 20 de novembro, ou até trinta dias após o término do prazo previsto no inciso III, a Assembleia Legislativa não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na Lei do Orçamento Anual.

§ 11 – Após o prazo previsto no inciso IV do § 10, a execução das programações a que se refere o § 6º não será obrigatória nos casos dos impedimentos justificados nos termos do inciso I do § 10 (MINAS GERAIS, 2018).

O quadro 4 apresenta um comparativo entre os impedimentos técnicos elencados pela União e por Minas Gerais.

⁹⁰ Conforme já mencionado, recursos recebidos para emendas parlamentares são identificados pelo IPU 8.

Quadro 4 - Comparativo de impedimentos entre União e Minas Gerais**(continua)**

UNIÃO (Portaria Interministerial nº 10, 23/01/2018 – art. 2º, VI, alíneas)	MINAS GERAIS (Resolução SEGOV nº 688, de 28/12/2018 – art. 2º, I, alíneas)
a) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;	b) incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
b) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;	a) incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade da Administração Pública do Poder Executivo estadual;
c) falta de razoabilidade do valor proposto, incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto ou proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;	g) falta de razoabilidade ou incompatibilidade do valor proposto com o custo de execução do objeto, considerando o projeto e os valores de mercado, ou proposta de valor que impeça a conclusão do objeto;
d) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional da entidade beneficiária;	d) ausência de pertinência temática entre o objeto proposto e a finalidade institucional do beneficiário;
e) não indicação de beneficiário pelo autor da emenda;	Sem correspondência
f) não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos;	e) não apresentação da documentação exigida pela legislação específica conforme o instrumento jurídico utilizado para execução ou apresentação da documentação fora dos prazos previstos;
g) não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;	h) não realização de complementação ou ajustes solicitados na documentação exigida pela legislação específica, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos;
h) desistência da proposta pelo proponente;	Sem correspondência
i) reprovação da proposta ou plano de trabalho;	j) reprovação da documentação conforme legislação específica;
j) valor priorizado insuficiente para a execução orçamentária da proposta ou plano de trabalho; e	f) disponibilidade de recursos humanos e operacionais do órgão ou entidade da Administração Pública do Poder Executivo estadual insuficiente para a celebração e a gestão do quantitativo de instrumentos jurídicos indicados;

Quadro 4 - Comparativo de impedimentos entre União e Minas Gerais**(continuação)**

UNIÃO (Portaria Interministerial nº 10, 23/01/2018 – art. 2º, VI, alíneas)	MINAS GERAIS (Resolução SEGOV nº 688, de 28/12/2018 – art. 2º, I, alíneas)
k) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.	n) outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.
Sem correspondência	c) incompatibilidade do objeto proposto com o grupo de despesas;
Sem correspondência	i) desistência da transferência voluntária pelo beneficiário;
Sem correspondência	k) registro de inadimplência do interessado no Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi - MG – ou sua irregularidade no Cadastro Geral de Convenientes do Estado de Minas Gerais – Cagec –, salvo exceções previstas no art. 160, § 14, da Constituição do Estado;
Sem correspondência	l) impropriedade do instrumento jurídico indicado para a execução da emenda parlamentar;
Sem correspondência	m) não observância de parâmetros básicos no preenchimento dos sistemas corporativos.

Fonte: De Oliveira (2019).

Em linhas gerais, os impedimentos são similares, denotando isomorfismo mimético⁹¹. Observa-se, no entanto, uma maior quantidade de impedimentos possíveis no estado do que na União, sendo 11 para este e 14 para aquele. Entre as diferenças, cabe destacar que Minas Gerais endossou o correto preenchimento dos sistemas corporativos, além de considerar aspectos como a inadimplência do interessado e a desistência da transferência voluntária pela parte beneficiária.

Como no âmbito federal, em Minas Gerais também existe a possibilidade de que os impedimentos técnicos sejam sanados. Para isso, até 120 dias após a publicação da LOA, os

⁹¹ Processo de isomorfismo que resulta de respostas padronizadas à incerteza. Segundo DiMaggio e Powell (2005), as organizações tendem a tomar como modelo em seu campo outras organizações que elas percebem ser mais legítimas ou bem sucedidas.

órgãos e entidades devem encaminhar as justificativas dos impedimentos ao Legislativo. Este Poder, até 30 dias após o prazo acima, deve indicar ao Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável, bem como as propostas de correção daqueles que não o são. O Executivo, por fim, deve encaminhar, até 30 dias após este novo prazo, projeto de lei sobre o remanejamento da programação. Caso não delibere sobre o projeto em até 30 dias após o prazo acima, ato do Executivo implementará o remanejamento, deixando de ser obrigatória a execução.

Os valores anuais dos impedimentos técnicos não sanados, entre 2016 e 2019, encontram-se dispostos na tabela 3.

Tabela 3 - Impedimentos técnicos não sanados entre 2016 e 2019 (R\$ milhões) ⁹²

Ano	Impedimentos Técnicos (R\$ milhões)	Percentual em Relação ao Valor Total de Emendas Autorizadas
2016	7,92	5,78%
2017	18,34	12,83%
2018	13,19	5,53%
2019	43,95	9,82%

Fonte: Elaborado pela autora.

Comparando-se o percentual referente aos impedimentos verificados em 2019 à média dos percentuais verificados entre 2016 e 2018, que corresponde a 8,05%, é possível notar que houve aumento do valor após a adoção do orçamento impositivo. Este resultado pode indicar uma possível tendência – em relação ao período pré orçamento impositivo – de que o Executivo, sabendo que as emendas serão executadas, passe a se esforçar para fazer uma seleção mais criteriosa, um “pente fino” das mesmas antes de sua aprovação. Os parlamentares, ao mesmo tempo, se veem na necessidade de formular as emendas conforme os critérios estabelecidos, pois, caso não o façam, tal obrigatoriedade deixa de existir, conforme examinado a seguir, na seção 6.4.

6.4 Obrigatoriedade de Execução das Emendas Individuais

Assim como na União, em Minas Gerais tende a ser incluído na LOA mais emendas do que se executará, uma vez que apresentação e execução têm bases de cálculo distintas. A

⁹² Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

primeira é calculada com base na RCL prevista para o exercício corrente, enquanto a segunda considera a RCL do exercício anterior, que, na grande maioria das vezes, costuma ser menor. O percentual de execução também será cumprido de forma progressiva:

Art. 140 [...]

I – as programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual do exercício de 2019 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória em montante correspondente a 0,70% (zero vírgula setenta por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

II – as programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual do exercício de 2020 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória em montante correspondente a 0,80% (zero vírgula oitenta por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

III – as programações incluídas por emendas individuais na Lei do Orçamento Anual do exercício de 2021 serão de execução orçamentária e financeira obrigatória em montante correspondente a 0,90% (zero vírgula noventa por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, sendo 50% (cinquenta por cento) desse percentual destinado a ações e serviços públicos de saúde;

IV – as programações incluídas por emendas individuais nas leis do orçamento anual do exercício de 2022 e dos exercícios seguintes serão de execução orçamentária e financeira obrigatória no montante e no percentual previsto no § 6º do art. 160 da Constituição do Estado. (MINAS GERAIS, 2018).

A figura 5 apresenta um resumo comparativo dos parâmetros para aprovação e execução das emendas individuais:

Figura 5 - Parâmetros para aprovação e execução de emendas individuais

	2019	2020	2021	2022
PARÂMETROS PARA APROVAÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS	0,7% da RCL prevista no PLOA 2019	0,8% da RCL prevista no PLOA 2020	0,9% da RCL prevista no PLOA 2021	1,0% da RCL prevista no PLOA 2022
PARÂMETROS PARA EXECUÇÃO DE EMENDAS INDIVIDUAIS	0,7% da RCL realizada em 2018	0,8% da RCL realizada em 2019	0,9% da RCL realizada em 2020	1,0% da RCL realizada em 2021

Fonte: ALMG, 2018.

Dessa maneira, em 2019, enquanto o limite à aprovação de emendas individuais correspondeu a R\$447.697.219,65, sua execução orçamentária e financeira ficou condicionada à 0,7% da RCL do exercício anterior, totalizando R\$ 411.401.915,26⁹³. Cabe ressaltar que, segundo informado pela SEGOV, alguns parlamentares não utilizaram todo o limite a eles disponibilizado e que houve, inclusive, casos em que o parlamentar, por não ter sido reeleito⁹⁴, sequer realizou indicação no SIGCON. Tal fato, somado à presença de impedimentos técnicos, fez com que o valor efetivamente impositivo em 2019 correspondesse a R\$ 367.450.021,38, montante inferior ao limite de execução supracitado.

Com a finalidade de reduzir possíveis discrepâncias entre os valores destinados aos parlamentares, a EC n. 96/2018 determina que a execução das emendas deverá ocorrer independente de sua autoria, de maneira impessoal, equitativa e igualitária:

Art. 160 [...]

§ 7º – Para fins do disposto no § 6º, considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (MINAS GERAIS, 2018).

Para investigar os possíveis indícios de viés político na execução orçamentária e financeira das emendas individuais, que marcaram o período pré-orçamento impositivo, bem como as mudanças decorrentes da EC n. 96/2018, apresenta-se uma análise anual dos valores empenhados, liquidados e pagos. Para isso, mais uma vez, os parlamentares foram separados em grupos: governista; oposição e independente. Conforme já mencionado, como 2019 marca o início de uma nova gestão, a divisão⁹⁵ abaixo não é a mesma informada na etapa de apresentação de emendas individuais à LOA.

O quadro 5 mostra essa nova distribuição⁹⁶ dos partidos por grupo:

⁹³ Com isso, o limite impositivo por parlamentar cai para R\$5.342.882,02.

⁹⁴ Dos 77 deputados que exerceram mandato ao final da 18ª legislatura, 32 não se reelegeram.

⁹⁵ No quadro, no caso 19ª legislatura, foram mencionados apenas os partidos aos quais os deputados que propuseram emendas à LOA 2019 eram filiados.

⁹⁶ Existe a possibilidade de que a base de apoio se altere ao longo da legislatura.

Quadro 5 - Partidos Políticos por Grupo- 19ª Legislatura

Período	Grupo	Partidos
18ª Legislatura Fevereiro de 2016 a Janeiro de 2019	Governista	PT, AVANTE, MDB, PCdoB, PMDB, PR, PRB, PROS
	Oposição	PSBD, DEM, PDT, PP, PTB
	Independente	DC, PATRI, PODE, PPS, PSB, PSC, PSD, PTC, PV, REDE
19ª Legislatura Fevereiro de 2019 a Janeiro de 2023	Governista	AVANTE, PSC, PSDB, PPS, PSB
	Oposição	PCdoB, PROS, PT, PL ⁹⁷
	Independente	DEM, MDB, PATRI, PDT, PODE, PP, PRB, PSD, PTB, PV, DC, PTC ⁹⁸

Fonte: Elaboração da autora.

Na sequência, então, são apresentados os dados referentes às etapas de empenho, liquidação e pagamento de emendas parlamentares individuais, para o intervalo de 2016 a 2019.

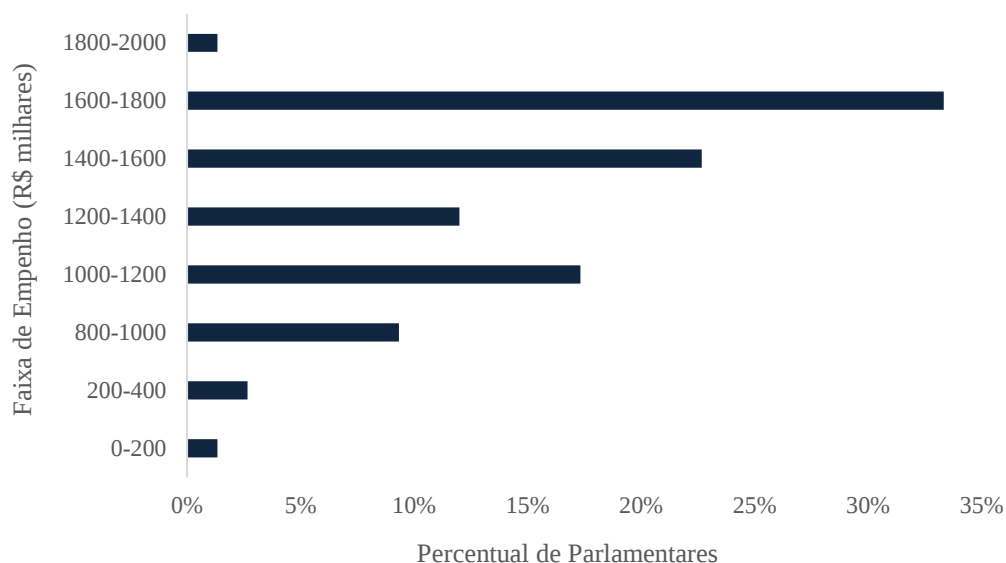
6.4.1 *Empenho de despesas referentes às emendas individuais entre 2016 e 2019*

O empenho, conforme mencionado na seção 4.3, é o primeiro estágio da despesa e consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. O gráfico 10 mostra, para o ano de 2016, a distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema.

⁹⁷ Anteriormente conhecido como Partido da República (PR).

⁹⁸ Nas eleições de 2018, o Partido Trabalhista Cristão (PTC) não elegeu nenhum deputado, perdendo a única vaga que tinha na ALMG. Tendo em vista tal fato, considerou-se, em 2019, o posicionamento do PTC como independente (ALMG, 2019).

Gráfico 10 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2016 – Minas Gerais⁹⁹



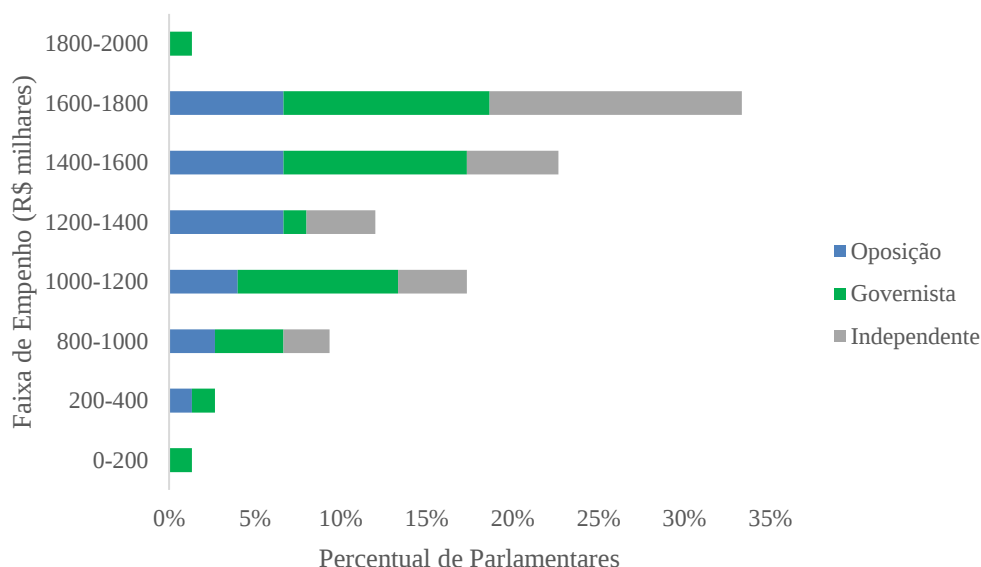
Fonte: Elaborado pela autora.

