
INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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