

AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE 1988 E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

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

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

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

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

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

3.1 EMBATES CONSTITUINTES E AS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE 1988

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 31. [...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III – a correção de erros ou inadequações.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Outro tema que nos parece importante destacar, neste momento, é a questão das consequências da não aprovação da proposta de orçamento pelo Congresso Nacional. Embora não tenha sido um assunto muito discutido, há consequências importantes nas regras estabelecidas quanto a esse ponto para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Como sabemos, a deliberação tempestiva do orçamento é objeto de grande atenção no desenho institucional exatamente pelas consequências advindas da não aprovação da lei orçamentária, considerando-se que, sem tal aprovação, não seria possível executar as despesas previstas na peça orçamentária.

Assim, a inexistência de uma alternativa para a execução de despesas no caso da não aprovação da lei de orçamento amplia os custos políticos de sua rejeição; por outro lado, a possibilidade de que Executivo possa executar livremente as despesas sem depender da aprovação legislativa faz com que todo o processo orçamentário perca o papel de contrato ou de acordo legítimo em torno de receitas e despesas (BITTENCOURT, 2019).

Anteriormente à Constituição de 1988 também houve um padrão constitucional básico relativamente ao tema: enquanto as Constituições de 1891 (com a reforma de 1926), de 1934 e de 1946 estabeleceram regras de *prorrogação do orçamento vigente no caso de descumprimento de prazos constitucionais*; as Constituições ditatoriais de 1937 e de 1967 fixaram a regra do *decurso de prazo* e, portanto, ante o não cumprimento dos prazos estabelecidos, o governo publicaria como *lei* a sua proposta.

A Constituição de 1988 fugiria tanto do figurino democrático pregresso quanto do autoritário quanto a esse ponto, não havendo regras de prorrogação do orçamento vigente ou de decurso de prazo. No caso do *decurso de prazo*, o Executivo tem garantia de que terá aprovado o orçamento antes do início do exercício financeiro; no caso de *prorrogação do orçamento*, o Executivo também tem uma alternativa garantida para iniciar a execução orçamentária. Todavia, a Constituição

brasileira não assegurou tais condições ao Poder Executivo, exigindo-se, em face da ausência de prazos peremptórios, que se chegue a um acordo com o Legislativo para o início da execução orçamentária. Portanto, em contraposição ao regime constitucional pregresso, nesse quesito a Carta de 1988 não se mostraria favorável ao Executivo, *fortalecendo o poder de negociação do Congresso Nacional*.

Todavia, isso seria contornado por meio das LDOs que trariam a possibilidade de execução provisória do PLOA por meio de duodécimos. Sobre tal questão Figueiredo e Limongi (2001, p. 45, grifos nossos) destacariam:

Vale notar que todas as leis de diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Congresso estabelecem que, no caso de não-cumprimento dos prazos para aprovação do orçamento, o Executivo está automaticamente autorizado a efetuar gastos à razão de 1/12 ao mês do orçamento enviado. **Dessa forma, o Legislativo abre mão de seu principal poder de barganha na negociação do orçamento. As consequências da não-aprovação do orçamento passam a ser mínimas. De fato, usando desse mecanismo, o Executivo pode ver-se livre da participação do Legislativo na elaboração do orçamento.**

Outro ponto importante é o relativo ao *veto*. A possibilidade de veto apenas integral eleva os custos de rejeição do orçamento e fragiliza o presidente no exercício do seu poder de veto, embora o veto parcial (*line item veto*) seja especialmente raro (BITTENCOURT, 2019).

Na história brasileira, desde a reforma constitucional de 1926 do governo de Washington Luís, em decorrência do *veto integral* à lei de despesa aposto pelo presidente Epiácio Pessoa, passaria a constar das Constituições brasileiras a possibilidade de *veto total e parcial*. A Constituição de 1988 fortaleceria o poder de veto do presidente, no sentido de diminuir os custos da rejeição, possibilitando o seu exercício parcial com possibilidade do veto de *artigo, parágrafo, inciso ou alínea* e exigindo-se, ademais, maioria absoluta para a sua derrubada:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de que trata o art. 62, parágrafo único.

Contudo, nesse ponto, Figueiredo e Limongi (2001, p. 42, grifos nossos) destacariam um fortalecimento do Legislativo por haver se tornado mais fácil a derrubada do veto presidencial:

Outras medidas, menos abrangentes, também apontam para o fortalecimento do Legislativo vis-à-vis o Executivo. Por exemplo, **a derrubada do veto presidencial passou a depender do voto da maioria absoluta e não mais de 2/3. E a abrangência do próprio veto presidencial foi circunscrita, não mais podendo ele incidir sobre palavras isoladas.**

Por último, há que se registrar que o texto constitucional brasileiro, ampliando as previsões das Cartas anteriores, trouxe uma série extensa de restrições para a execução de despesas fora das autorizações e especificações determinadas pelo Congresso Nacional, vedando-se o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (inciso I do art. 167); a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (inciso II do art. 167); a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (inciso III do art. 167); a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (inciso V do art. 167); a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (inciso VI do art. 167); a concessão ou utilização de créditos ilimitados (inciso VII do art. 167).

Em seu relatório final, José Serra enalteceria o fortalecimento do Legislativo no processo orçamentário (BRASIL, 1987b, v. 142, p. 4):

Fortalece-se o papel do Legislativo no processo orçamentário, na fase de elaboração e no controle e fiscalização de sua execução. Isso é possível graças ao Projeto de Diretriz Orçamentária, à maior participação dos parlamentares nas definições fundamentais da alocação de recursos e ao revigoramento da Comissão Mista Permanente do Congresso. Mantém-se o princípio de que o Legislativo não deve substituir o Executivo em suas funções na realização da despesa pública, mas, ao mesmo tempo, considera-se crucial que o Legislativo participe efetivamente da definição de prioridades, controle e fiscalize a execução da despesa. Para isso, inclusive, será necessária a criação de mecanismos, como os que são contemplados, para o controle permanente e eventual

interrupção de investimentos, subsídios e outras formas de despesas que, por vezes, são realizados no meio de um exercício financeiro sem que o Legislativo os tenha aprovado, no mérito e nas condições de financiamento.

Portanto, se a restauração do regime democrático brasileiro trouxe como consequência o fortalecimento do papel do Legislativo no processo orçamentário, não se pode deixar de notar que as instituições orçamentárias não representaram mero retorno aos padrões democráticos progressos, mantendo-se prerrogativas fortes do Poder Executivo adquiridas no regime ditatorial (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PRAÇA, 2019). Efetivamente, o processo orçamentário seria composto de medidas de certa forma contraditórias: de um lado a ausência de prazos fatais para a votação da lei de orçamento e da diminuição do quórum necessário para a derrubada do veto presidencial; de outro, restrições fortes ao emendamento, vedação à ampliação da despesa e uma Comissão mista centralizada, favorável à negociação do orçamento ao Executivo.

Logicamente, por se tratar de um regime democrático, as prerrogativas do Poder Executivo seriam sopesadas pela participação ativa do Poder Legislativo e, assim, não poderiam ser construídas sobre a anulação institucional do Parlamento, como nos períodos ditatoriais. Todavia, seriam mais fortes do que as que foram construídas no período democrático progressivo, em decorrência de uma maior concentração de poder nas mãos do Executivo no regime de 1988 (BITTENCOURT, 2019, p. 195). Em síntese, o resultado final do desenho orçamentário constitucional de 1988 parecia apontar, efetivamente, para a *ampliação responsável da participação do Legislativo, com maiores garantias de governabilidade*.