No exercício em questão, empenhou-se um total de R\$103.478.267,45 referente às emendas parlamentares individuais, valor que corresponde a uma taxa de empenho de 75,52% na LOA 2016. A média ponderada geral foi de R\$1.379.710,23 empenhados por deputado.

O gráfico 11 ilustra a distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema, considerando os grupos apresentados no quadro 5:

⁹⁹ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 11 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2016 – Minas Gerais¹⁰⁰



Fonte: Elaborado pela autora.

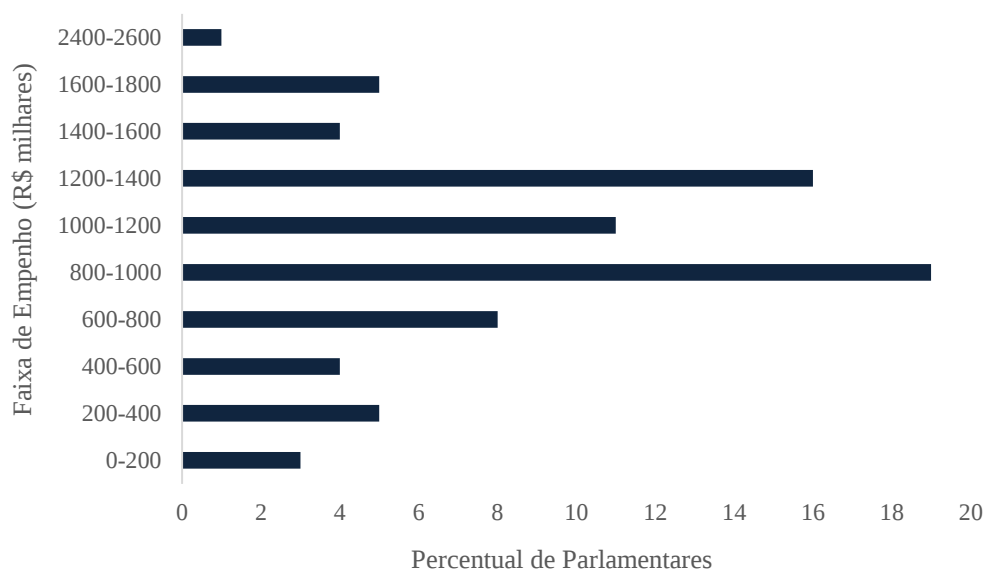
Em 2016 a taxa de empenho das programações por grupo totalizou 74,31% para a oposição; 73,73% para os governistas e 78,96% para os independentes. Os parlamentares da oposição tiveram empenhados, em média, R\$1.328.207,48, enquanto os governistas e independentes tiveram R\$1.351.877,93 e R\$1.464.247,58 - valor superior à média ponderada geral-, respectivamente. Diferente do que ocorreu na etapa de definição dos limites, o grupo independente foi o que apresentou a média mais elevada, enquanto o grupo governista apresentou o maior coeficiente de variação¹⁰¹, que equivale a 31,69% . Cabe destacar que houve, neste último grupo, diferença absoluta de R\$1.947.799,26 entre o maior e o menor total empenhado por parlamentar.

Para o exercício de 2017, o gráfico 12 apresenta o cenário geral da distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema:

¹⁰⁰ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹⁰¹ Os coeficientes de variação dos grupos oposição e independente correspondem a 25,17% e 19,80%, respectivamente.

Gráfico 12 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2017 – Minas Gerais¹⁰²



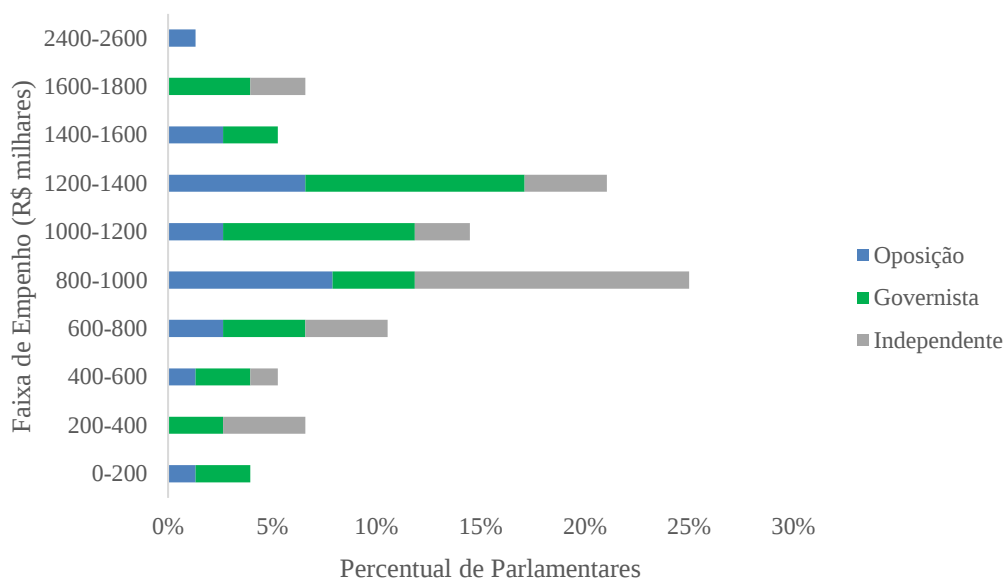
Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse ano, a despesa empenhada para atendimento às emendas individuais foi de R\$76.825.154,53, montante equivalente a uma taxa de empenho de 53,75%. A média ponderada geral foi de R\$1.010.857,30 empenhados por deputado.

Ainda considerando o exercício de 2017, o gráfico 13 mostra a distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema, por grupo.

¹⁰² Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 13 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2017 – Minas Gerais¹⁰³



Fonte: Elaborado pela autora.

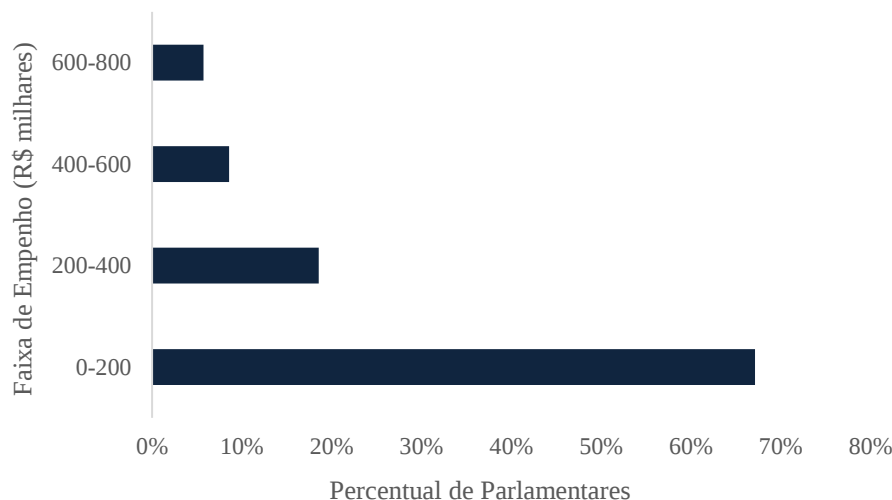
A taxa de empenho das programações por grupo correspondeu a 59,63% para a oposição; 51,17%, para os governistas e 52,49% para os independentes. Os parlamentares da oposição tiveram empenhados, em média, R\$1.106.059,79- valor acima da média ponderada geral- enquanto os governistas e independentes tiveram R\$1.024.284,19 e R\$ 913.619,36 respectivamente. Enquanto a oposição apresentou a média mais elevada, o grupo governista apresentou o maior coeficiente de variação¹⁰⁴, que totaliza 42,30%, havendo diferença absoluta de R\$1.680.888,74 entre o maior e o menor total empenhado por parlamentar.

Para 2018, por sua vez, a distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema é indicada pelo gráfico 14:

¹⁰³ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹⁰⁴ Os coeficientes de variação dos grupos oposição e independente correspondem a 26,21% e 41,32%, respectivamente.

Gráfico 14 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2018 – Minas Gerais¹⁰⁵



Fonte: Elaborado pela autora.

No exercício em questão, a despesa empenhada para atendimento às emendas individuais foi de R\$12.652.183,70, montante que corresponde a uma taxa de empenho de 5,31% - a mais baixa de todo o período analisado. A média ponderada geral foi de R\$180.745,48 empenhados por deputado. Os baixos valores da média e da taxa de empenho podem ser relacionados ao fato de que em 2018 ocorreram, além de um agravamento¹⁰⁶ da situação fiscal em Minas Gerais, eleições¹⁰⁷ estaduais. .

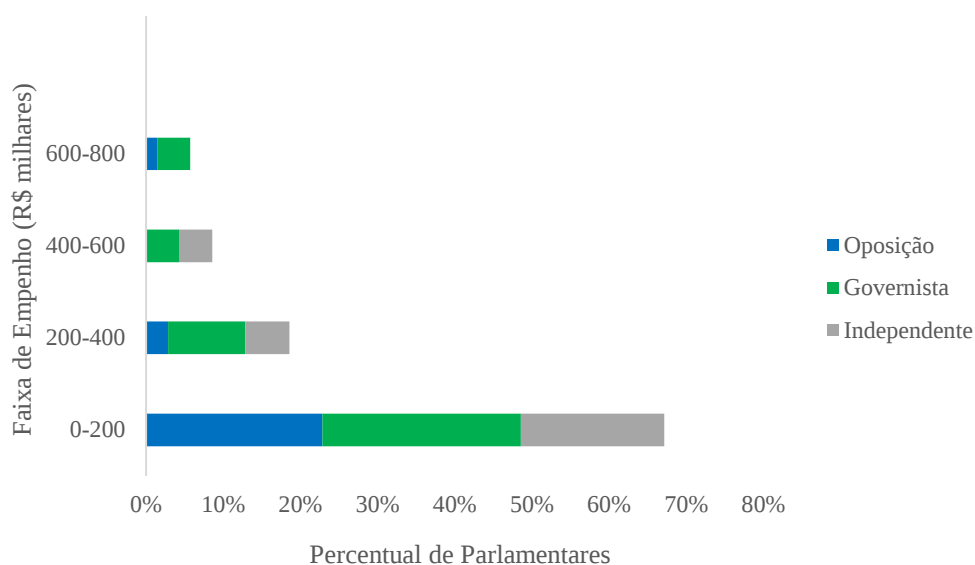
O gráfico 15 apresenta a distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema, por grupo.

¹⁰⁵ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹⁰⁶ Barbosa *et al* (2019) apontam que, em termos nominais, o déficit orçamentário de 2018, superior a R\$10 bilhões, foi o mais alto desde 2015.

¹⁰⁷ A Lei das Eleições -Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 – prevê algumas limitações relacionadas ao período eleitoral, o que provoca encurtamento do prazo para que sejam feitas transferências voluntárias e que os órgãos firmem convênios e contratos.

Gráfico 15 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2018 – Minas Gerais¹⁰⁸



Fonte: Elaborado pela autora.

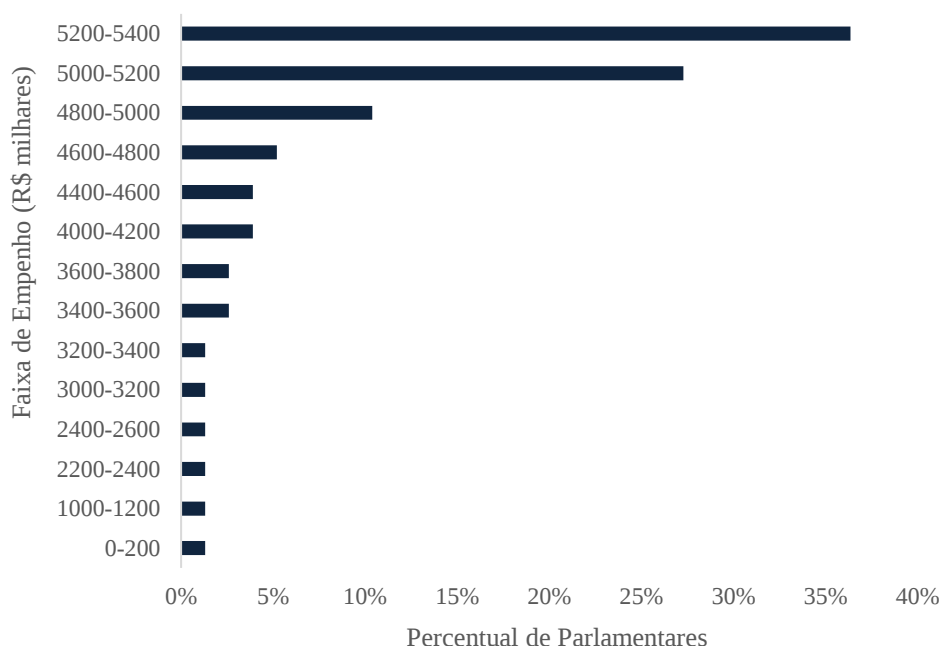
Em 2018 as taxas de empenho das programações por grupo, consequentemente, também foram as mais baixas, totalizando 6,65% para a oposição, 5,04% para os governistas e 5,16% para o grupo independente. Os deputados que fazem parte da oposição tiveram empenhados, em média, R\$119.802,02, enquanto os governistas e independentes tiveram R\$227.033,99-valor acima da média ponderada geral- e R\$166.894,57 respectivamente. O grupo governista apresentou a média mais elevada, enquanto a oposição apresentou o maior coeficiente de variação¹⁰⁹, que totaliza 121,82%, havendo diferença absoluta de R\$ 602.745,30 entre o maior e o menor total empenhado por parlamentar neste último grupo.

O gráfico 16 apresenta o cenário para o primeiro ano de vigência do orçamento impositivo.

¹⁰⁸ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹⁰⁹ Os coeficientes de variação dos grupos governista e independente correspondem a 91,47% e 98,65%, respectivamente.

Gráfico 16 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor empenhado em 2019 – Minas Gerais¹¹⁰



Fonte: Elaborado pela autora.