3.2 O DESENHO INSTITUCIONAL DO SISTEMA DE GOVERNO: O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A reforma partidária de 1979 acabara como o bipartidarismo imposto desde 1965, tendo sido criados seis partidos. A Arena transformou-se em Partido Democrático Social (PDS), o MDB bifurcou-se em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido Popular (PP); o trabalhismo também se dividiu entre o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT); por fim, o Partido dos Trabalhadores (PT) reuniu lideranças sindicais, militantes católicos e ex-partidários das organizações revolucionárias dos anos 1960 e 1970.

Em 15 de novembro de 1989, nas primeiras eleições diretas para a presidência da República, haveria mais de vinte candidatos, dentre os quais Ulysses Guimarães (PMDB), Leonel Brizola (PDT), Mário Covas (PSDB), Paulo Maluf (PDS), Luiz Inácio Lula da Silva (PT), Fernando Collor de Mello (PRN) e Guilherme Afif Domingos (PL).

A discussão sobre o sistema de governo mais conveniente para o Brasil havia sido intensa ao longo do período republicano, talvez porque a opção presidencialista, adotada sob a égide do positivismo militar, quando da derrubada da monarquia, não tenha sido completamente aceita por expressivas lideranças do mundo político e intelectual brasileiro (CINTRA, 2007). A opção final da Assembleia Nacional Constituinte seria pelo sistema presidencialista, muito embora tal decisão tenha sido atenuada pela fixação de um plebiscito para cinco anos após a promulgação da Constituição de 1988, de modo a referendar a escolha do sistema de governo pelo povo brasileiro.

Shugart e Mainwaring (1997) definem o presidencialismo em termos de duas características básicas: a origem separada (“*separate origin*”) e a sobrevivência separada (“*separate survival*”). No presidencialismo o chefe do Executivo (presidente) seria eleito pelo voto popular e os mandatos seriam fixos para o presidente e para o Legislativo. No parlamentarismo, o chefe do Executivo (primeiro-ministro) não seria eleito pelo voto popular, mas pelo parlamento; e os mandatos não seriam fixos, visto que sua duração dependeria da confiança da maioria do parlamento, com a possibilidade de o gabinete dissolver o parlamento e chamar novas eleições.

Com um mandato fixo e sem necessidade da confiança parlamentar, o jogo real da política presidencialista aconteceria no período entre a formação e o término do governo, quando os presidentes minoritários precisariam cultivar o apoio político de dois ou mais partidos (POWER, 2015).

Os críticos do presidencialismo afirmariam que o mandato fixo do presidente introduziria uma rigidez que seria menos favorável à democracia do que a flexibilidade oferecida pelos mecanismos do parlamentarismo (perda de confiança e dissolução). O mandato fixo traria dificuldades na resolução de crises, pois, embora a maioria dos sistemas presidencialistas tivesse previsões como o *impeachment*, as tentativas de deposição do presidente colocariam o próprio sistema em risco. Ademais, outra questão delicada seria o fato de que, no sistema presidencialista, os parlamentares exercitariam um julgamento independente sobre os assuntos legislativos sem se preocuparem com as consequências imediatas daqueles para a sobrevivência do governo, permitindo a ocorrência de paralisias decisórias que prejudicariam a governabilidade. Para Shugart e Mainwaring (1997, p. 37):

it is precisely this independence of the assembly from the executive that can generate the problem of immobilism. This legislative independence is particularly problematic with highly fragmented multiparty systems, where minority presidents are the rule and legislative deadlock easily ensues.

Contrariamente, nos sistemas parlamentaristas haveria incentivos muito diferentes, com um maior alinhamento entre os interesses eleitorais dos parlamentares

e aqueles do Executivo e, portanto, os congressistas ostentariam menor independência, sendo muito mais custoso votar contra o partido. Como destacaria Richard Messick (2002, p. 1):

Legislators in Germany, the United Kingdom, and other parliamentary systems face very different incentives. Parties typically control candidate selection and campaign finance, so voting against one's party can far more costly than in the United States. The electoral interests of legislators in the majority are also much more closely aligned with the executive's than in the U.S. system. The executive is drawn from the majority in parliament, and that majority will have to stand for reelection if it defies the executive on an important vote. Thus legislators in parliamentary systems are considerably less independent of the executive than their U.S. counterparts.

Os argumentos que relacionam presidencialismo e instabilidade democrática são baseados no trabalho de Juan Linz (1994), segundo o qual a separação de poderes característica do presidencialismo implicaria uma relação de “mútua independência” entre Executivo e Legislativo, que contrastaria com a relação de “mútua dependência” característica das relações entre Executivo e Legislativo no parlamentarismo. As constituições presidencialistas proporcionariam poucos ou nenhum incentivo para a formação de coalizões por três motivos: i. como a *sobrevivência* do presidente independe de apoio legislativo, não haveria necessidade de se buscar a cooperação de outros partidos políticos; ii. como os mandatos presidenciais decorrem de disputas nacionais, os presidentes seriam intérpretes do *interesse nacional* e não de interesses distritais e específicos (como os parlamentares) e, assim, estariam menos inclinados a procurar cooperação do parlamento; iii. como a presidência é ocupada por uma única pessoa, ao contrário dos gabinetes parlamentares colegiados, não seria compartilhável para os propósitos de formação de coalizão. Por tais razões, o presidencialismo operaria contra a formação de coalizões, sendo estas difíceis e formadas apenas *excepcionalmente* (CHEIBUB, 2007).

Ao desagregar os elementos institucionais integrantes da dinâmica macropolítica brasileira, antes do novo quadro institucional inaugurado em 1988, Sérgio Abranches (1988, p. 10) destacaria cinco componentes basilares da tradição republicana: *presidencialismo, federalismo, bicameralismo, multipartidarismo e representação proporcional*. De tal combinação institucional emergiria uma lógica e especificidade próprias, com a coexistência nem sempre pacífica de tais elementos. Abranches (1988, p. 21-22) denominaria tal traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira de *presidencialismo de coalizão*:

o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”.

A necessidade da construção de *amplas coalizões*, para Abranches, decorreria do fato de que a sustentação política do governo não seria apenas partidária, *mas também regional*, como resultado da influência política dos governos estaduais para a estabilidade federal. Em suas palavras:

É preciso compreender melhor a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil. A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da “política de governadores”. A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (ABRANCHES, 1988, p. 22).

E, como comprovação empírica do fato de que a formação de coalizões não seguiria apenas a lógica partidário-parlamentar, destacaria que, no período de 1946-64 sempre houve ao menos uma *coalizão mínima possível*. Portanto, o cálculo dominante evidenciaria a necessidade de coalizões ampliadas *por razões de apoio regional*:

Mais importante que anotar a sabida predominância do triângulo RJ/SP/MG, é verificar a clara existência de uma lógica regional subjacente à formação das coalizões governamentais e o fato de que alguns estados aparecem como representantes preferenciais de suas regiões, denotando sua liderança nos blocos regionais de nosso sistema político (ABRANCHES, 1988, p. 25).

Tal sistema seria caracterizado pela *instabilidade e alto risco*, visto que, em função da necessidade de amplas coalizões, haveria maior número de parceiros, mais heterogeneidade e uma tendência de mais conflitos pela amplitude do arco ideológico, baseando-se, o sistema, exclusivamente, no desempenho corrente do governo e no respeito dos acordos ideológicos ou programáticos construídos (ABRANCHES, 1988, p. 27).