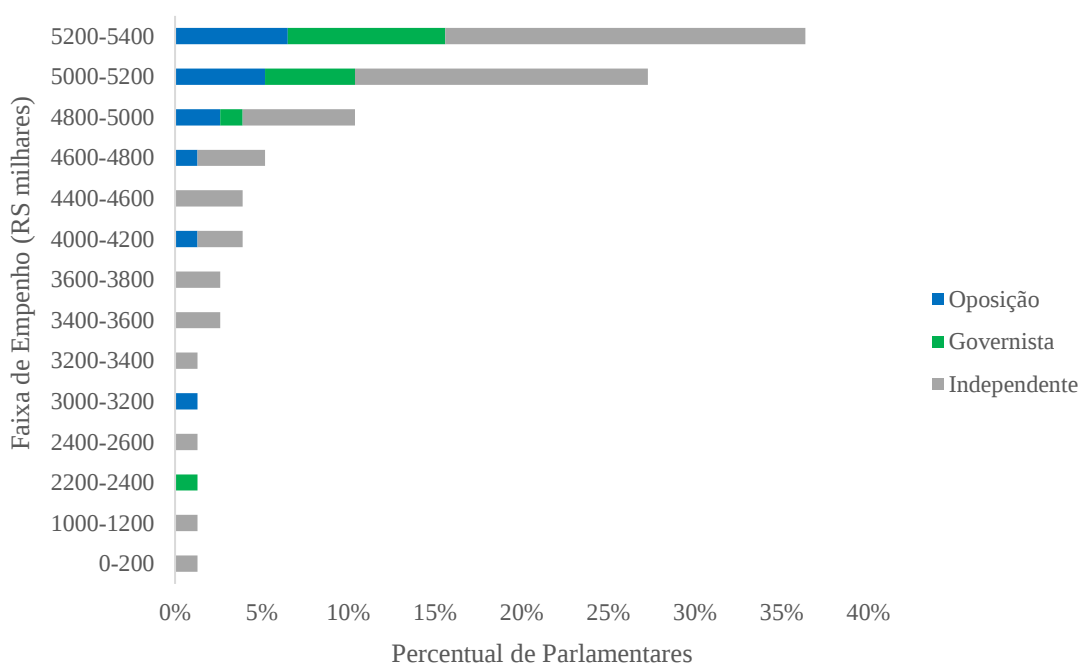
Tendo em vista que em 2019 a despesa empenhada para atendimento às emendas individuais totalizou 366.492.267,99, obteve-se uma taxa de empenho de 81,86%. Considerando que a execução orçamentária e financeira ficou condicionada à 0,7% da RCL do exercício anterior, é possível afirmar que o valor supracitado atingiu o percentual de 89,08% do limite impositivo inicial. Tal número chega a 99,74%¹¹¹, levando-se em conta que, conforme já mencionado, diferenças na base de cálculo dos valores de aprovação e execução de emendas, somadas à presença de impedimentos técnicos e de parlamentares que não realizaram indicação, fez com que o limite impositivo final somasse R\$367.450.021,38. Observa-se, além disso, elevação considerável da média ponderada geral, que atingiu o valor de R\$4.759.639,84 empenhados por deputado.

O gráfico 17 indica, por grupo, a distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema.

¹¹⁰ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹¹¹ Segundo a SEGOV, os empenhos são de responsabilidade dos órgãos, sendo necessário que estes justifiquem ao TCE a não execução dos 0,26%. De acordo com relatório disponibilizado no Portal Sigcon <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/emendas/>, verificou-se que o percentual acima corresponde a indicações cujo trâmite processual ficou impossibilitado de ser concluído, em virtude de indisponibilidade do Sigcon no dia 30/04/2019, data que também corresponde ao prazo final para saneamento dos impedimentos de ordem técnica.

Gráfico 17 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor empenhado em 2019 – Minas Gerais¹¹²



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim como esperado, 2019, refletindo os efeitos da EC n. 96/2018, é o ano com as maiores taxas de empenho das programações por grupo do período analisado, quais sejam: 84,58% para a oposição, 85,39% para os governistas e 80,18% para o grupo independente. Os deputados que fazem parte da oposição e do grupo governista tiveram empenhados, em média, R\$4.918.051,99 e R\$4.965.040,17- valores acima da média ponderada geral-, respectivamente, enquanto os independentes tiveram R\$4.661.880,36. O grupo governista apresentou a maior média, enquanto o grupo independente apresentou o maior coeficiente de variação¹¹³, que correspondeu a 22,76%, havendo, neste último grupo, diferença absoluta de R\$5.342.882,01 entre o maior e o menor valor empenhado por parlamentar.

A tabela 4 apresenta um resumo das taxas anuais obtidas ao longo do período analisado.

¹¹² Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹¹³ Os coeficientes de variação dos grupos oposição e governista correspondem a 12,25% e 16,08%, respectivamente.

Tabela 4 - Taxas de empenho das emendas individuais, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Taxa de Empenho			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	75,52%	74,31%	73,73%	78,96%
2017	53,75%	59,63%	51,17%	52,49%
2018	5,31%	6,65%	5,04%	5,16%
2019	81,86%	84,58%	85,39%	80,18%

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados acima indicam, com a introdução da EC n. 96/2018, a minimização da discricionariedade do governo no tocante ao empenho, que se manifesta com maior nitidez nos exercícios de 2017 e 2018. Observa-se, nessa direção, que 2019 é o ano que apresenta as maiores taxas de empenho, tanto geral quanto por grupo, refletindo que, para além do aumento do crédito autorizado – aspecto apresentado na seção anterior – a EC n. 96/2018 reduziu o “descolamento” entre o limite autorizado por parlamentar e a primeira fase da execução orçamentária, fazendo com que um maior número de emendas fosse, a princípio, atendido. Cabe destacar que a EC n. 96/2018 promoveu, também, uma distribuição mais equitativa dos totais empenhados. Isso porque, embora entre 2016 e 2018 não tenham sido observadas diferenças significativas entre as taxas dos referidos grupos, 2019 é o único ano em que essa variação é justificada única e exclusivamente pela presença de impedimentos técnicos.

Por último, outro efeito que pode ser observado nessa fase está relacionado à distribuição dos valores empenhados por setor de governo, conforme tabela 5.

Tabela 5 - Distribuição do Valor Empenhado Referente à Emendas por Setor de Governo¹¹⁴

(continua)								
ANO	2016		2017		2018		2019	
SETOR	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Saúde	7,68	7,42%	7,42	9,66%	0,05	0,43%	206,94	56,46%
Governo	49,48	47,82%	30,12	39,21%	0,79	6,28%	80,96	22,09%
Desenvolvimento Social	5,27	5,09%	16,45	21,41%	2,59	20,44%	32,57	8,89%
Educação	18,49	17,87%	12,33	16,04%	8,50	67,15%	14,55	3,97%
Desenvolvimento Econômico	13,46	13,01%	1,83	2,39%	0,09	0,73%	0,88	0,24%
Infraestrutura e Mobilidade	6,71	6,48%	2,09	2,73%	0,00	0,00%	7,16	1,95%
Segurança Pública	0,00	0,00%	0,67	0,87%	0,05	0,38%	12,59	3,43%

¹¹⁴ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Tabela 5 - Distribuição do Valor Empenhado Referente à Emendas por Setor de Governo

(continuação)								
ANO	2016		2017		2018		2019	
SETOR	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1,57	1,52%	2,05	2,67%	0,08	0,60%	5,29	1,44%
Cultura e Turismo	0,81	0,78%	3,85	5,02%	0,51	4,00%	3,33	0,91%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	2,22	0,61%
Outros Poderes	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
TOTAL	103,48	100%	76,83	100%	12,65	100%	366,49	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com a tabela 5, em 2019 o montante empenhado para atendimento a ações e serviços públicos de saúde é aproximadamente 40 vezes maior que a média empenhada entre 2016 e 2018. Apesar de a EC n. 96/2018 estabelecer que 50 % do valor de emendas seja destinado à área da saúde, verificou-se que, na prática, 56,46% do total empenhado foi direcionado ao referido setor. Nota-se que, embora exista a possibilidade de que os parlamentares remanejem valores referentes às emendas individuais, os setores que mais foram contemplados com os recursos – apesar de algumas variações – são os mesmos apontados na etapa de distribuição das emendas, apresentada na tabela 2¹¹⁵: Saúde, Governo, Desenvolvimento Social e Educação. No entanto, com exceção da área da saúde, a proporção desses setores em relação ao total empenhado em 2019 foi ligeiramente menor, quando comparada à média observada entre 2016 e 2018.

6.4.2 Liquidação de despesas referentes às emendas individuais entre 2016 e 2019

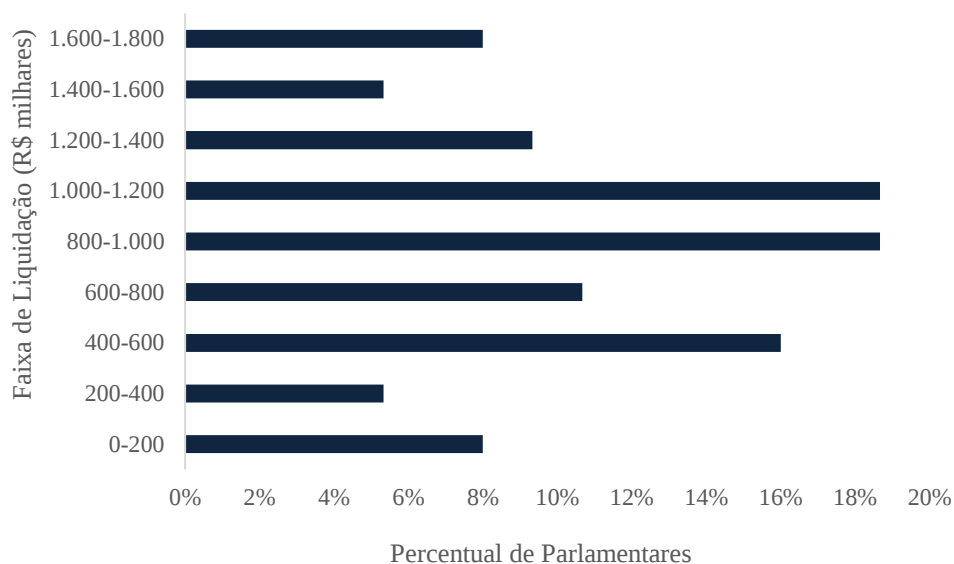
O segundo estágio da despesa, a liquidação, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho, conforme previamente mencionado na seção 4.3. Observa-se, para todo o período analisado, taxas de liquidação inferiores às taxas de empenho, o que indica a inscrição de uma parcela da despesa em RPNP¹¹⁶, ou seja, que parte do valor empenhado foi deixada em aberto para execução futura.

¹¹⁵ Ver seção 6.2.

¹¹⁶ Ver seção 4.3

O gráfico 18 mostra, para o ano 2016, a distribuição por faixa de valor liquidado, relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema:

Gráfico 18 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2016 – Minas Gerais¹¹⁷



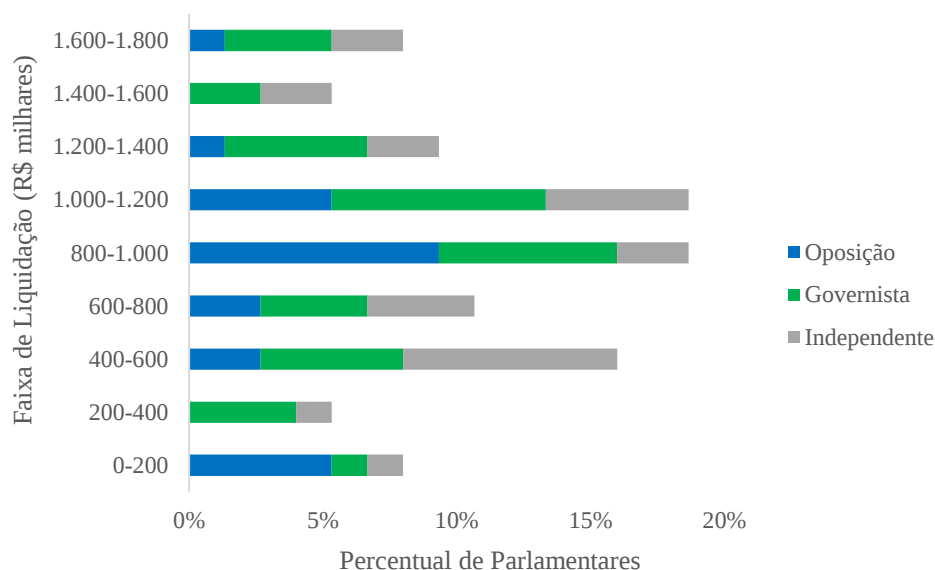
Fonte: Elaborado pela autora.

No exercício em questão, liquidou-se um total de R\$66.630.121,53 referente às emendas parlamentares individuais, valor que corresponde a uma taxa de liquidação de 48,63%. A média ponderada geral foi de R\$888.401,62 liquidados por deputado. Comparando-se o total liquidado ao total empenhado em 2016, nota-se a inscrição de 35,61% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPNP.

O gráfico 19 ilustra a distribuição por faixa de valor liquidado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema, considerando os grupos apresentados no quadro 5:

¹¹⁷ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 19 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2016 – Minas Gerais¹¹⁸



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2016 a taxa de liquidação das programações por grupo totalizou 43,75% para a oposição; 51,29% para os governistas e 49,37% para os independentes. Os parlamentares da oposição tiveram liquidados, em média, R\$781.957,85, enquanto para os governistas e independentes houve liquidação de, respectivamente, R\$940.400,50 e R\$915.504,48 - valores superiores à média ponderada geral. O grupo governista apresentou a maior média, enquanto a oposição apresentou o maior coeficiente de variação¹¹⁹, que corresponde a 52,99%, havendo, neste último grupo, diferença absoluta de R\$ 1.624.547,47 entre o maior e o menor total liquidado por parlamentar.

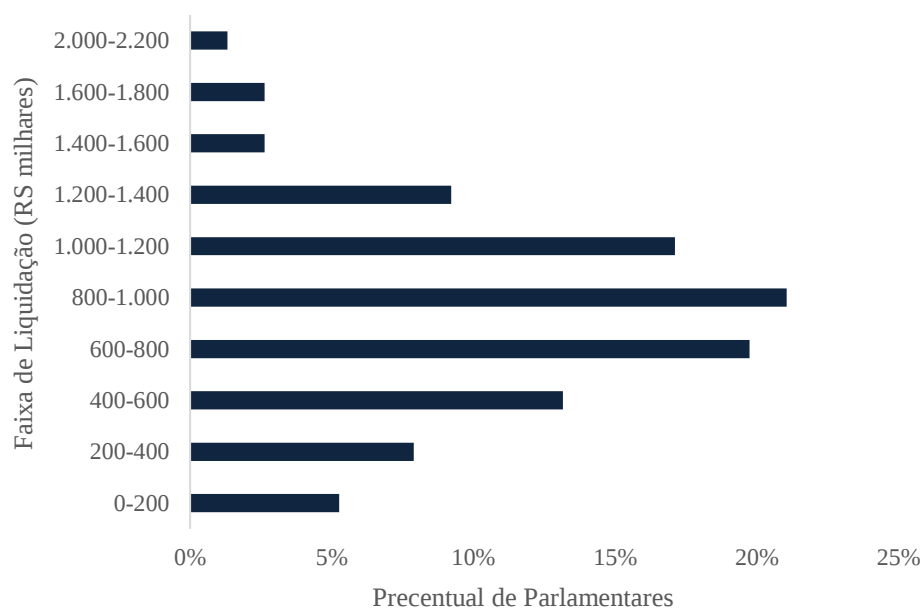
Comparando-se os totais liquidados e empenhados por grupo em 2016, é possível observar que a inscrição da despesa em RPNP é distribuída da seguinte forma: 41,13% para o grupo da oposição, 30,44% para o grupo governista e 37,48% para o grupo independente.

Para o ano de 2017 o gráfico 20 apresenta o cenário geral da distribuição por faixa de valor liquidado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema:

¹¹⁸ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹¹⁹ Os coeficientes de variação dos grupos governista e independente correspondem a 47,41% e 46,68%, respectivamente.