Ao analisar a contribuição teórica de Abranches, Fernando Limongi (2006) destacaria o fato de que aquele autor escreveria *antes da elaboração da Constituição de 1988*, e que a matriz institucional de 1988 não poderia ser assimilada com a experiência democrática anterior, dada sua diversidade. O sistema político brasileiro seria *original*, na elaboração teórica de Abranches, em função da *incapacidade de se formar coalizões estritamente partidárias* em decorrência da sobrevivência do poder regional e local tradicionais. Assim, se do ponto de vista descritivo, o sistema político brasileiro poderia ser nomeado como *presidencialismo de coalizão*, em decorrência de um sistema de governo presidencialista e da necessidade de formar coalizões para obtenção de apoio parlamentar, tais características não implicariam qualquer aspiração à originalidade (LIMONGI, 2006).

A visão pessimista do caso brasileiro seria compartilhada por outros estudiosos que – salientando aspectos diversos de Abranches – enxergariam uma “combinação difícil” (MAINWARING, 1997) pela conjunção do *presidencialismo, fragmentação e indisciplina partidárias, e federalismo*. Assim, embora prerrogativas fortes tenham sido atribuídas ao presidente da República, a somatória de um sistema partidário fragmentado – implicando um controle minoritário das cadeiras do parlamento pelo partido presidencial – de indisciplina partidária e de dispersão de poder pelo federalismo, dificultaria institucionalmente o quadro brasileiro:

First, presidents have had sweeping constitutional powers, especially under the 1988 constitution. The 1988 constitution gives presidents exceptionally strong proactive and some significant reactive powers; the 1946 constitution gave presidents strong reactive powers. Second, a highly fragmented party system has also affected Brazilian presidentialism. With a highly fragmented party system, presidents are usually in a situation of informal coalition government or (exceptionally) of minority presidentialism. Because their parties control a minority of seats, presidents need to build cross-party coalitions to implement most major policies. Third, comparatively undisciplined catchall parties make it difficult for the president to rely exclusively on party channels of support. When presidents are popular, politicians of all stripes and colors support them, but when they lose favor, they often have difficulty winning support for their projects. Defections in hard times make it difficult for presidents to implement major reforms. Finally, federalism has also shaped the functioning of Brazilian presidentialism. The logic of politicians and parties in Brazil is deeply engrained with robust federalism, which reinforces the dispersion of power created by the highly fragmented party system (MAINWARING, 1997, p. 55-56).

Um componente importante da engrenagem do governo seria representado pelos sistemas partidário e eleitoral. Há uma *forte conexão entre sistemas partidários e sistemas eleitorais* (LIJPHART, 2019). Como o objetivo básico da representação proporcional seria o de dividir os assentos parlamentares entre os partidos proporcionalmente aos votos recebidos, garantindo-se melhor representação de grupos e interesses minoritários, haveria uma tendência a um maior número de partidos políticos. Essa seria uma das explicações para o surgimento dos sistemas pluripartidários na Suíça e na Bélgica, pois o *sistema eleitoral proporcional* não inibiria a tradução de clivagens sociais em clivagens do sistema partidário (LIJPHART, 2019, p. 61). Tais incentivos também estariam presentes no caso brasileiro, em decorrência da adoção da representação proporcional.

Efetivamente, no caso brasileiro, a fragmentação partidária seria algo incontroverso. Na década de 1980, o Brasil possuía um dos Legislativos mais fragmentados do mundo, mutilando a capacidade decisória do sistema político e as perspectivas de consolidação democrática. Entre 1985 e 1999, o tamanho médio do partido

do presidente seria de 12,3% das cadeiras na Câmara (AMORIM NETO, 2000). O número efetivo de partidos políticos em 2013 seria superior a dez, representando, tal fato, a certeza de que o partido do presidente, no Brasil, jamais iria controlar – sozinho – a maioria dos assentos na Câmara (POWER, 2015).

Esta perspectiva negativa do sistema também decorreria do fato de que, nos Estados Unidos, o sistema presidencial era bastante institucionalizado, estável e de longa duração, encarando-se outros sistemas presidenciais – ainda pouco estudados – como instáveis e suscetíveis de recaídas ditatoriais. Assim, ante a inexistência de um bipartidarismo e de um sistema eleitoral majoritário, de maiorias relativas, não haveria esperança de um bom funcionamento do sistema brasileiro (CINTRA, 2007a).

A visão predominantemente negativa a respeito das instituições políticas brasileiras da primeira década do novo regime democrático, todavia, seria bastante questionada, com o surgimento de uma interpretação revisionista muito bem-sucedida.

Os juízos negativos e as previsões catastróficas não se baseariam em pesquisas empíricas sistemáticas sobre o tema, sendo diretamente deduzidos da forma de governo e dos sistemas eleitoral e partidário. Com base em pesquisas empíricas, Figueiredo e Limongi (2001) questionariam o argumento do comportamento irresponsável dos parlamentares sob o presidencialismo, introduziriam a importância do controle da agenda (*timing* e conteúdo) e dos poderes legislativos do presidente para o funcionamento do governo, constatariam a existência de disciplina partidária – contrariamente aos juízos tradicionais – e, assim, destacariam a possibilidade de formação e de funcionamento de coalizões partidárias sob o presidencialismo, em decorrência do controle sobre a agenda e do controle de acesso à patronagem. Portanto, os partidos políticos importariam, e seria possível que se governasse em concertação com eles. Nas palavras de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi:

a literatura especializada tende a descartar – muitas vezes implicitamente – a possibilidade de que coalizões partidárias em apoio ao Executivo se formem e funcionem a contento sob o presidencialismo. Mais uma vez, fomos contra a corrente e testamos empiricamente uma hipótese dada como improvável com base em argumentos frágeis. Os fatos desmentem as expectativas sustentadas pelas teorias sobre apoio partidário no presidencialismo. Ao menos no Brasil pós-Constituinte, os presidentes organizaram ministérios em bases partidárias, e as coalizões assim construídas tenderam a funcionar no Congresso. Durante o período investigado, os presidentes contaram, em média, com os votos de 9 entre 10 parlamentares filiados aos partidos-membros da coalizão presidencial. Raras foram as oportunidades em que o presidente foi derrotado por falta de apoio (indisciplina) de suas bases (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Portanto, no *presidencialismo de coalizão* seria possível aos presidentes que se comportassem como primeiros-ministros europeus, combinando ministérios multipartidários e blocos de votação no plenário:

Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios – pastas – para partidos dispostos a apoiá-lo, assegurando assim a formação de uma maioria parlamentar. Formado o governo, portanto, benefícios políticos de toda sorte – influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio, etc. – são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Os estudos recentes sobre o presidencialismo latino-americano mostrariam que os governos de coalizão seriam mais frequentes nessa região do que supunham os teóricos desse sistema de governo (AMORIM NETO, 2000). No período de 1979 a 2006, seis países (Bolívia, Brasil, Chile, Panamá, Equador e Colômbia) tiveram governos de coalizão em todo o período, não sendo uma peculiaridade das novas democracias latino-americanas, como se constataria com o caso paradigmático da Indonésia (MELO; PEREIRA, 2013, p. 1). A seu turno, Lijphart (2019, p. 125) afirmaria que “os gabinetes de coalizão não são formados com frequência nos sistemas presidencialistas, mas não são excepcionais”. José Antonio Cheibub (2007, p. 86) argumentaria que os governos de coalizão não seriam incomuns nos regimes presidencialistas, embora menos frequentes nas democracias presidencialistas do que nas parlamentaristas. Todavia, os dados compilados não seriam suficientes para refutar, conclusivamente, a visão tradicional acerca do presidencialismo (CHEIBUB, 2007, p. 86).