Gráfico 20 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2017 – Minas Gerais¹²⁰



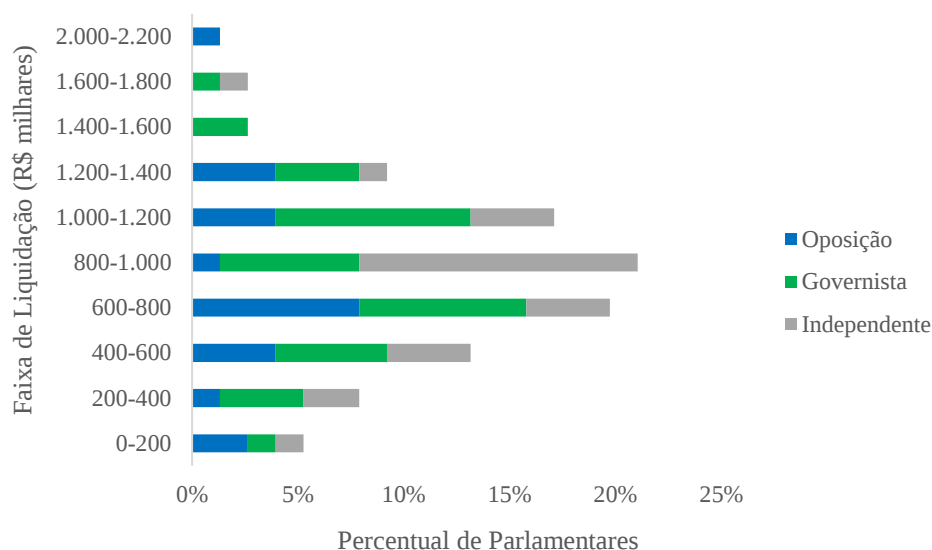
Fonte: Elaborado pela autora.

Houve, nesse ano, liquidação de R\$63.525.083,18 referentes às emendas parlamentares individuais, montante que equivale a uma taxa de liquidação de 44,44%. A média ponderada geral foi de R\$835.856.36 liquidados por deputado. Comparando-se o total liquidado ao total empenhado em 2017, nota-se a inscrição de 17,31% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPNP.

O gráfico 21 apresenta este mesmo cenário, tendo em vista os grupos de parlamentares:

¹²⁰ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 21 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2017 – Minas Gerais¹²¹



Fonte: Elaborado pela autora.

A taxa de liquidação das programações por grupo ficou em 44,27%% para a oposição; 43,86% para os governistas e 45,49% para os independentes. Os parlamentares da oposição tiveram liquidados, em média, R\$821.180,14, enquanto as médias de liquidação dos governistas e independentes foram de, respectivamente, R\$877.998,59- valor superior à média ponderada geral- e R\$791.896,90. O grupo governista foi, novamente, o que apresentou a maior média, enquanto o independente apresentou o coeficiente de variação mais elevado¹²² em relação aos demais grupos, havendo diferença absoluta de R\$1.597.211,08 entre o maior e o menor total liquidado por parlamentar neste último grupo.

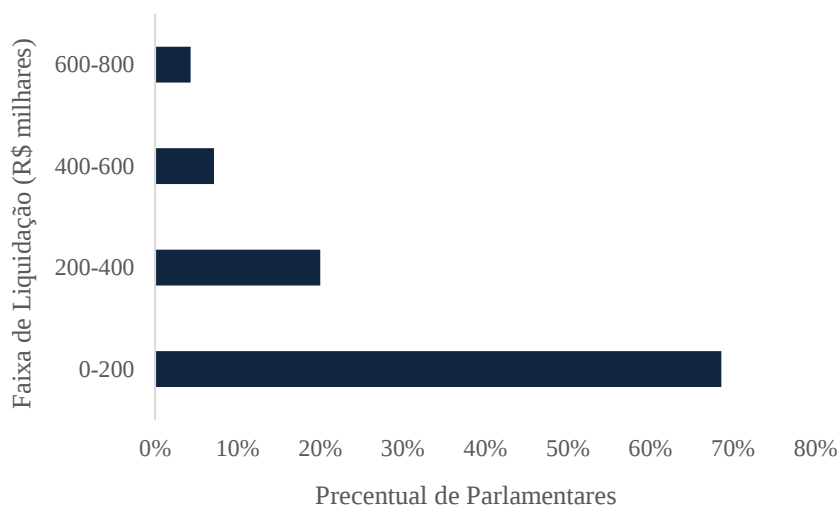
Comparando-se os totais liquidados e empenhados por grupo em 2017, observa-se que a inscrição da despesa em RPNP é distribuída da seguinte forma: 25,76% para o grupo da oposição, 14,28% para o grupo governista e 13,32% para o grupo independente.

Já para 2018, a distribuição por faixa de valor liquidado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema é indicada pelo gráfico 22.

¹²¹ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹²² O coeficiente de variação do grupo governista totalizou 46,30%, enquanto os dos grupos oposição e independente totalizaram 45,30% e 46,99%, respectivamente.

Gráfico 22 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2018 – Minas Gerais¹²³



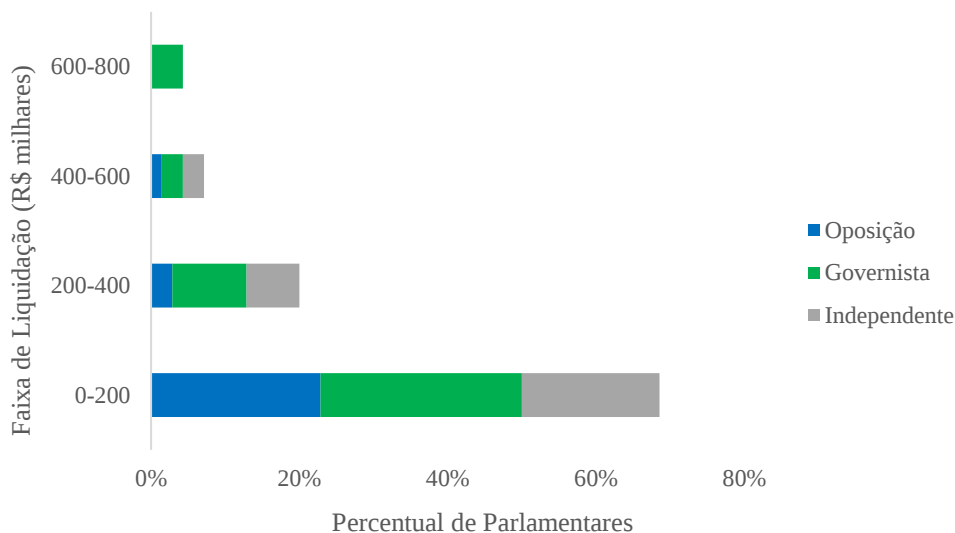
Fonte: Elaborado pela autora.

O total liquidado referente às emendas individuais foi de R\$11.745.838,34, valor que equivale a uma taxa de liquidação de apenas 4,93% do limite autorizado na LOA 2018. A média ponderada geral ficou em R\$167.797,69. Ao se comparar o total liquidado ao total empenhado em 2018, é possível notar a inscrição de 7,16% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPNP.

O gráfico 23 apresenta, para esse mesmo ano, a distribuição por faixa de valor liquidado relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema, por grupo.

¹²³ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 23 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2018 – Minas Gerais¹²⁴



Fonte: Elaborado pela autora.

O exercício de 2018, então, chama atenção por apresentar taxa de liquidação por grupo mais baixa de todo o período analisado, totalizando 6,06% para a oposição, 4,76% para os governistas e 4,69 % para o grupo independente. Os deputados que fazem parte da oposição tiveram liquidados, em média, R\$109.110,86, enquanto os governistas e independentes tiveram R\$214.193,87 - valor acima da média ponderada geral - e R\$151.636,57 respectivamente. O grupo governista apresentou a maior média, enquanto a oposição apresentou o maior coeficiente de variação¹²⁵, que totaliza 163,00%, havendo, neste último grupo, diferença absoluta de R\$559.460,18 entre o maior e o menor total liquidado por parlamentar.

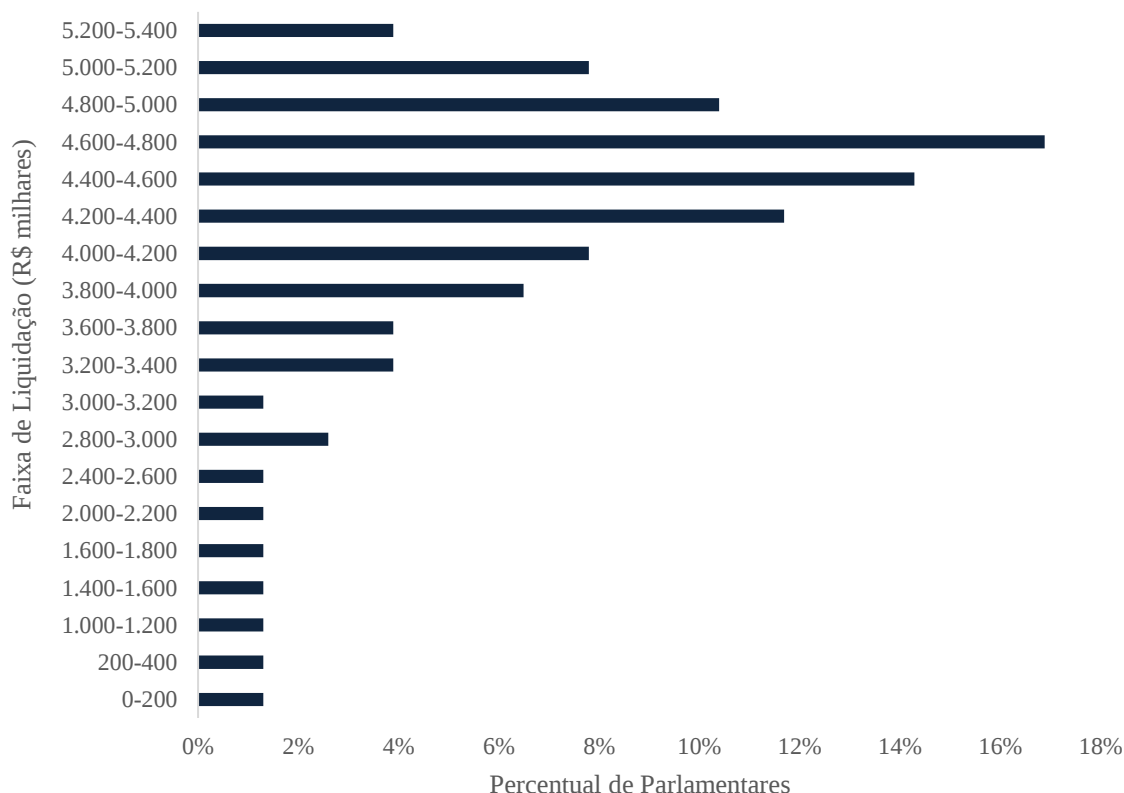
Tendo em vista a divisão por grupos, a partir de uma comparação entre os totais liquidados e empenhados em 2018, observa-se que a inscrição da despesa em RPNP é distribuída da seguinte forma: 8,92% para o grupo da oposição, 5,66% para o grupo governista e 9,14%% para o grupo independente.

O gráfico 24 apresenta o cenário para o primeiro ano de vigência do orçamento impositivo.

¹²⁴ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹²⁵ Os coeficientes de variação dos grupos governista e independente correspondem a 80,51% e 117,29%, respectivamente.

Gráfico 24 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor liquidado em 2019 – Minas Gerais¹²⁶



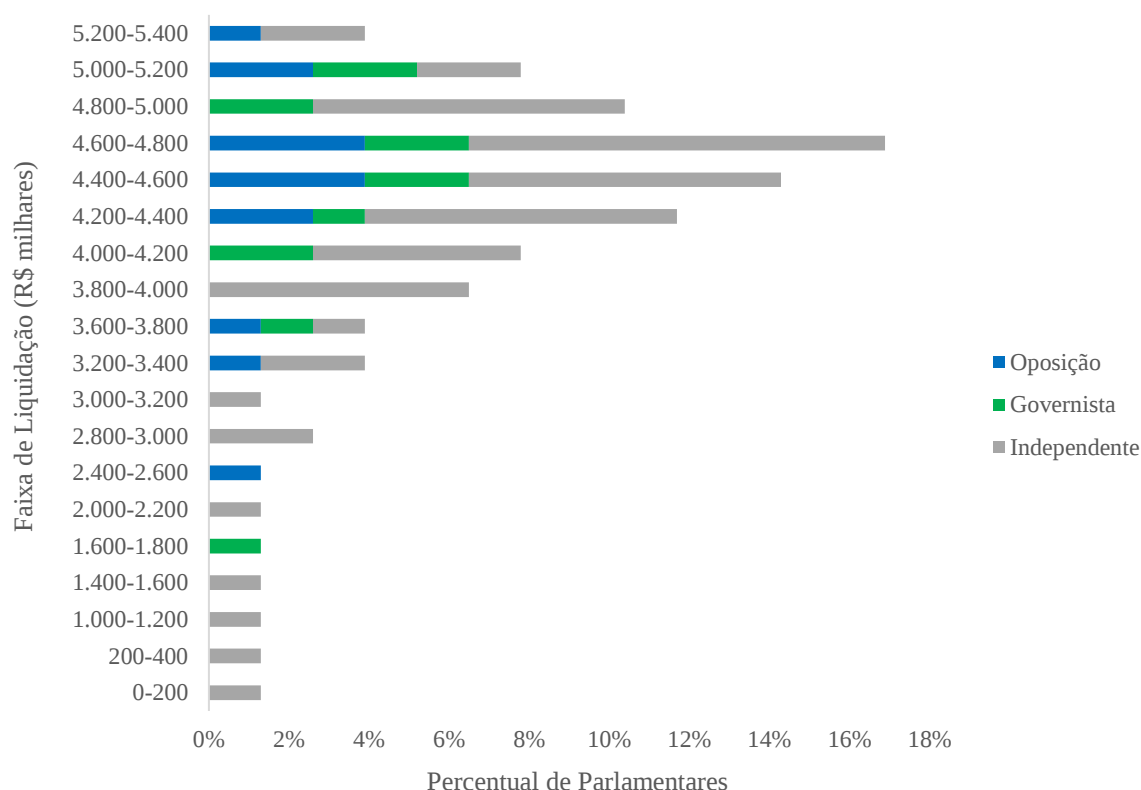
Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2019 a despesa liquidada para atendimento às emendas individuais totalizou R\$318.412.520,29, o que indica uma taxa de liquidação de 71,12%. Esse valor atinge um percentual de 86,65%, considerando-se que a execução orçamentária e financeira ficou condicionada a um limite impositivo final de R\$367.450.021,38, conforme já mencionado. Observa-se, assim como na etapa de empenho, elevação considerável da média ponderada geral, que atingiu o valor de R\$4.135.227,54 liquidados por deputado. Vale ressaltar que, comparando-se o total liquidado ao total empenhado em 2019, é possível notar a inscrição de 13,12% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPNP.

O gráfico 25 indica, por grupo, a distribuição por faixa de valor empenhado relativa aos parlamentares que tiveram alguma de suas emendas liquidada no sistema.

¹²⁶ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 25 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor liquidado em 2019 – Minas Gerais¹²⁷



Fonte: Elaborado pela autora.

Assim como esperado, em virtude da adoção do orçamento impositivo, 2019 é o ano com as maiores taxas de liquidação das programações do período analisado, quais sejam: 75,37% para a oposição, 74,45% para os governistas e 69,07% para o grupo independente. Os deputados que fazem parte da oposição e do grupo governista tiveram liquidados, em média, R\$4.382.068,55 e R\$4.328.692,94- valores acima da média ponderada geral-, respectivamente, enquanto para os independentes a média foi de R\$4.015.811,05. O grupo da oposição apresentou maior média, enquanto o independente apresentou o maior coeficiente de variação¹²⁸, que equivale a 26,61%, existindo diferença absoluta de R\$5.342.882,01 entre o maior e o menor total liquidado por parlamentar.

Ainda considerando a divisão por grupos, tendo em vista os totais liquidados e empenhados em 2019, observa-se que a inscrição da despesa em RPNP é distribuída da seguinte forma: 10,90% para o grupo da oposição, 12,82% para o grupo governista e 13,86% para o grupo independente.

¹²⁷ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹²⁸ O coeficiente de variação dos grupos oposição e governista corresponde a 19,53% e 17,31%, respectivamente.

Assim como na fase de empenho, a análise empreendida indica que a EC n. 96/2018 também produziu efeitos relevantes sobre a taxa de liquidação da despesa, que aumentou consideravelmente, conforme tabela 6. Tal aumento indica que um maior número de emendas passou a receber, efetivamente - e dentro do exercício financeiro -, o material, serviço, bem ou obra contratados para sua execução.

Tabela 6 - Taxas de liquidação das emendas individuais, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Taxa de Liquidação			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	48,63%	43,75%	51,29%	49,37%
2017	44,44%	44,27%	43,86%	45,49%
2018	4,93%	6,06%	4,76%	4,69%
2019	71,12%	75,37%	74,45%	69,07%

Fonte: Elaborado pela autora.

Os resultados acima indicam a minimização da discricionariedade do governo no tocante à liquidação das despesas referentes às emendas individuais, evidenciada no período que precede o orçamento impositivo. O ano de 2019 é o que apresenta as maiores taxas de liquidação, tanto global quanto por grupo, representando redução do “descolamento” entre o limite autorizado por parlamentar e a segunda fase da execução orçamentária. Apesar de entre 2016 e 2018 não terem sido observadas diferenças significativas entre as taxas por grupo, a tabela 6 indica que a EC n. 96/2018 promoveu, também, uma distribuição mais equitativa dos totais liquidados. Cabe destacar que, para o ano de 2019, diferente do que ocorreu na fase de empenho, a variação existente entre os grupos, ainda que pequena, não foi justificada.

Além de ter elevado a taxa de liquidação, a adoção do orçamento impositivo também reduziu o “descolamento” entre as fases de empenho e liquidação, representado pelos percentuais anuais de inscrição em RPNP, apresentados na tabela 7. Tendo em vista que valores inscritos em RPNP podem ser cancelados¹²⁹ no exercício subsequente, a redução desses percentuais pode ser apontada como outro efeito da EC n. 96/2018.

¹²⁹ Os Restos a Pagar Não Processados, terão validade até 31 de dezembro do exercício subsequente, quando serão automaticamente cancelados (BRASIL, 2000). Dessa forma, há chance de que as emendas inscritas em RPNP sejam liquidadas em exercício posterior à sua proposição, ou, ainda, de que jamais cheguem a ser executadas.

Tabela 7 - Inscrição de emendas individuais em RPNP, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Percentual de Inscrição em RPNP			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	35,61%	41,13%	30,44%	37,48%
2017	17,31%	25,76%	14,28%	13,32%
2018	7,16%	8,92%	5,66%	9,14%
2019	13,12%	10,90%	12,82%	13,86%

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que 2019 foi o exercício que apresentou os menores percentuais de inscrição de despesas em RPNP, com exceção do ano de 2018 – no qual os baixos percentuais podem ser relacionados ao fato de que as próprias taxas de empenho foram as menores de todo o intervalo. Em 2019, além dessa redução, é possível notar que os referidos percentuais se encontram distribuídos de maneira mais equitativa entre os grupos, ao passo que, anteriormente, de 2016 a 2018, o grupo da oposição apresentou média mais alta de inscrição em RPNP, em comparação aos demais. Ou seja, no período que antecede a adoção do orçamento impositivo, o grupo da oposição – seguido pelo grupo independente – foi aquele com maior montante empenhado referente às emendas individuais sem chegar à fase de liquidação, indicando um privilegiamento, ainda que não tão grande, do grupo governista com relação a esse aspecto.

A tabela 8, por sua vez, ilustra os efeitos da EC n. 96/2018 sobre a distribuição dos percentuais liquidados por setor de governo, comparativamente ao valor total empenhado:

Tabela 8 - Distribuição do Valor Liquidado Referente à Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões)¹³⁰

ANO	2016		2017		2018		2019	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Saúde	0,46	0,44%	6,16	8,02%	0,00	0,00%	196,33	53,57%
Governo	35,14	33,96%	23,71	30,86%	0,79	6,25%	62,02	16,92%
Desenvolvimento Social	4,32	4,17%	15,61	20,32%	2,59	20,47%	27,09	7,39%
Educação	12,17	11,76%	8,17	10,63%	8,09	63,95%	14,04	3,83%
Infraestrutura e Mobilidade	3,57	3,45%	2,09	2,72%	0,00	0,00%	7,16	1,95%
Desenvolvimento Econômico	9,46	9,14%	1,46	1,90%	0,09	0,71%	0,74	0,20%
Cultura e Turismo	0,57	0,55%	3,85	5,01%	0,06	0,47%	3,33	0,91%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,93	0,90%	1,75	2,28%	0,08	0,63%	3,82	1,04%
Segurança Pública	0,00	0,00%	0,67	0,87%	0,05	0,40%	2,72	0,74%

¹³⁰ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Tabela 8 - Distribuição do Valor Liquidado Referente à Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões)

(continuação)								
ANO	2016		2017		2018		2019	
SETOR	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	1,15	0,31%
TOTAL	66,63	64,39%	63,53	82,69%	11,75	92,89%	318,41	86,88%

Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados acima dispostos evidenciam o já esperado aumento do valor liquidado especificamente para atendimento a ações e serviços públicos de saúde: em 2019 este montante foi aproximadamente 30 vezes maior que a média de liquidação do setor entre 2016 e 2018. Verifica-se que, com a adoção do orçamento impositivo, o valor liquidado referente às emendas do setor saúde correspondeu a 53,57% do total empenhado no exercício. No período anterior à EC n. 96/2018, esse valor foi, em média, inferior a 3%. Seguindo a tendência apresentada na fase de empenho, os setores que representam os maiores valores liquidados se mantêm os mesmos dispostos na tabela 5¹³¹ : Saúde, Governo, Desenvolvimento Social e Educação. Entretanto, com exceção da área da saúde, a proporção desses setores – e dos demais – em relação ao total empenhado em 2019 foi inferior à média observada entre 2016 e 2018.

6.4.3 Pagamento/execução financeira de despesas referentes às emendas individuais entre 2016 e 2019

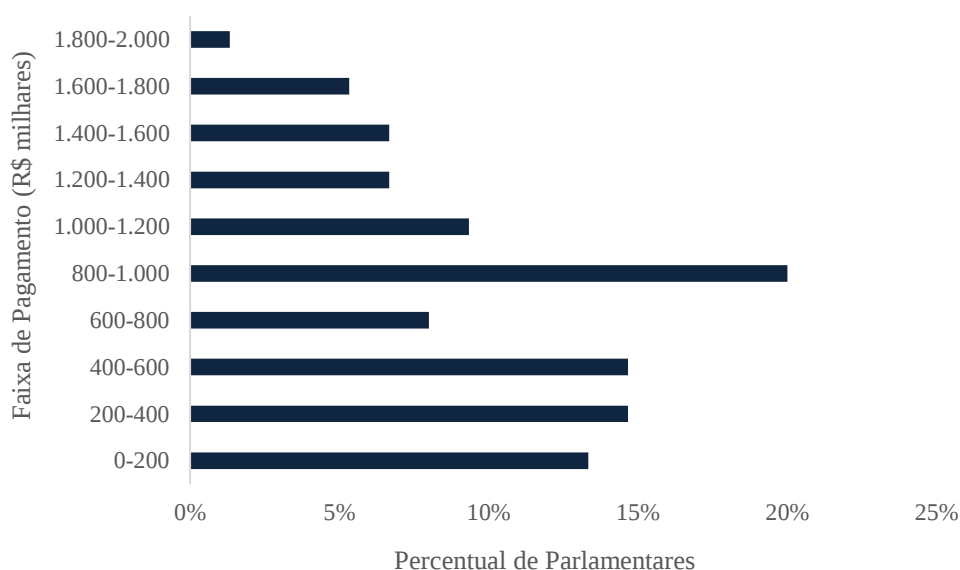
O último estágio da despesa, também previamente abordado na seção 4.3, é o pagamento, que equivale à entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo desta forma o débito ou obrigação. Para todo o período analisado, obteve-se taxas de pagamento ainda menores que as taxas de liquidação, o que aponta a inscrição de valores em RPP¹³², que correspondem a gastos já liquidados que não tenham sido pagos dentro do exercício, seja por tempo de processamento ou pela data de vencimento do título.

O gráfico 26 mostra, para o ano 2016, a distribuição por faixa de valor pago, relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema:

¹³¹ Ver seção 6.4.1

¹³² Ver seção 4.3.

Gráfico 26 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2016 – Minas Gerais¹³³



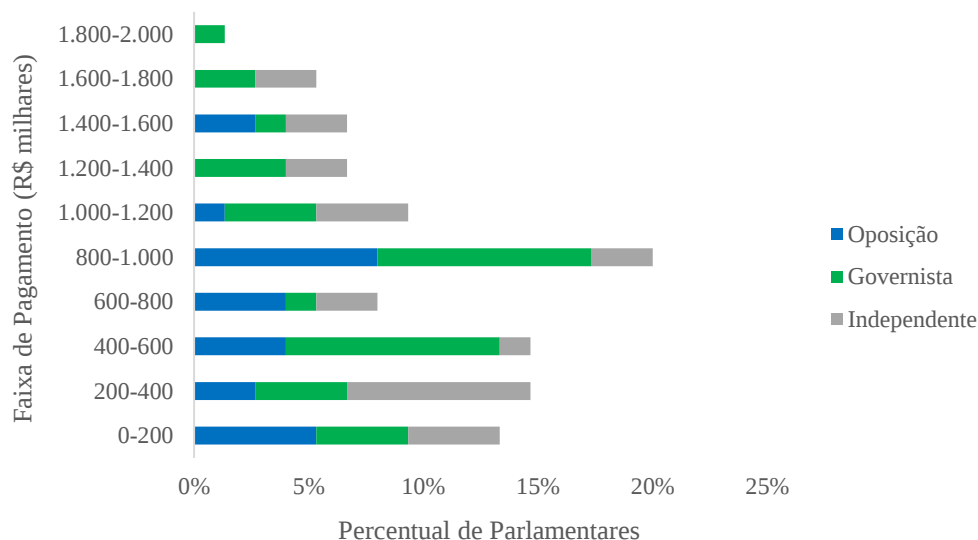
Fonte: Elaborado pela autora.

No exercício em questão, pagou-se um total de R\$57.726.073,94 referente às emendas parlamentares individuais, o que equivale a taxa de pagamento de 42,13%. A média ponderada geral foi de R\$769.680,99 pagos por deputado. Comparando-se o total pago ao total liquidado em 2016, nota-se a inscrição de 13,36% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPP.

O gráfico 27 apresenta este mesmo cenário, tendo em vista os grupos de parlamentares:

¹³³ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 27 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2016 – Minas Gerais¹³⁴



Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2016 a taxa de pagamento das programações totalizou 36,95% para o grupo da oposição; 44,96% para os governistas e 42,91% para os independentes. Os pagamentos direcionados às emendas parlamentares da oposição foram de, em média, R\$660.434,86, enquanto aqueles destinados às governistas e independentes foram de R\$824.323,16 e R\$795.779,30 - valores superiores à média ponderada geral-, respectivamente. O grupo governista apresentou a maior média, enquanto o grupo da oposição apresentou o maior coeficiente de variação¹³⁵, que corresponde a 67,46%, havendo diferença absoluta de R\$1.438.648,09 entre o maior e o menor total pago por parlamentar neste último grupo.

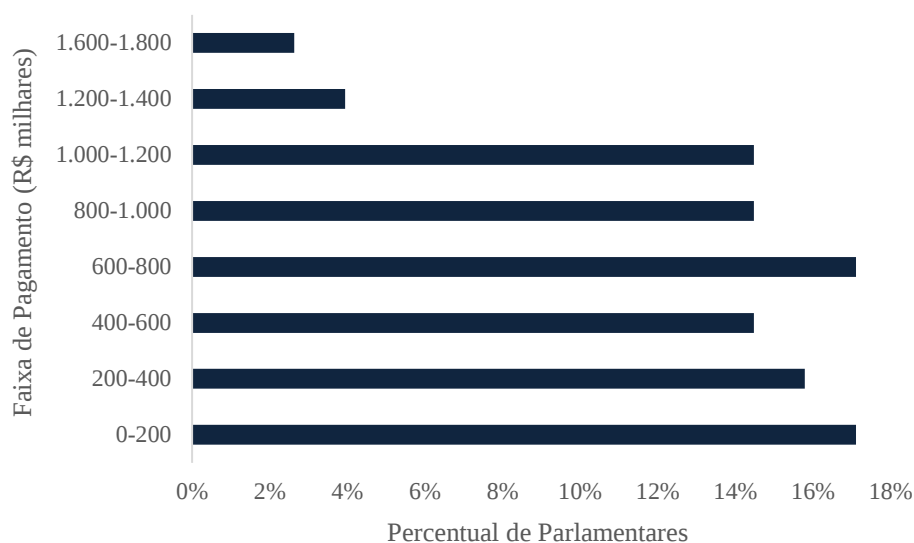
Comparando-se os totais pagos e liquidados por grupo em 2016, é possível observar que a inscrição da despesa em RPP é distribuída da seguinte forma: 15,54% para o grupo da oposição, 12,34% para o grupo governista e 13,08% para o grupo independente.

Para o exercício de 2017, o gráfico 28 apresenta o cenário geral da distribuição por faixa de valor pago relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema:

¹³⁴ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹³⁵ Os coeficientes de variação dos grupos governista e independente correspondem a 58,78% e 56,73%, respectivamente.