Para Arend Lijphart (2019), a origem do domínio do Executivo se encontraria no sistema bipartidário disciplinado e não no sistema parlamentarista. Assim, um gabinete dominante, com maior concentração de poder, a exemplo do britânico, seria chamado de “ditadura eletiva” (LIJPHART, 2019, p. 35). Neste caso, “quando o gabinete é composto de líderes de um partido com maioria coesa na Câmara dos Comuns, geralmente tem o apoio da maioria, tem segurança de que permanecerá no cargo e que suas propostas legislativas serão aprovadas. O gabinete é claramente dominante vis-à-vis o Parlamento” (LIJPHART, 2019, p. 34). Por sua vez, em sistemas parlamentares pluripartidários, os gabinetes tenderiam a ser muito menos dominantes, por serem gabinetes de coalizão. Os gabinetes belgas, por exemplo, por serem formados por coalizões amplas e não coesas, não seriam tão dominantes quanto os equivalentes do modelo Westminster, tendendo a “ter um genuíno relacionamento toma-lá-dá-cá com o Parlamento” (LIJPHART, 2019,

p. 60). De forma similar, nos sistemas presidencialistas, “a mesma variação de grau na dominância do Executivo pode ocorrer, dependendo de quanto exatamente os poderes governamentais são independentes” (LIJPHART, 2019, p. 35).

Com base nas evidências empíricas sistematizadas, Figueiredo e Limongi (2001) sugeririam que se deveria abandonar a perspectiva analítica pela qual o presidencialismo e o parlamentarismo seriam regidos por lógicas políticas radicalmente diversas. Portanto, presidentes dotados de amplos poderes legislativos não seriam “antípodas dos primeiros-ministros”. Na mesma linha, um sistema parlamentar como o italiano, por exemplo, assemelhar-se-ia mais, sob alguns aspectos, ao presidencialismo brasileiro do que ao parlamentarismo britânico (CINTRA, 2007b).

O fato de existirem governos de coalizão presidencialistas não representaria, logicamente, qualquer garantia de sucesso, fazendo-se necessário o exame das condições e requisitos para o êxito de tais governos. Nas palavras de Timothy Power (2015, p. 35):

Como um modelo, o presidencialismo de coalizão aceita que o presidencialismo multipartidário é um formato não amigável para os presidentes, mas também reconhece que é um sistema autorregulador, capaz de gerar medidas corretivas e preemptivas, voltadas para assegurar governabilidade [...] o sistema requer que os presidentes trabalhem duro para implantar suas perspectivas partidárias, bem como para exercer seus poderes constitucionais.

Assim, estudos empíricos a respeito do presidencialismo de coalizão brasileiro começaram a surgir em duas vertentes básicas: *composição* e *cultivo* (POWER, 2015, p. 31). Os estudos acerca do “cultivo” investigariam a forma pela qual a política de alianças seria gerida ao longo do tempo pelo chefe do executivo, enquanto os exames da “composição” concentrar-se-iam na composição ministerial do governo de coalizão. A “gestão da coalizão” teria como expectativa subjacente o fato de que a formação do ministério, sozinha, não seria uma estratégia suficiente para a garantia do sucesso legislativo, havendo necessidade de se agregar “outras formas de cola política, como o controle da agenda, o clientelismo orçamentário e o uso seletivo das prerrogativas presidenciais” (POWER, 2015, p. 32). Para Melo e Pereira (2013, p. 4), o *sucesso imprevisto do presidencialismo multipartidário* derivaria de três elementos centrais: i. poderes presidenciais; ii. existência de bens de troca – como ministérios, patronagem, políticas distributivistas – utilizados para angariar o apoio legislativo no Congresso; e iii. força de freios institucionais sobre a discricionariedade do Executivo.

Destarte, a política orçamentária instrumentalizada por intermédio do processo orçamentário seria um dos elementos fundamentais de sustentação dos governos multipartidários brasileiros. Nesse sentido, sendo as emendas parlamentares

cruciais em um sistema de trocas de apoio entre Executivo e parlamentares, torna-se imprescindível que se examine, com vagar, os contornos dessa engrenagem orçamentária para o funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro.

3.3 AS ENGRENAGENS ORÇAMENTÁRIAS E A GESTÃO DA COALIZÃO

A importância central do processo orçamentário para a governabilidade do presidencialismo de coalizão decorre da relevância atribuída às emendas parlamentares pelos congressistas. E tal importância encontra-se associada à *busca pela reeleição* (MAYHEW, 1974). Assim, os parlamentares, em sua luta pelo poder e pela manutenção do poder, desenvolveriam um relacionamento responsivo com determinado eleitorado (*accountability relationship with an electorate*). Por isso, a maioria dos parlamentares usaria sua prerrogativa para a propositura de emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais, com o objetivo de maximizar seu futuro eleitoral e sua carreira política. Nas palavras de Barry Ames (1986, p. 179-182):

O Legislativo é importante na elaboração do orçamento porque seus membros preocupam-se com a reeleição. Na esperança de que os eleitores os recompensarão, os parlamentares apóiam projetos que beneficiam suas bases eleitorais. Sua busca de aliados conduz à consagrada prática da ajuda mútua: cada parlamentar apóia projetos de outros em troca de apoio para seu próprio projeto. Com o passar do tempo, a distribuição do orçamento total pelos programas tenderá a privilegiar os programas mais desagregáveis, isto é, aqueles com maior potencial fisiológico, tais como projetos visando a construção de hospitais e escolas ou a expansão de rodovias. [...] O empenho dos parlamentares em elaborar projetos através dos quais pudessem reivindicar mais créditos é afetado pelas regras eleitorais.

No caso brasileiro, os incentivos estabelecidos pela legislação eleitoral, por meio da lista aberta, incentivariam os políticos a cultivarem eleitorados próprios e pessoais, por meio da provisão de bens públicos tangíveis, retirando os instrumentos, como o acesso à lista, para que os líderes punam essas estratégias individualistas. Assim, o sistema proporcional de lista aberta contribuiria para o enfraquecimento dos partidos e para a preponderância de práticas individualistas dos políticos com vistas à obtenção do seu sucesso eleitoral. Nas palavras de Mainwaring (1999, p. 249): “Brazilian electoral rules encourage politicians to develop a personal vote and avoid relying extensively on the party for election. The electoral system helps explain the individualistic behavior of politicians”.

Seus esforços individuais, nesse contexto, teriam, como um dos objetivos, o de procurar a execução de suas emendas individuais, pois tal estratégia garantiria

“altos retornos eleitorais, pois quanto mais emendas individuais são executadas, maiores serão as chances de reeleição do parlamentar” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 274). As emendas, portanto, permitiriam aos parlamentares estabelecer uma relação personalista e direta com seu eleitorado, garantindo votos em pleitos eleitorais. Em outras palavras, haveria uma *troca* entre o oferecimento de políticas voltadas para grupos específicos, garantida pelo acesso dos políticos aos cofres públicos, e os votos dos eleitores. Portanto:

Os deputados apresentam propostas de emendas orçamentárias com o objetivo de manter seus antigos eleitores e atrair novos. Durante a ditadura, o Congresso não podia modificar o orçamento federal, mas, desde que os deputados recuperaram esse direito, com a entrada em vigor da Constituição de 1988, rapidamente aprenderam a fazê-lo. Entre 1989 e 1992, o número de emendas orçamentárias por ano cresceu de 8 mil para 72 mil, das quais mais de 90% eram destinados a municípios específicos (AMES, 2003, p. 113).

A ambiência no Brasil seria favorável a esse modelo de concessão de benefícios tangíveis locais, segundo Ames (2003):

O Brasil se caracteriza pela existência de estados poderosos que agem em função de seus próprios interesses, pela importância dos estados na seleção dos candidatos ao Congresso, por municípios que têm independência para eleger suas administrações locais, pela fraca liderança dos partidos nacionais e pela separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo federal. Além disso, enormes desigualdades regionais criam municípios tão pobres que o emprego no governo e os subsídios são fontes essenciais para a renda local. Assim, a política brasileira favorece a provisão de benefícios locais, geograficamente separáveis.

O *distributivismo* define-se pela provisão de políticas específicas em que benefícios tangíveis e claramente identificáveis são implementados, sendo tal modelo baseado no caso estadunidense. No distributivismo, as trocas seriam voluntárias, diferentemente das relações clientelistas, baseadas em assimetria e relações de dependência entre as partes envolvidas (MESQUITA, 2009). As *políticas distributivistas* seriam denominadas, nos Estados Unidos, de *pork-barrel politics*, sendo entendidas como programas que podem ser dirigidos para áreas específicas de interesse parlamentar, também referidas como redutos ou bases eleitorais (AMES, 1986, p. 179). Tais políticas dispensariam benefícios circunscritos, embora recaindo sobre a sociedade como um todo de forma imperceptível. Essa seria a definição clássica das políticas distributivistas de Barry Weingast (1994, p. 319): “the politics of expenditure programs where the benefits can be targeted to specific localities, paid for via general revenues”.

A eficácia da estratégia eleitoral de direcionamento das emendas individuais para determinadas localidades com vistas à conquista de votos seria, contudo,

questionada pela literatura em decorrência de baixas taxas de retorno dos postulantes à Câmara dos Deputados (; MESQUITA, 2009). Os dados de Mesquita (2009) não confirmaram a existência de uma *relação entre o valor executado das emendas de cada parlamentar e o sucesso eleitoral*. Nesse sentido “37% dos parlamentares não executaram sequer um real em emendas individuais no município em que foram mais votados. Isso significa que parte da execução de *pork*, como dito acima, não está relacionada a recursos controlados pelos políticos, mas sim às suas estratégias” (MESQUITA, 2009, p. 26). Em outros termos, votos estariam concentrados em municípios para os quais não teriam sido distribuídas quaisquer emendas, impedindo o estabelecimento de *relação causal* entre alocação de recursos (emendas) e votos recebidos.

Todavia, o fato de que o sucesso na carreira política (eleição) não estaria *diretamente* correlacionado com a distribuição de benefícios particulares por meio das emendas individuais, não significaria que os políticos não agiriam em conformidade com seu entendimento a respeito dessa necessidade. E isso ocorreria, pois a atuação dos parlamentares se encontraria moldada pela crença de que lhes caberia proporcionar benefícios para as localidades a que se encontram vinculados politicamente (BEZERRA, 1999).

Nesse contexto, a questão central para a relação candidato-eleitorado seria de *percepção* (FENNO JR., 1978). E, esta percepção seria moldada pelas demandas dos eleitores aos candidatos, pois aqueles acreditariam que “a distribuição de *pork* é uma das funções primordiais dos parlamentares e esperam que estes ajam de acordo” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 252). Assim, as evidências encontradas por Ames, Pereira e Rennó (2011) em *survey* conduzido em duas cidades brasileiras durante as eleições de 2002, 2004 e 2006, seriam no sentido de que deputados federais perceberiam os *eleitores como clientelistas* e agiriam em conformidade com tal percepção.

Portanto, concepções, práticas e relações sociais seriam estabelecidas pelos parlamentares em decorrência da convicção a respeito de suas próprias atribuições relativamente aos estados e regiões pelos quais seriam eleitos. Pedidos de recursos federais e de sua liberação aos ministérios seriam uma das principais solicitações dos prefeitos e uma das razões cruciais pelas quais os parlamentares recorreriam aos ministérios (BEZERRA, 1999, p. 23), uma vez que essa atuação corresponderia a um “dever parlamentar”. Ainda que tal constatação não implicasse que os parlamentares agissem “exclusivamente por referência aos seus interesses e vínculos com as bases eleitorais” (BEZERRA, 1999, p. 13), não deixaria de ser bastante emblemática.

David Samuels (2002) também questionaria a relação direta entre *pork* e sucesso eleitoral e argumentaria que *a troca não seria por votos, mas por recursos financeiros*: “deputies do not trade pork for votes, they trade pork for money” (SAMUELS, 2002, p. 845). Haveria, portanto, uma *relação indireta entre a alocação particularística de recursos e os votos* e não uma relação direta. Essa relação indireta decorreria do fato de que os projetos financiados com os recursos de emendas parlamentares poderiam beneficiar proprietários de empresas pelos contratos públicos decorrentes e, assim, o financiamento de projetos específicos permitiria construir e desenvolver relações com financiadores de campanhas eleitorais. Tais relações, por sua vez, assegurariam aos candidatos os recursos necessários para o financiamento de suas campanhas, permitindo, *indiretamente*, a conquista das eleições. Em resumo: *pork for money*. Como destaca Samuels (2002, p. 852):

The potential importance of private economic interests to deputies’ coffer pushes us to rethink the purpose of pork barreling in Brazil. Developing connections to industrialists or landowners can generate a substantial monetary payoff to reelection-minded deputies. This in turn suggests that incumbents seek pork not to benefit directly from additional voter support, but to develop relationships with deep-pocketed potential campaign financiers. In turn, the campaign finance they receive provides direct electoral benefits.

A atuação dos parlamentares para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais é caracterizada como “clientelista” e “fisiológica”, sendo associada a práticas “atrasadas”, “tradicionais” ou “oligárquicas” (BEZERRA, 1999). Tais relações clientelísticas seriam uma espécie de “resquíio em vias de desaparecimento devido à expansão das relações impessoais, universais e racionais – representadas, por exemplo, pelo mercado, pela burocracia-estatal e pela institucionalização das relações políticas” (BEZERRA, 1999, p. 15). Todavia, a despeito de tal percepção, como destacaria Nunes (2017, p. 54): “O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política”. Nesse sentido, *perpassaria a história política do país* (CARVALHO, 1997).

Bezerra (1999) realçaria que os *vínculos fundados na troca de favores, serviços e apoio, as exigências de lealdade e os compromissos políticos*, contrariamente ao entendimento em voga, não seriam mera sobrevivência de relações pretéritas, mas relações constitutivas do universo político. Assim, redes políticas e relações de interdependência vinculariam lideranças locais, parlamentares e autoridades governamentais, assegurando uma ampla circulação de serviços, favores e pessoas, entre a *política local* e a *grande política* (BEZERRA, 1999).

A ênfase no interesse eleitoral dos parlamentares tenderia a negligenciar “as pressões e obrigações a que estão submetidos devido à inserção em uma rede política, as medidas que devem ser adotadas e as mediações que são necessárias para que esses votos possam ser obtidos” (BEZERRA, 1999, P. 45). Por fim, tais práticas seriam “avaliadas a partir de um confronto com uma intervenção parlamentar tida como ideal – na qual ganham relevo as questões consideradas como nacionais – e não no contexto das relações políticas mais amplas nas quais se inserem e que garantem a sobrevivência política do parlamentar” (BEZERRA, 1999, p. 51).