Gráfico 28 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2017 – Minas Gerais¹³⁶



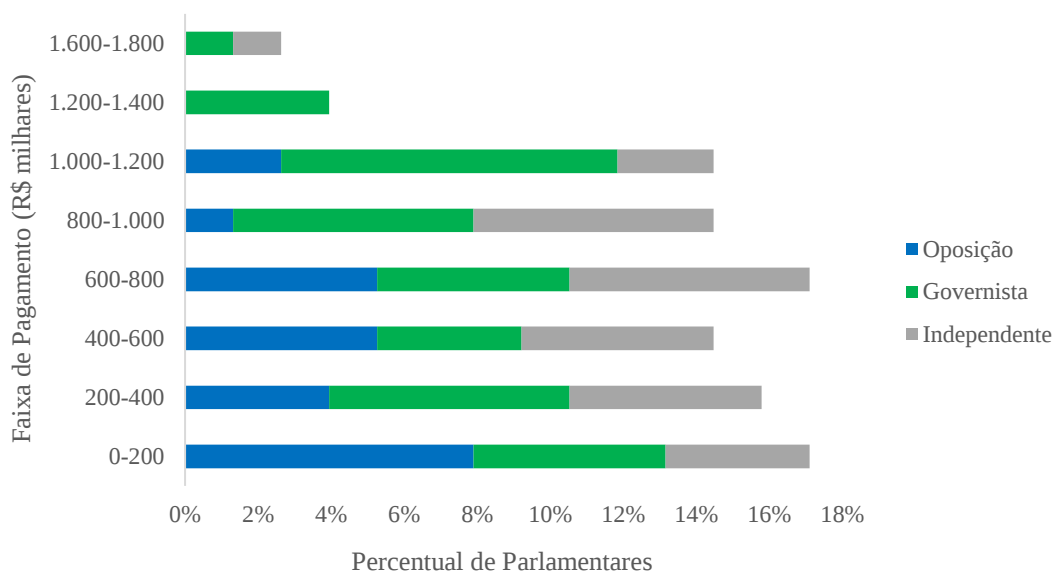
Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse ano, a despesa paga para atendimento às emendas individuais foi de R\$47.573.679,23, montante que corresponde a uma taxa de pagamento de 33,28%. A média ponderada geral foi de R\$625.969,46 pagos por deputado. Comparando-se o total pago ao total liquidado em 2017, nota-se a inscrição de 25,11% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPP.

Ainda considerando o exercício de 2017, o gráfico 29 ilustra a distribuição por faixa de valor pago relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema, por grupo.

¹³⁶ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 29 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2017 – Minas Gerais¹³⁷



Fonte: Elaborado pela autora.

A taxa de pagamento das programações correspondeu a 25,51% para o grupo da oposição; 36,86%, para os governistas e 34,70% para os independentes. Os parlamentares da oposição tiveram pagamentos de emendas de, em média, R\$473.201,42, enquanto para governistas e independentes as médias foram de R\$737.858,09 - valor acima da média ponderada geral - e R\$604.091,34, respectivamente. Enquanto o grupo governista apresentou a média mais elevada, a oposição apresentou o maior coeficiente de variação¹³⁸, que totaliza 78,90%, havendo diferença absoluta de R\$ 1.147.665,83 entre o maior e o menor total pago por parlamentar.

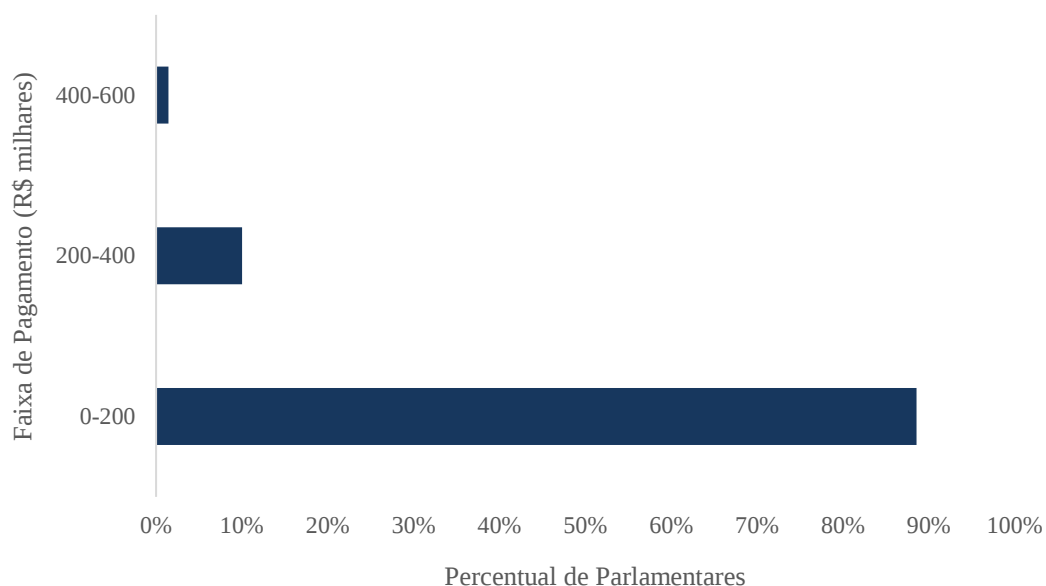
Comparando-se os totais pagos e liquidados por grupo em 2017, observa-se que a inscrição da despesa em RPP é distribuída da seguinte forma: 42,38% para o grupo da oposição, 15,96% para o grupo governista e 23,72% para o grupo independente.

Para 2018, por sua vez, a distribuição por faixa de valor pago relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema é indicada pelo gráfico 30:

¹³⁷ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹³⁸ O coeficiente de variação dos grupos governista e independente correspondem a 56,26% e 63,86%, respectivamente.

Gráfico 30 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2018 – Minas Gerais¹³⁹



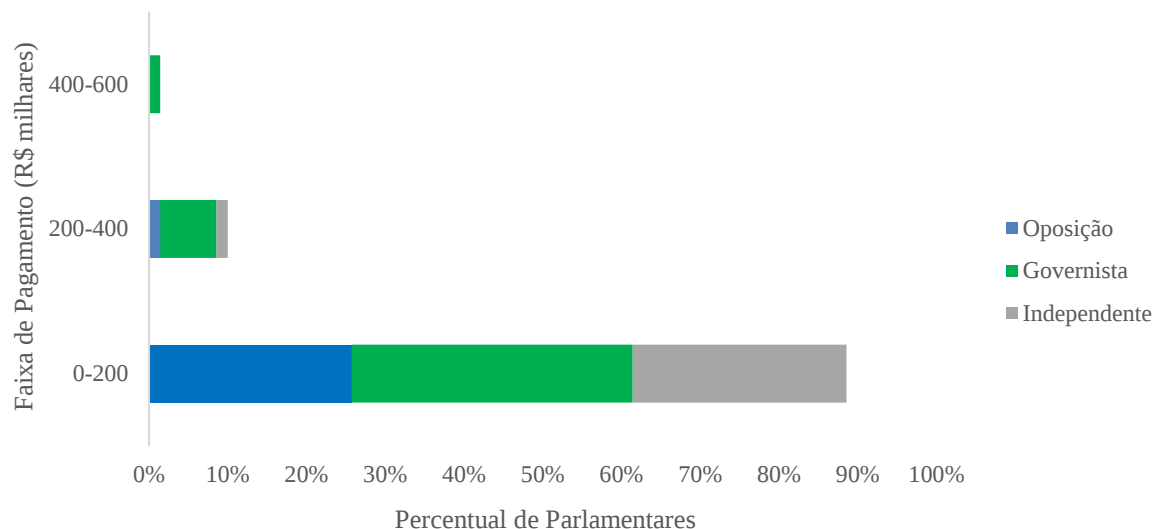
Fonte: Elaborado pela autora.

No exercício em questão, a despesa paga para atendimento às emendas individuais foi de R\$ 3.900.633,58, montante que equivale a uma taxa de pagamento de 1,64%. A média ponderada geral foi de R\$55.723,34 pagos por deputado. Ao se comparar o total pago ao total liquidado em 2018, é possível notar a inscrição de 66,79% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPP.

O gráfico 31 apresenta a distribuição por faixa de valor pago relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema, por grupo.

¹³⁹ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 31 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2018 – Minas Gerais¹⁴⁰



Fonte: Elaborado pela autora.

Seguindo o observado nas demais fases de execução orçamentária, em 2018 obteve-se a taxa de pagamento das programações mais baixa de todo o período analisado, totalizando 1,73% para a oposição, 1,90% para os governistas e 1,03% para o grupo independente. Os deputados que fazem parte da oposição tiveram pagamentos de emendas de, em média, R\$31.096,94, enquanto os governistas e independentes tiveram R\$85.393,70 - valor acima da média ponderada geral - e R\$33.129,35, respectivamente. Enquanto o grupo governista apresentou a média mais elevada, a oposição apresentou o maior coeficiente de variação¹⁴¹, que totaliza 332,07%, havendo diferença absoluta de R\$ 256.464,34 entre o maior e o menor total pago por parlamentar.

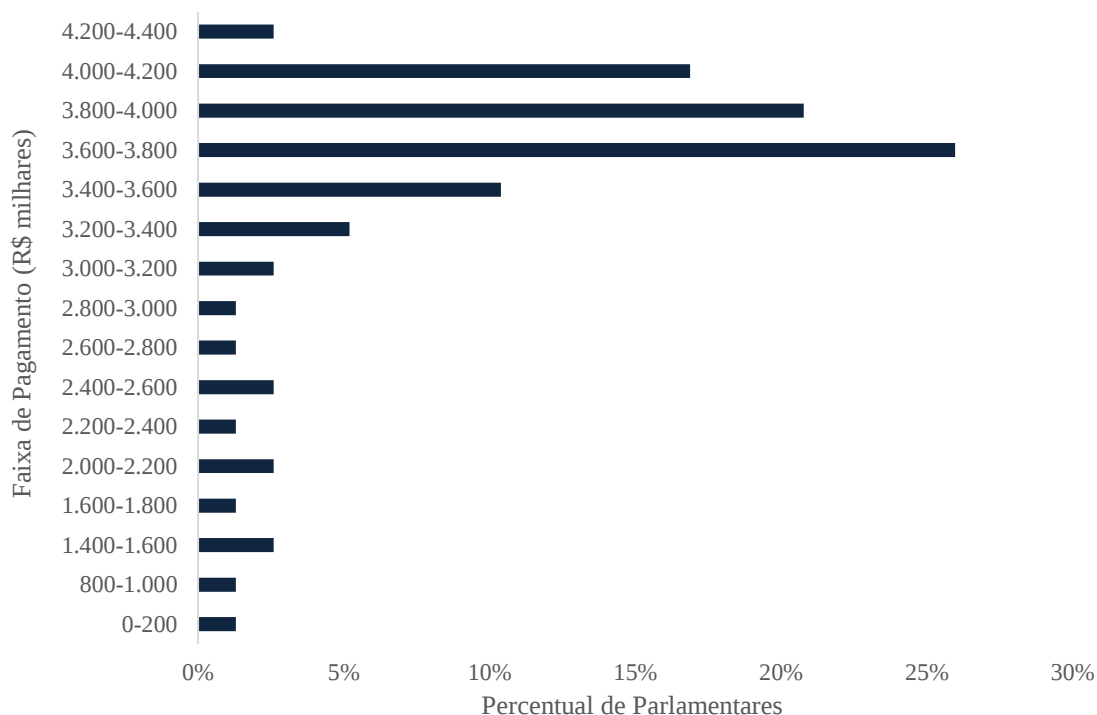
Tendo em vista a divisão por grupos, a partir de uma comparação entre os totais pagos e liquidados em 2018, observa-se que a inscrição da despesa em RPP é distribuída da seguinte forma: 71,50% para o grupo da oposição, 60,13% para o grupo governista e 78,15% para o grupo independente.

O gráfico 32 apresenta o cenário para o primeiro ano de vigência do orçamento impositivo.

¹⁴⁰ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹⁴¹ Os coeficientes de variação dos grupos governista e independente correspondem a 116,53% e 245,98%, respectivamente.

Gráfico 32 - Distribuição de parlamentares por faixa de valor pago em 2019 – Minas Gerais¹⁴²



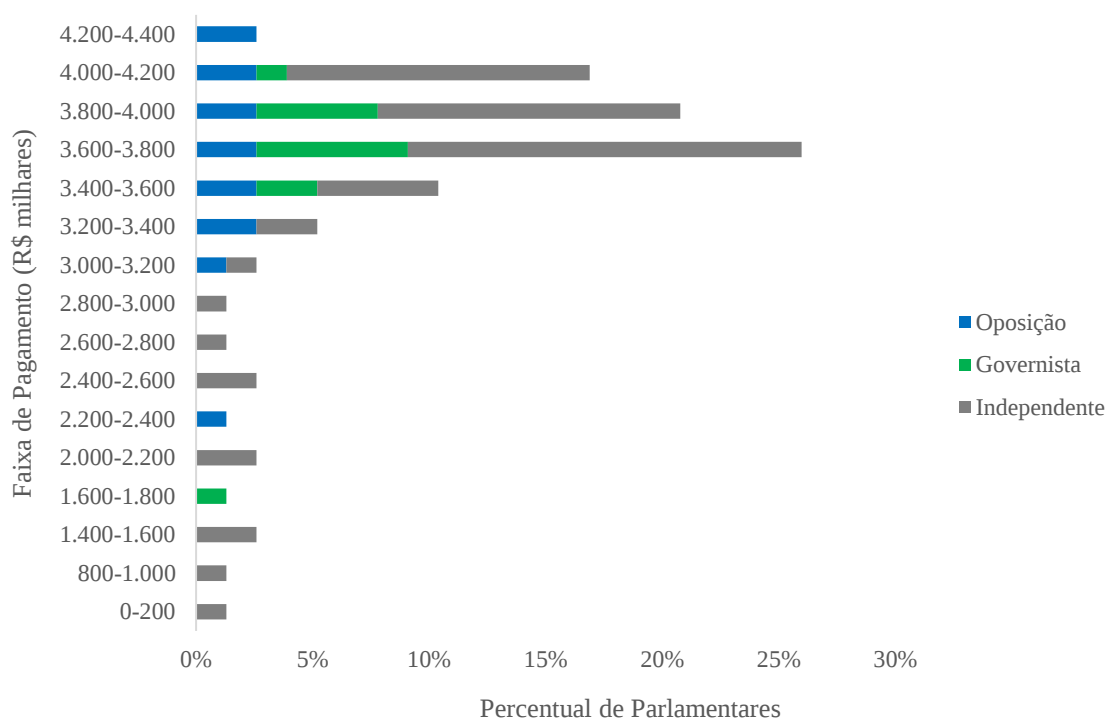
Fonte: Elaborado pela autora.

Em 2019 a despesa paga para atendimento às emendas individuais totalizou R\$269.064.860,26, o que indica uma taxa de pagamento de 60,10%. Levando-se em conta, no lugar do crédito autorizado, o limite impositivo final previamente citado, é possível obter o percentual de 73,22%. Assim como nas etapas de empenho e liquidação, na execução financeira observa-se elevação considerável da média ponderada geral, que atingiu o valor de R\$3.494.348,83 pagos por deputado. Cabe destacar que, comparando-se o total pago ao total liquidado em 2019, é possível notar a inscrição de 15,50% da despesa com emendas parlamentares individuais em RPP.

O gráfico 33 indica, por grupo, a distribuição por faixa de valor pago relativa aos parlamentares que tiveram alguma(s) de suas emendas executadas no sistema.

¹⁴² Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

Gráfico 33 - Distribuição de parlamentares por grupo e faixa de valor pago em 2019 – Minas Gerais¹⁴³



Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme previsto, em virtude da adoção do orçamento impositivo, 2019 é o ano com as maiores taxas de pagamento das programações do período analisado, quais sejam: 62,97% para a oposição, 61,94% para os governistas e 58,82% para o grupo independente. Os pagamentos de emendas de deputados que fazem parte da oposição e do grupo governista foram de, em média, R\$3.661.305,84 e R\$3.601.226,88 - valores acima da média ponderada geral -, respectivamente, enquanto a média do grupo independente foi de R\$3.419.812,58. O grupo da oposição apresentou a maior média, enquanto o independente apresentou o maior coeficiente de variação¹⁴⁴, que equivale a 23,07%, existindo diferença absoluta de R\$ 4.126.580,59 entre o maior e o menor total de emendas pagas por parlamentar.