Essa forma de atuação dos parlamentares voltada prioritariamente para a destinação de recursos para suas bases eleitorais se encontraria contraposta à concepção de que a sua participação na discussão do orçamento deveria privilegiar a análise das *prioridades e das grandes questões nacionais*. Por isso, as emendas vinculadas ao desenvolvimento de programas específicos nos estados e municípios seriam pejorativamente designadas de *emendas paroquiais* (BEZERRA, 1999, p. 70). Ademais, a inserção das *emendas paroquiais* carregaria recursos federais para obras que seriam de atribuição estadual ou municipal e, ainda, traria por consequência a *pulverização* dos recursos públicos. Nas palavras de Bezerra (1999, p. 72):

A inserção de emendas paroquiais na lei orçamentária tem sido responsável pelo que se designa como pulverização dos recursos públicos, ou seja, a distribuição, por inúmeras obras, de parcelas de recursos muitas vezes insuficientes para a conclusão dos projetos. A questão da pulverização é colocada também em termos da natureza das obras que são realizadas com esses recursos.

A atuação dos parlamentares estaria assim resumida, de *forma caricata*: *as emendas paroquiais financiariam pequenos projetos de interesse dos vereadores federais pulverizando, clientelisticamente, a distribuição dos recursos públicos, em detrimento dos interesses nacionais*. Outra crítica seria a de que, por particularizarem os benefícios e coletivizarem os custos, as políticas do tipo *pork barrel* poderiam acarretar a adoção e implementação de programas distributivos economicamente ineficientes (BARON, 1991; SHEPSLE; WEINGAST, 1981).

Preocupados em atender a todas as demandas dos eleitores, os políticos se encarregariam de aumentar permanentemente a despesa pública (TORRES, 2000, p. 15), acarretando maiores níveis de gasto, déficits e de dívida, em conformidade com o *problema do fundo comum* (*common pool problem*):

The common pool problem of public finances arises from the fact that, in all modern democracies, politicians spend money drawn from a general tax fund on public policies targeted at individual groups in society. As a result, the group of those who pay for specific policies (the general taxpayers) is typically larger than the group of those who benefit from these policies. The net benefits of such policies accruing to the

targeted groups, therefore, typically exceed the net benefits for society as a whole, and the targeted groups and their political representatives usually demand more spending on such policies than what is optimal for society at large. Thus, the common pool problem leads to excessive levels of public spending. Putting the argument into a dynamic context, one can show that it also leads to excessive deficits and government debts (VON HAGEN, 2007, p. 27-28).

Von Hagen (1992) também encontraria fortes evidências empíricas para a hipótese de que limites para as prerrogativas de emendamento parlamentar fortaleceriam a disciplina fiscal e resultariam em menores níveis de déficit e de dívida. Tal questão também estaria associada à diversidade da conexão eleitoral dos membros do Congresso, eleitos em distritos menores, ao contrário daquela ostentada pelo presidente da República, eleito em votação *nacional*, e, por isso, com maior conexão com as *questões nacionais* como crescimento econômico, estabilidade e bens públicos nacionais (ALSTON, MUELLER, 2005). Assim, “the concerns of congressmen are more likely more parochial because congressmen are in less of a position to internalize the gains from growth enhancing policies whereas they do internalize the benefits from pork” (ALSTON, MUELLER, 2005, p. 33).

O senso comum acerca das *mazelas* dessa atuação parlamentar, todavia, seria contraditado. Ames, Pereira e Rennó (2011) argumentariam que as políticas locais seriam, antes de tudo, políticas públicas de alocação de recursos e que ostentariam um relevante papel nas relações de representação entre parlamentar e eleitor em decorrência da necessidade de congruência entre as demandas dos eleitores e a responsividade dos eleitos. Assim “devido ao seu apelo caseiro e alta visibilidade, políticas do tipo *pork barrel* podem ser um mecanismo eficiente de representação política e *accountability* no Brasil” (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, p. 241).

Nessa linha, Eulau e Karps (1977) associariam o conceito de representação à responsividade, destacando, como um de seus quatro elementos (política, de serviço, alocativa e simbólica), a *responsividade alocativa ou orçamentária* (*allocation responsiveness*). E destacariam a construção e manutenção da relação representativa por meio de confiança e apoio mútuos entre representante e representado:

The representational relationship is not, however, just one of such concrete transactions, but also one that is built on trust and confidence expressed in the support that the represented give to the representative and to which he responds by symbolic, significant gestures, in order to, in turn, generate and maintain continuing support (EULAU; KARPS, 1977, p. 246).

Portanto, como a representação se referiria a uma relação em que os representados conseguiriam comunicar suas preferências aos representantes; e que estes, a seu turno, as compreenderiam e atuariam em conformidade com tais interesses, a

relação representativa desenvolvida no caso brasileiro contribuiria para um processo representativo efetivo e democrático (AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011).

A seu turno, os exames empíricos realizados por Figueiredo e Limongi (2008) permitiriam a conclusão de que a maior parte dos recursos alocados pelos parlamentares decorreria de um processo coletivo de discussão, contraditando o senso comum do *personalismo* e da *dispersão de recursos* promovida pelo Congresso:

Mostramos mais uma vez a fragilidade das visões tradicionais, que enfatizam o personalismo e a dispersão de recursos promovida pelo Congresso. [...] A alocação da maior parte dos recursos de investimento passa por um processo de decisão coletiva: as emendas são aprovadas pelas bancadas estaduais ou regionais, por maioria qualificada de seus membros, ou apresentadas por comissões ou pelos relatores, assistidos pelos respectivos colegiados. Ou seja, o Legislativo privilegia as emendas coletivas. Elas são também beneficiadas pelo Executivo na execução orçamentária. Apenas as emendas individuais apresentam os traços normalmente atribuídos à participação do Congresso no processo orçamentário: dispersão de recursos e aplicação no nível local (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 21-22).

Assim, os autores destacariam que o eixo estruturador do processo orçamentário não seria determinado pelas emendas individuais e que as emendas coletivas e de relatores teriam precedência em termos de recursos alocados, utilizando, como fundamentação, a evidência da participação relativa das emendas individuais no conjunto das emendas parlamentares no período de 1996 a 2001 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Adiante retomaremos o exame do argumento dos autores e desenvolveremos nossa explicação a tal respeito.

No que se refere ao senso comum de *irresponsabilidade fiscal* do Congresso, Figueiredo e Limongi problematizariam tal questão, remetendo a conflitos internos da própria coalizão governamental, em visão diferenciada acerca do padrão consagrado “guardião-gastador”, que oporiam os poderes Executivo e Legislativo:

A participação do Legislativo nessa disputa deve ser remetida aos conflitos que ocorrem na própria coalizão governamental. Isto é, não se trata de um conflito entre um Legislativo desejoso de ampliar gastos de forma irresponsável e um Executivo que busca controlar despesas e impor a disciplina fiscal. A natureza do conflito é mais complexa, na medida que parte dela se dá no próprio Executivo. A visão tradicional que opõe a Fazenda aos ministros gastadores tampouco é suficiente, pois conta apenas parte da história. É preciso especificar quais são os ministros gastadores e quais as políticas envolvidas. No caso do custeio, os principais ministros gastadores são responsáveis por gastos sociais e em áreas que o próprio governo definiu como politicamente sensíveis e prioritárias – educação e saúde” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 86-87).

Ademais, o Congresso restringiria as suas próprias prerrogativas para disciplinar o processo de emendamento, limitando o paroquialismo e o localismo:

a busca, pelo Congresso, de maior influência e controle sobre o processo orçamentário não foi marcada por antagonismo e confronto com o Executivo. Pelo contrário, para tanto, o Congresso teve, antes de mais nada, que atar as próprias mãos. Estabeleceu normas regimentais disciplinando e racionalizando a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas orçamentárias e reforçando o papel institucional dos relatores e dos partidos no processo de apreciação do orçamento. Com isso, facilitou a atuação destes últimos, seja como agentes da maioria, pautando-se de acordo com sua participação no governo, seja como agentes da instituição, operando na coordenação da ação parlamentar. [...] Ou seja, o Congresso limitou o paroquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável no processo de aprovação do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 13).

Não obstante tais considerações, permaneceriam, para alguns, as *mazelas* decorrentes da atuação dos parlamentares, que justificariam, inclusive, a sua exclusão na atividade de elaboração do orçamento público, como ocorrido nos regimes ditatoriais. Adiante, veremos como tais processos transcorreram após a Constituição de 1988 no Brasil.

Convém retomar, nesse momento, a importância das emendas parlamentares para os congressistas. Porque tais emendas são reconhecidas como fundamentais para as carreiras políticas dos parlamentares, elas serão, simultaneamente, importante elemento de vínculo entre eleitores-representantes, de um lado; e, de outro, a pedra fundamental sobre a qual o presidente da República cimentará sua coalizão política de sustentação no Congresso. Por isso, as emendas serão uma “moeda política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267). Em outros termos:

Em termos gerais, o poder do parlamentar em relação ao Executivo funda-se, ao menos em parte, no apoio que pode conceder aos interesses do governo, isto é, em seu voto e nos votos dos parlamentares que é capaz de mobilizar. O interesse das autoridades ministeriais em contar com este apoio justifica, portanto, o tratamento concedido ao parlamentar (BEZERRA, 1999, p. 180).

O Poder Executivo teria uma vantagem estratégica, nesse ponto, pois, embora os parlamentares possam propor emendas individuais e coletivas ao orçamento, cabe ao Executivo liberar os recursos necessários, de acordo com a disponibilidade orçamentária e financeira. Por isso, tal prerrogativa seria utilizada para azeitar as relações entre Executivo e Legislativo, permitindo a formação e a sustentação do governo. Assim, ao não aplicar critérios homogêneos para decidir que emendas seriam executadas, o presidente da República recompensaria os parlamentares que votassem sistematicamente a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas, ao mesmo tempo que puniria aqueles que não votassem favoravelmente ao não executar suas emendas (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 274).

Novamente, Figueiredo e Limongi (2008) fariam importante reparo na tese das *moedas de troca*, para salientar que as trocas estabelecidas não ocorreriam de forma individualizada com cada parlamentar, mas, sim, em conformidade com critérios partidários. Assim, as emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão de governo teriam maiores chances de serem executadas do que as dos demais parlamentares. Para comprovar que a execução orçamentária discriminava os parlamentares, em consonância com critérios político-partidários, apresentam as evidências empíricas da execução de emendas individuais no período de 1996 a 2001.

Destarte, substituem o critério do interesse comum ou homogêneo dos parlamentares por políticas distributivistas, que aumentariam suas chances de reeleição, por critérios partidários, fulminando a ideia de agendas necessariamente conflitantes entre Executivo e Legislativo. Como destacariam, “Nossa principal objeção à tese da troca de votos por execução de emendas é que ela desconsidera a realidade partidária que divide os parlamentares entre os que apóiam e os que se opõem ao governo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 22).

Saliente-se, contudo, que as emendas parlamentares não são o único recurso à disposição do presidente da República para construção de sua base de apoio. Há outros relevantes *bens de troca* nas relações estabelecidas entre governo e Congresso:

Minha hipótese é a de que os partidos cooperam com os presidentes quando percebem vantagens em fazê-lo. Entre estas vantagens podem estar a promoção de carreiras políticas, o acesso a recursos clientelísticos, ou a implementação de projetos de sua preferência. Uma das formas de um político assegurar-se desses benefícios é ocupar postos ministeriais. Para se manterem nos cargos, os ministros têm de trabalhar para assegurar o apoio do seu partido ao presidente da República. E mais, os parlamentares têm de partilhar os recursos clientelísticos obtidos caso seu líder mantenha o cargo ministerial (AMORIM NETO, 2000).

Assim, a *busca pela reeleição* não implica qualquer exclusividade em termos de estratégia adotada pelo parlamentar e, assim, tanto emendas parlamentares quanto cargos e influência sobre políticas públicas podem ser combinados para maximizar o sucesso eleitoral do parlamentar em sua *luta pela manutenção do poder*. Nessa linha, “ao participarem do governo, os políticos não buscam apenas cargos, visam também influenciar políticas e, com elas, obter votos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 77).

Há dúvidas sobre se a atração que os partidos brasileiros teriam na ocupação de ministérios decorreria do interesse pela política pública (*policy-seeking*) ou se do interesse de se extrair benefícios do cargo (*office-seeking*), mas, embora ambos pareçam existir no caso brasileiro, parece predominar a ambição de se extrair benefícios do cargo (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p 53-54).

Talvez seja necessário, nesse ponto, ampliar o conceito restrito das “emendas parlamentares” para “recursos orçamentários”. Ora, as emendas parlamentares destinam recursos orçamentários para finalidades específicas pretendidas pelos congressistas. Todavia, há outros meios que também permitem tal destinação, inclusive de forma mais volumosa. Assim, o controle de um certo ministério permite, para além das emendas parlamentares específicas, direcionar um volume de recursos orçamentários destinados a determinadas políticas públicas para certas regiões ou localidades. Não por outro motivo, Bezerra (1999, p. 196) destacaria:

A utilização dos recursos por parte dos ministros é vista por parlamentares e assessores nos mesmos termos que a atuação dos deputados e senadores. Ou seja, ela é entendida como parte das ações do ministro (licenciados de seus mandatos legislativos) voltadas para viabilizar a sua reeleição ou eleição para um novo cargo público. A identificação desse favorecimento dos estados por parte dos ministros é geralmente alvo de críticas da imprensa. As denúncias são feitas em termos de “favorecimento” ou uso “politiqueiro” dos recursos.

Efetivamente, o exame realizado por Baião, Couto e Jucá (2018) permitiu a constatação de que *a execução das emendas é afetada pelo pertencimento partidário do proponente da emenda e do ministro responsável pela dotação* e, assim, as emendas cujo autor e ministro são do mesmo partido apresentam grau de execução superior em comparação com aquelas em que não existe alinhamento partidário (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018). Portanto, deter um ministério conferiria uma vantagem aos partidos na execução orçamentária de suas emendas individuais (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018, p. 71).

Amorim Neto (2000) analisará a importância da composição do gabinete de coalizão no sistema presidencialista, com base na existência de um acordo entre o presidente e mais de um partido político em torno da nomeação de ministros. E argumentará que, havendo uma distribuição proporcional entre as cotas ministeriais e o peso parlamentar das legendas, também existiria maior probabilidade de comportamento disciplinado dos partidos coligados em relação às preferências do Executivo nas votações nominais (AMORIM NETO, 2000, p. 2). Nessa linha, somente os gabinetes que apresentassem alta correspondência entre o percentual de postos ministeriais e os pesos dos partidos no Congresso poderiam ser considerados como um *governo de coalizão*, em uma interpretação estrita do termo. Sua preocupação central, portanto, é a da influência do desenho do acordo de coalizão na efetividade governativa da coalizão.