Ainda considerando a divisão por grupos, tendo em vista os totais pagos e liquidados em 2019, observa-se que a inscrição da despesa em RPP é distribuída da seguinte forma: 16,45% para o grupo da oposição, 16,81% para o grupo governista e 14,84% para o grupo independente.

¹⁴³ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹⁴⁴ Os coeficientes de variação dos grupos oposição e governista correspondem a 16,79% e 15,27%, respectivamente.

O aumento das taxas de pagamento apresentadas, consolidadas na tabela 9, reflete efeitos expressivos da EC n. 96/2018 sobre a fase de pagamento das despesas referentes às emendas individuais. Essa variação nas taxas indica que um maior número de emendas passou a receber, efetivamente - e dentro do exercício financeiro -, o material, serviço, bem ou obra contratados para sua execução.

Tabela 9 - Taxas de pagamento das emendas individuais, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Taxa de Pagamento			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	42,13%	36,95%	44,96%	42,91%
2017	33,28%	25,51%	36,86%	34,70%
2018	1,64%	1,73%	1,90%	1,03%
2019	60,10%	62,97%	61,94%	58,82%

Fonte: Elaborado pela autora.

O ano de 2019 é o que apresenta as maiores taxas de pagamento, tanto global quanto por grupo, representando redução do “descolamento” entre o limite autorizado por parlamentar e a terceira e última fase da execução orçamentária. Mais uma vez, apesar de entre 2016 e 2018 não terem sido observadas diferenças significativas entre as taxas por grupo, a tabela 8 indica que a EC n. 96/2018 promoveu, também, uma distribuição mais equitativa dos totais pagos. Cabe destacar que, para o ano de 2019, assim como ocorrido na fase de liquidação, a variação existente entre os grupos, ainda que pequena, não foi justificada.

Embora o valor de emendas individuais pagas em 2019 não tenha correspondido ao percentual estabelecido pela EC n. 96/2018, é importante ressaltar que, para fins de cumprimento da execução financeira, o artigo 160 determina que os restos a pagar poderão ser considerados.

Art. 160 [...]

§ 12 – Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 6º até o limite de 0,35% (zero vírgula trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (MINAS GERAIS, 2018).

Sabendo-se que o valor impositivo final em 2019 totalizou R\$ 367.450.021,38 – e que os pagamentos dentro do exercício financeiro somaram R\$269.064.860,26 – pode-se afirmar que, para fins de cumprimento da execução financeira, foram considerados RPs num montante

que representa aproximadamente 0,24% da RCL do exercício anterior. No entanto, de acordo com relatório¹⁴⁵ publicado pela SEGOV, verifica-se que em 2019 houve um nível muito baixo de pagamento de RPs e que o referido percentual, conseqüentemente, não foi atendido. Vale ressaltar que o limite de utilização de RPs adotado por Minas Gerais é inferior ao estabelecido pela União, o que, em tese, tem a capacidade de reforçar, ainda que num pequeno percentual, a redução do montante de emendas individuais não executadas, considerando que emendas novas e velhas (compostas por RPs de exercícios anteriores) são computadas num mesmo teto.

Nessa direção, é importante mencionar, também, que outro possível efeito relevante da adoção do orçamento impositivo foi a redução do “descolamento” entre as fases de liquidação e pagamento, representado pelos percentuais anuais de inscrição em RPP, dispostos na tabela 10. Dessa forma, esse aspecto indica uma diminuição do descompasso entre a execução orçamentária e financeira, já que, no caso das despesas inscritas em RPP¹⁴⁶, os efeitos financeiros ocorrem no exercício seguinte ao do reconhecimento da despesa.

Tabela 10 - Inscrição de emendas individuais em RPP, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Percentual de Inscrição em RPP			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	13,36%	15,54%	12,34%	13,08%
2017	25,11%	42,38%	15,96%	23,72%
2018	66,79%	71,50%	60,13%	78,15%
2019	15,50%	16,45%	14,84%	14,84%

Fonte: Elaborado pela autora.

Comparando-se a média dos percentuais obtidos entre 2016 e 2018, que corresponde a 35,08%, ao percentual obtido após a vigência da EC n. 96/2018, verifica-se redução do montante de despesas referentes às emendas individuais inscritas em RPP. Adicionalmente, observa-se que os percentuais se encontram distribuídos de maneira mais equitativa entre os grupos, enquanto, anteriormente, de 2016 e 2018, o grupo da oposição – seguido pelo independente – apresentou média mais alta de inscrição em RPP, em comparação aos demais. Dessa forma, assim como na etapa de liquidação, no período que antecede a adoção do orçamento impositivo, os grupos oposição e independente tiveram os maiores montantes

¹⁴⁵ Disponível em <http://www.sigconsaida.mg.gov.br/emendas-2019/>

¹⁴⁶ Ao contrário dos RPNPs, os RPPs, por constituírem direitos efetivos ao credor, não são cancelados automaticamente no exercício subsequente. A anulação deverá ser realizada manualmente pelos gestores na hipótese de prescrição quinquenal, ou quando ocorrer erro na inscrição ou fato posterior que inviabilize o pagamento.

empenhados e liquidados, mas que não foram pagos dentro do exercício financeiro, indicando um ligeiro privilegiamento do grupo governista em relação a esse aspecto.

A tabela 11, por fim, apresenta os efeitos da EC n. 96/2018 sobre a distribuição dos percentuais pagos por setor de governo, comparativamente aos valores empenhados:

Tabela 11- Distribuição do Valor Pago Referente à Emendas por Setor de Governo (R\$ milhões)¹⁴⁷

ANO	2016		2017		2018		2019	
SETOR	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Saúde	0,00	0,00%	0,17	0,22%	0,00	0,00%	156,30	42,65%
Governo	35,14	33,96%	23,71	30,86%	0,79	6,25%	60,13	16,41%
Desenvolvimento Social	4,67	4,51%	14,82	19,29%	0,85	6,72%	26,37	7,20%
Educação	3,51	3,39%	0,57	0,74%	2,21	17,47%	9,45	2,58%
Desenvolvimento Econômico	9,46	9,14%	1,46	1,90%	0,00	0,00%	0,56	0,15%
Infraestrutura e Mobilidade	3,63	3,51%	0,95	1,24%	0,00	0,00%	4,58	1,25%
Cultura e Turismo	0,46	0,44%	3,47	4,52%	0,05	0,40%	2,89	0,79%
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	0,85	0,82%	1,75	2,28%	0,00	0,00%	3,76	1,03%
Segurança Pública	0,00	0,00%	0,67	0,87%	0,00	0,00%	2,80	0,76%
Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	2,22	0,61%
TOTAL	57,73	55,79%	47,57	61,92%	3,90	30,83%	269,06	73,42%

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim como nas fases anteriores, a tabela 11 indica que, na execução financeira, a adoção do orçamento impositivo promoveu aumento do valor pago exclusivamente para atendimento a ações e serviços públicos de saúde: em 2019 este montante foi aproximadamente 2,8 mil vezes maior que a média de pagamento do setor entre 2016 e 2018. Com isso, o valor referente às emendas do setor saúde passou a representar 42,65% do total empenhado no exercício, valor que, no período que precede a EC n. 96/2018, era de, em média, 7 %. Na mesma direção do que foi observado nas demais fases da despesa, os setores que representam os maiores volumes pagos se mantêm os mesmos¹⁴⁸, quais sejam: Saúde, Governo, Desenvolvimento Social e Educação. No entanto, mais uma vez, com exceção da área da saúde, a proporção desses setores – e dos demais – em relação ao total empenhado em 2019 foi inferior à média observada entre 2016 e 2018.

¹⁴⁷ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019.

¹⁴⁸ Ver tabelas 4 (seção 6.4.1) e 7 (seção 6.4.2).

O aumento vultuoso dos recursos orçamentários destinados ao setor saúde nas três fases da despesa é um indicativo de que a EC n. 96/2018 pode ter transferido às emendas individuais parte da rigidez orçamentária enfrentada pelo Executivo. Ao estabelecer que 50% do valor de emendas seja destinado a essa área, o orçamento impositivo acabou restringindo a liberdade dos parlamentares em atender os demais setores: embora, em termos absolutos, tenha sido verificado um aumento dos recursos destinados aos setores cultura e turismo; segurança pública; agricultura, agropecuária e abastecimento etc, estes passaram a representar um menor percentual em relação aos totais empenhados, liquidados e pagos. Ou seja, existe a possibilidade de que as demandas dos eleitores – relacionadas a tais setores – sejam preteridas por emendas vinculadas à saúde.

Concomitantemente, uma vez que tal “vinculação” entra para o cálculo da aplicação mínima constitucionalmente exigida para atendimento a ações e serviços públicos de saúde, o Executivo acaba tendo um afrouxamento, ainda que pequeno, em suas despesas obrigatórias, decorrente da EC n. 96/2018. Ou seja, o orçamento impositivo, do modo como foi adotado, promove uma espécie de compensação: se, por um lado, o Executivo se vê obrigado a “abrir mão” de um maior volume de recursos para atender às emendas individuais, por outro lado, deixa de ter que aplicar, no setor saúde, 50% do valor do qual abriu mão.

7 CONCLUSÃO

Como discutido no trabalho, existe, no Brasil, um debate acerca do papel das emendas individuais ao orçamento propostas por parlamentares para o sistema político vigente no país. Este sistema peculiar, conhecido como presidencialismo de coalizão, combina aspectos como multipartidarismo, representação proporcional e presidencialismo, além de uma organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais. De acordo com a revisão bibliográfica realizada, nesse cenário, a implementação seletiva das referidas emendas parlamentares seria um dos meios através dos quais o Executivo se utiliza para influenciar integrantes do Legislativo no sentido de votarem de acordo com seus interesses, e, assim, obter governabilidade. Pode ser vista, assim, como um instrumento de cooptação de parlamentares com o propósito de assegurar uma base de apoio suficiente para a aprovação de iniciativas do Executivo na esfera do Legislativo.

Tal seletividade seria possível devido ao caráter autorizativo que reveste os orçamentos públicos no Brasil, onde o fato de uma despesa constar na LOA não a torna, necessariamente, de execução obrigatória. Embora, devido à imposição constitucional ou legal, a maior parcela do orçamento seja rígida, existe uma fração de despesas discricionárias – na qual se incluem as emendas parlamentares –, que é passível de contingenciamento. A partir disso, a LOA pode ser apontada como a peça de maior relevância política no sistema orçamentário, sendo permeada, de sua aprovação à execução, por um embate de poder entre Executivo e Legislativo.

A ideia de orçamento impositivo aponta para o rebalanceamento de poder entre Executivo e Legislativo no que toca o orçamento público, reduzindo a margem discricionária do Executivo e, desse modo, potencialmente incidindo inclusive em um complexo sistema de interações entre ambos, que envolve barganhas endereçadas ao apoio ao governo. As propostas de adoção de um orçamento impositivo emergem do desejo de conferir maior efetividade ao orçamento e convergiram no sentido da obrigatoriedade da implementação, pelo Executivo, de emendas propostas pelos parlamentares. Minas Gerais, seguindo o modelo adotado pela União, tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, vinculando sua aprovação a um percentual da RCL do exercício anterior.

A análise das implicações da adoção do orçamento impositivo pelo estado apontou, em relação aos limites destinados aos parlamentares para atendimento às emendas individuais, que as determinações trazidas pela EC n. 96/2018 corrigiram algumas distorções antes observadas. No período que antecede o orçamento impositivo, considerando os grupos oposição, independente e governista verificou-se que, embora a maior parte dos limites fosse distribuída

de maneira homogênea, um pequeno número de deputados era privilegiado – em sua maioria, ocupantes de cargos de liderança nos blocos – e contemplado com valores que destoavam dos demais. No primeiro ano de vigência do orçamento impositivo, tais limites, além de terem passado a ser igualmente distribuídos, aumentaram de uma média geral de R\$2.213.769,89 entre 2016 e 2018, para R\$5.814.249,61 em 2019. Como reflexo de tal aumento, a média de emendas apresentadas por parlamentar passou de 2 para 19 ao ano.

Quanto aos fatores que, conforme EC n. 96/2018, interferem diretamente na obrigatoriedade da execução das emendas individuais, constatou-se que não houve utilização do mecanismo de contingenciamento no intervalo analisado, mesmo no período que antecede o orçamento impositivo. Embora no período pré orçamento impositivo não tenham sido observados “cortes” dos créditos referentes às emendas, a discricionariedade do Executivo pôde ser verificada na etapa de execução das LOAs 2016 a 2018, onde parcela considerável dos valores sequer era empenhada. Quanto aos impedimentos técnicos, por sua vez, observou-se um aumento dos mesmos após a promulgação da EC n. 96/2018, o que pode ser um indício de que o Executivo tem sido mais criterioso na análise das propostas dos parlamentares. Tal fato pode, indiretamente, reduzir a presença de despesas avulsas e pouco articuladas decorrentes de emendas individuais, evitando a pulverização de recursos.

Quanto aos indicadores de execução orçamentária, embora o trabalho tenha sofrido algumas limitações relacionadas à obtenção de dados referentes a determinadas modalidades de transferência de recursos de emendas, os valores atestam que as disposições da EC n. 96/2018 tiveram efeitos consideráveis sobre as taxas de empenho, liquidação e pagamento, que aumentaram, confirmando a hipótese apresentada. Consequentemente, também foi observada uma redução nos percentuais de inscrição das despesas em Restos a Pagar. O exame dos indicadores, além disso, não mostrou diferenças significativas entre as taxas de parlamentares da oposição, governistas e independentes, antes ou após o orçamento impositivo.

Conforme apresentado, no novo regime, a não execução das emendas pode ser alegada apenas na presença de impedimentos técnicos não sanados, inexistindo a possibilidade de “impedimentos políticos”. Nesse sentido, é importante salientar que, apesar da melhora nos indicadores, verificou-se, diferentemente do que foi observado na fase de empenho, que nas fases de liquidação e pagamento as emendas não foram executadas em sua totalidade. No entanto, essa inexecução não foi justificada pelo Executivo, o que pode indicar uma possível transferência da discricionariedade, ainda que em menor intensidade, para as duas últimas fases da despesa, limitando a capacidade da EC n. 96/2018 de promover a entrega, dentro do exercício financeiro, de bens e serviços à sociedade – o que se configura nas taxas de pagamento.

De maneira geral, observou-se que, ao reduzir a autonomia decisória do governo, o orçamento impositivo foi capaz de diminuir a imprevisibilidade acerca da execução das emendas individuais. A partir disso, nota-se que a EC n. 96/2018 tem a capacidade de promover mudanças relevantes no jogo político, tendo em vista que o Executivo perde um de seus principais instrumentos de manutenção da governabilidade no presidencialismo de coalizão. Como consequência, há a possibilidade de que o mecanismo de barganha com as coalizões através da execução de emendas individuais seja substituído por outros meios¹⁴⁹, que podem ser menos transparentes e até mesmo ilegais.

O velho processo de barganha entre Executivo e Legislativo, parcialmente sustentado pela execução de emendas parlamentares, apesar de todas as críticas, é, a grosso modo, transparente, considerando-se que, apesar das dificuldades enfrentadas na obtenção de dados, evidenciada no presente trabalho, é direito do cidadão ter acesso às emendas apresentadas por cada um dos parlamentares e acompanhar a sua execução orçamentária. Existe, então, conforme mencionado acima, a possibilidade de que o fechamento dessa janela transparente de barganha incentive a abertura e/ou reforço de janelas menos transparentes.

Tendo em vista que a adoção do orçamento impositivo se trata de uma medida recente, sugere-se que trabalhos futuros considerem um intervalo temporal mais amplo e que, caso seja possível acessar os dados, em relação ao período pré orçamento impositivo, levem em conta todas as modalidades de transferência de recursos de emendas. Será possível, assim, verificar se houve, de fato, quebra do círculo vicioso alimentado pelo caráter autorizativo do orçamento, ou se a prevalência do Executivo continuará existindo, porém em termos financeiros. Para que sejam analisados efeitos práticos em relação ao aspecto da governabilidade, sugere-se a verificação do posicionamento dos parlamentares durante as votações de projetos de natureza semelhante, nos períodos pré e pós vigência da EC n. 96/2018. É importante que essas análises também considerem as possíveis implicações relacionadas ao cenário fiscal, dado que o crescimento anual verificado para a RCL já era, antes da promulgação da EC n. 96/2018, em grande parte comprometido pelo elevado grau de despesas obrigatórias do governo estadual.

¹⁴⁹ Como exemplo, é possível apontar a barganha através da oferta de cargos públicos, oferta de financiamentos subsidiados em bancos estaduais e federais; da indicação, pelos deputados, de empresas a serem contratadas para prestar serviços ao governo etc.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. 1988. Dados, 31, 1: 5-34. Disponível em < <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>> Acesso em: 27 fev. 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 33, p. 165-183, 1994. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ln/n33/a12n33.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2021.
- ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. **Gains from trade between the executive and the legislature in Brazil**. Working paper, University of Illinois, 2001. Disponível em: < <https://ideas.repec.org/p/anp/en2001/057.html>>. Acesso em: 04 dez. 2020.
- AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Restos a pagar e a perda de credibilidade orçamentária**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro. V. 51(4), p. 580-595. Jul/Ago. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00580.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. **A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados**. Opinião Pública, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017. Disponível em: < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762017000300714&script=sci_arttext&tlng=pt> . Acesso em: 04. Fev. 2021.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas et al. **Ideologia partidária e crise fiscal dos estados: o caso de Minas Gerais**. Nova Economia, v. 29, n. 2, p. 487-513, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-63512019000200487&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das "bases": política, favor e dependência pessoal**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999. 277p.
- BOVAIRD, Tony; LÖFFLER, Elke. **Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies**. International Review of Administrative Sciences, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003. Disponível em:< <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852303693002>>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 28 out. 2019.
- BRASIL. **Emenda Constitucional. n. 86/2015**. 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: 08 jun. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional. n. 100/2019.** 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: 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 28 out. 2019.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988.** Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedêllo Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU), 2008. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/178058>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

CASTRO, Barbara Mendes de. **Orçamento Impositivo No Brasil: Uma Análise Das Implicações De Sua Adoção Pela União.** Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: < <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2138>>. Acesso em: 20 out. 2019.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; PIRES, Roberto Rocha C. **Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental.** Disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8958/1/bapi_19_cap_02.pdf>. Boletim de Análise Político-Institucional. n. 19. Brasília: Ipea, 2018. Acesso em: 14 dez. 2020.

COASE, Ronald Harry. The nature of the firm. In: **Essential readings in economics.** Palgrave, London, 1995. p. 37-54. Disponível em: < [https://www.albany.edu/~gs149266/Coase%20\(1937\).pdf](https://www.albany.edu/~gs149266/Coase%20(1937).pdf)>. Acesso em: 14 de. 2020.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: **NOSSO FUTURO COMUM.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CYSNE, Rubens Penha. **Orçamento e eficiência econômica.** Revista Conjuntura Econômica, v. 60, n. 10, p. 12-14, 2006. Disponível em: < <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/20214/orcamento-eficiencia-economica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 23 nov. 2019.

CRUZ, Juvenil Rodrigues. **Contingenciamento das despesas orçamentárias: efeitos do contingenciamento na execução orçamentária.** 2009. Disponível em:

<http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/32636/Contingenciamento_despesas_orcamentarias_Cruz.pdf?sequence=1> Acesso em: 25 out. 2019.

DE OLIVEIRA, Mariana Gabriela. **Orçamento Impositivo: Uma análise preliminar do Governo do Estado de Minas Gerais**. ANAIS DO EBAP, VI Encontro Brasileiro de Administração Pública. 2019. Disponível em: <<https://ebap.online/ebap/index.php/ebap/viebp/paper/view/369>> . Acesso em: 06 jul. 2020.

DE OLIVEIRA, Maxwell Ferreira. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Universidade Federal de Goiás. Catalão–GO, 2011. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/52313331>. Acesso em: 28 fev. 2020.

DE OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

DE SOUZA, Rogério Oliveira et al. **O orçamento impositivo como fator de fortalecimento e aperfeiçoamento da boa governança pública**. Divers@!, v. 8, n. 2, 2015. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/diver/article/view/45048>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**. RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: 09 abr. 2020.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 2, maio/ago. 1996. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v31n1/a04v31n1.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA- ENAP. **Gestão do Orçamento Público**. 2014. Disponível em: < file:///C:/Users/m753005/Downloads/Apostila%20Gestão%20do%20Orçamento%20Público.pdf>. Acesso em: 25. Out. 2019.

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio. **As Finanças Públicas nos Estados Brasileiros: Uma Avaliação da Execução Orçamentária no Período de 1995-2004**. 211p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, MG, 2006. Disponível em: <<https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/145>>. Acesso em: 05 out. 2020.

FERREIRA, Marcelo Vaz. **Orçamento impositivo no Brasil: Análise da proposta de Emenda à Constituição nº 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional**. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedêllo Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU), 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5805>> Acesso em: 27 out. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, v. 44, p. 81-106, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. Dados, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10790>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. **Política orçamentária, formação de interesses e corrupção no Brasil 1995-2000**. Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa”–UFJF, 2002. Disponível em: <<http://re.granbery.edu.br/artigos/MjA1.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2020.

FILHO, T. A. Sócrates. **Orçamento Impositivo no Brasil: impactos na administração pública e no processo legislativo orçamentário**. 2012. 74p. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Instituto Serzedêllo Corrêa do Tribunal de Contas da União (ISC/TCU), 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2550140.PDF>>. Acesso em: 30 out. 2019.

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Curso introdução ao orçamento público**. Escola Nacional de Administração Pública, 2017. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3171>>. Acesso em: 26 fev. 2020.

GALHARDO, José Antônio Gouvêa. **Os reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão dos administradores: um estudo exploratório a partir dos julgamentos do Tribunal de Contas da União dos exercícios de 2001 a 2006**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP, São Paulo, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012. 354p.

GIACOMONI, James. **Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária**. Orçamentos Públicos e Direito Financeiro. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4114277/mod_resource/content/1/Receitas_vinculadas_despesas_obrigatoria.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2020.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares. Estudo Técnico CONOF/CD nº 10/2013**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>> Acesso em: 21 nov. 2019.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. Cadernos Aslegis, 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. **Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015: o regime do orçamento impositivo das emendas individuais – disposições da**

Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO de 2015. Congresso Nacional: 2015. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2020.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. **O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015.** Orçamento em discussão. Brasília, n. 16, p. 6-42, 2015. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509462/OED0016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

GRYNSZPAN, Mario. **Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti.** Revista brasileira de ciências sociais, v. 5, n. 14, p. 73-90, 1990. Disponível em: <http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/14/rbcs14_07.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2021.

KAUFMANN, Daniel et al. **Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996-2005.** The World Bank, 2006. Disponível em: < <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4012>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

LAHUD, Victor Paiva Macedo. **Financiamento federal da saúde: efeitos do orçamento impositivo.** 2016. 104f. 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: 30 jun. 2020.

LEVI-FAUR, David. **From “big government” to “big governance”.** The Oxford handbook of governance, p. 3-18, 2012. Disponível em: < <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp35.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 26, jun-dez./2003, p. 5-15. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.** Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 76, p. 17-41, Nov. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jun. 2020.

LOUREIRO, Maria Rita Loureiro e ABRUCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise Preliminar das Reformas Fiscais no Brasil.** Minas Gerais, 2002. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/papers-26-encontro/gt-23/gt14-15/4443-loureiro-abrucio-incrementalismo/file>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento Impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada.** 2014. 77 f., il. Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/9005>>. Acesso em: 15 fev. 2021.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo. Outubro, 2010. Disponível em: < <http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrçamento.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

MALLOY, James. **Política Econômica e o Problema da Governabilidade nos Andes Centrais**. In Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1993.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A ideologia do "presidencialismo de coalizão"**. Lutas Sociais, n. 24, p. 60-69, 2010. Disponível em: < <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/05-Danilo%20Enrico%20Martuscelli.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: < <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015>>. Acesso em: 18 fev. 2020

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES Marcos; DIAS Fernando. **O que é orçamento impositivo?**. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/05/12/o-que-e-orcamento-impositivo/>> Acesso em: 16 nov. 2019.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento impositivo: elementos para discussão**. Administração Pública e Gestão Social, p. 178-186, 2015. Disponível em: < <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4677>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. **Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony**. American journal of sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977. Disponível em: < <https://www.semanticscholar.org/paper/Institutionalized-Organizations%3A-Formal-Structure-Meyer-Rowan/bc4c52775dde0e372e440a85de2b6c19ed696bfc>>. Acesso em: 03 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG. 1989. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>> Acesso em: 29 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.727, de 02 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 2019. Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=DEC&num=47727&comp=&ano=2019&texto=original>> Acesso em: 30 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Emenda Constitucional. n. 96/2018**. Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias. Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018>>. Acesso em: 01 jul. 2019.

MINAS GERAIS. **Emenda Constitucional. n. 100/2019**. Altera o art. 160 da Constituição do Estado e dá outras providências. Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=100&comp=&ano=2019>>. Acesso em: 08 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2019. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_multivigente.pdf>. Acesso em: 16 set.2020.

MOORE, Mark H. **Public value as the focus of strategy**. Australian Journal of Public Administration, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994. Disponível em:

<<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>>. Acesso em: 15 dez. 2020.

MOURÃO, Paulo; CUNHA, Eurico José Arteiro. **Políticas Pork Barrel: um estudo sobre o caso português do PIDDAC**. 2011. Disponível em:

<<https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/17055>>. Acesso em: 04 fev. 2021.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1ª ed. Coleção Gestão Pública, 2011.

NUNES, Selene Peres Peres. **Reforma orçamentária: riscos e oportunidades**. Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília, Nota Técnica n. 96, 14 p., abr. 2005.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. **IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015. Disponível em:

<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122015000501263&script=sci_arttext>. Acesso em: 15 dez. 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009. 325p.

PEDERIVA, João Henrique; PEDERIVA, P. L. M. **Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014**. In: I ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, Brasília, 2015. Anais Disponível em: <<https://docplayer.com.br/59266768-Execucaode-emendas-parlamentares-individuais-ao-orcamentomudancas-em-2014.html>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**. Dados, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004> Acesso em: 01 dez.2019.

PETERS, B. Guy. **Governance as political theory**. In: Civil society and governance in China. Palgrave Macmillan, New York, 2012. p. 17-37. Disponível em: <https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137092496_2>. Acesso em: 14 dez. 2020.

PINTO, E. G. **Discrecionalidade, contingenciamento e controle orçamentário**. Revista Gestão & Tecnologia, v. 6, n. 2, p. 1-24, 2006. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183/178>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **ORÇAMENTO IMPOSITIVO: VIABILIDADE, CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE**. 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2007_15363.pdf> Acesso em: 30 nov. 2019.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008**. 1. Ed. São Paulo: Annablume, 2013. 286p.

REZENDE, Fernando. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Editora FGV, 2005.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Rigidez Orçamentária e Investimento Público**. In Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

ROCHA, Cinara Maria Carneiro. **Orçamento público no Brasil: Um estudo dos créditos adicionais**. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 4, n. 2, 2001. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/220/pdf_46> Acesso em: 30 nov. 2019.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. **As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil**. Perspectivas, São Paulo, v. 34, p. 55-78, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2234/1841>. Acesso em: 02 mar. 2020.

RODRIGUES, Larissa Lorena; REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares. **Orçamento impositivo em Minas Gerais: uma análise dos possíveis impactos fiscais da aprovação da PEC 63/2013**. Boletim de orçamento e finanças, v. 12, n. 130, p. 112-124, fev. 2016. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=001065084. Acesso em: 25 fev. 2020.

SADECK, Francisco et al. **Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica**. Brasília, DF: INESC, maio, 2005.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do Orçamento**. Revista de informação legislativa, ano, v. 33, p. 59-77, 1996. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo030.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública, v. 27, n. 4, p. 54-76, 1993.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo070.pdf>>
Acesso em: 01 nov. 2019.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. 1a ed. Brasília: OMS. 2013, 430p.

SANTOS, Adiel Lopes dos. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Orçamento em discussão. Brasília, n. 23, p. 6-65, 2016. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-23-2016-carater-da-lei-orcamentaria-anual-e-suas-implicacoes-no-equilibrio-de-forca-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo>. Acesso em: 23 mar. 2020.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte**. Dados, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0011-52581997000300003&script=sci_arttext>. Acesso em: 19 fev. 2020.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política., Brasília, n. 31, p. 339-396, Jan. 2020. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522020000100339&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 jun. 2020.

SILVA, Gustavo Bicalho Ferreira da; MARQUES, Marcelo Barros. **O contingenciamento e seus reflexos no planejamento das ações governamentais**. Revista Dinâmica Pública. v. 2, p. 46 - 48, 2011. Disponível em:
<http://www.dinamicapublica.com.br/Artigos/artigo_dinamica08.pdf>. Acesso em: 20 set. 2018.

SOUZA, Celina. **Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização**. Dados, v. 41, n. 3, 1998. Disponível em: <
https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000300003&script=sci_arttext>.
Acesso em: 04 jan. 2021.

SPIEGEL, M. R. **Estatística**. São Paulo: Makron Books, 1994.

TOLLINI, Helio. **Em busca de uma participação efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília, 2008. Disponível em:
<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1781>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

TORRES, Ricardo Lobo. **O orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

VIEIRA, Mariana Gonçalves. **Orçamento impositivo para emendas individuais: alterações das emendas aprovadas ao PLOA entre 2014 e 2016**. 2017. 52 f., il. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: < <http://bdm.unb.br/handle/10483/17600>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

VOLPE, Ricardo Alberto; CAMBRAIA, Túlio. **A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014**. RBPO, Brasília, v. 5, n. 2, p. 100-131, 2015.

Disponível em: <

http://www.assecor.org.br/files/2214/4770/1587/rbpo_vol5_num2.pdf#page=4>. Acesso em: 30 jun. 2020.

WILLIAMSON, Oliver E. **Transaction-cost economics: the governance of contractual relations**. The journal of Law and Economics, v. 22, n. 2, p. 233-261, 1979. Disponível em: <

<https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/466942?journalCode=jle>>. Acesso em: 14 dez. 2020.

XEREZ, Sebastião. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza - CE, v.1, n.43, 2013.

Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf.

Acesso em: 03 abr. 2020.

ZUCKER, Lynne G. **Institutional theories of organization**. Annual review of sociology, v. 13, n. 1, p. 443-464, 1987. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/2083256?seq=1>>.

Acesso em: 03 jul. 2020.