Posteriormente, Raile, Pereira e Power (2010), investigando como presidentes resolvem a questão da governabilidade no multipartidarismo, verificariam a existência de duas abordagens clássicas: a primeira, que sustentaria que os presidentes conseguiriam suporte legislativo por meio das políticas distributivistas

(transferência de *pork*) para os legisladores (AMES, 1986); e a segunda, que afirmaria que os presidentes garantiriam apoio parlamentar por meio da distribuição criteriosa de pastas ministeriais e outros bens de coalizão (AMORIM NETO, 2000). E procurariam integrar as duas abordagens argumentando sua utilização de forma combinada para a manutenção do apoio legislativo ao governo, que comporiam a caixa de ferramentas do Executivo (*executive's toolbox*). O Executivo definiria a *heterogeneidade* e o *tamanho* da coalizão e determinaria a *proporcionalidade* da representação partidária dentro do gabinete (*bens de coalizão*), e, ademais, utilizaria a execução das emendas individuais e coletivas (*pork*). Em suas palavras: “An executive uses both coalition goods and pork in an interactive manner to trade for legislative support” (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010, p. 4).

A importância da *gestão da coalizão* tem como ideia subjacente o fato de que a formação do ministério, sozinha, seria uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo do governo, sendo necessárias outras formas de *cola política*, como o controle da agenda e o clientelismo orçamentário. Assim, coalizões maiores, com maior heterogeneidade ideológica ou com alta concentração de poder no partido do presidente da República (*formateur*), seriam mais complexas de ser mantidas. Portanto, durante o funcionamento da coalizão haveria um permanente ajuste nas variáveis *tamanho*, *heterogeneidade* e *proporcionalidade* da coalizão, além da distribuição de recursos orçamentários, ou *pork* (POWER, 2015).

Desdobrando tais estudos, Bertholini e Pereira (2017) argumentariam que coalizões grandes demandariam mais *bens de troca* para serem mantidas intertemporalmente; que coalizões ideologicamente díspares seriam mais custosas e difíceis de serem gerenciadas; e que coalizões com recompensas desproporcionais entre os parceiros demandariam a mobilização de bens de troca adicionais para satisfação dos parceiros sub-recompensados. Em síntese: os *custos* de governo seriam menores no caso de coalizões proporcionais; e seriam maiores no caso de coalizões amplas e heterogêneas. Adicionalmente, argumentariam que as decisões e estilo de gerência do presidente seriam essenciais em razão de ser ele o agente central do presidencialismo multipartidário (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017, p. 536).

Como vimos, embora a legislação eleitoral brasileira contenha fortes incentivos ao particularismo e ao individualismo, também existe um padrão altamente centralizado dos trabalhos legislativos, de acordo com as orientações partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, 2008), havendo a convivência de incentivos diversos no caso brasileiro. De qualquer forma, cabe o quadro apresentado por Mainwaring (1999, p. 176-177), que salientará a utilização dos ingredientes do clientelismo e da patronagem para o controle das organizações partidárias, para a obtenção de votos e para a construção do apoio político ao governo:

Without some attention to the politics of patronage and clientelism, no portrait of Brazilian parties would be complete. Clientelism and patronage are important ingredients in Brazilian party politics. The political use of public resources serves three purposes in Brazil. First, politicians use patronage to win internal control of parties. By using public jobs and resources to construct clientele networks, politicians can dominate their party organizations.

Second, politicians of the catch-all parties use public resources and clientelistic practices to win votes. In contemporary Brazil, patronage is not very effective as an electoral resource for party organizations, partially because the costs of massive patronage are so high that governments lose more votes through poor policy performance than they win through co-opting. For individual politicians, however, reliance on patronage and clientele networks often is effective, and in any case it remains so important in determining internal party control that politicians have a strong incentive to build clientele networks through patronage.

Third, government leaders rely on patronage and clientelism to build support for governing. Because of the limits to party loyalty and discipline, government leaders cannot rely exclusively on parties to build support. They also rely on patronage and clientele networks to forge their political alliances (MAINWARING, 1999, p. 176-177).

Por meio da utilização das engrenagens do processo orçamentário será, portanto, estruturada a governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, assentada sobre prerrogativas presidenciais importantes que permitem a construção da base de apoio necessária ao funcionamento do governo. Efetivamente, o processo orçamentário é o coração das relações políticas desenvolvidas entre Executivo e Legislativo para a sustentação do governo e para definição das prioridades governamentais. Todavia, se as regras do jogo foram estabelecidas pela Constituição de 1988 favoravelmente a determinado jogador, isso não implica que tais regras não possam ser alteradas em favor do oponente, como veremos adiante.

3.4 O ARCABOUÇO NORMATIVO CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO

Os *princípios fundamentais* (Título I) inauguram a Constituição da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal e constituída em Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são representados pela soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa e pluralismo político.

O *princípio republicano* se revela na identificação com os critérios de eletividade, temporariedade e pluralidade e na incompatibilidade com privilégios de cunho nobiliárquico, hereditário e vitalício. Ademais, assenta-se na exigência de uma estrutura político-organizatória garantidora de liberdades cívicas e políticas e de

controle do poder, bem como de responsabilidade dos governantes, aproximando-se do *princípio democrático* (CANOTILHO, 2000, p. 228-229).

Emanado do povo, o *poder* é exercido por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos da Carta Fundamental. Decorre, portanto, diretamente da Constituição a legitimidade de atuação dos representantes do povo, responsáveis perante os eleitores, por força de mandatos temporários obtidos em eleições periódicas (MENDES; BRANCO, 2020). O povo é fonte da legitimação democrática e o responsável pela concessão ou outorga dessa legitimação, consubstanciando, o parágrafo único do art. 1º da Constituição, o denominado *princípio democrático* (MORAES, 2020).

Para Canotilho e Moreira (2007, p. 191), o princípio democrático significa o “poder do povo, pelo povo e para o povo, mas ele é também uma condensação de várias dimensões concretizadoras do fundamento e legitimação do poder político (princípio da soberania popular, princípio eleitoral, princípio pluripartidário, princípio representativo, princípio participativo)”. Em outros termos, pode-se afirmar que o princípio democrático é um princípio jurídico-constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais, visto que a *legitimidade do domínio político* encontra-se condicionada à perseguição de determinados fins e à realização de valores e princípios e, ademais, à observância de determinadas regras e processos (CANOTILHO, 2000, p. 287-288).

Os Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Assim, o princípio da *separação dos poderes*, indissociável do regime democrático, foi insculpido no texto constitucional. A ideia fundamentadora da *separação de poderes* seria o “exercício adequado e não arbitrário do poder, racionalização do esquema organizatório do poder, controle recíproco de poderes, limite de poderes” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 209). Ou, ainda, na limitação jurídica do poder estatal mediante a desconcentração, divisão e racionalização das suas respectivas funções (SARLET, 2018). Cabe lembrar que a tradição norte-americana, com base em tal princípio, preferiu edificar e aperfeiçoar o conhecido sistema de *freios e contrapesos* (*checks and balances*).

Para José Maurício Conti (2006, p. 25), não se pode considerar o princípio da separação de poderes “absoluto, na medida em que há uma interpenetração, com situações de exercício de funções que não são próprias a cada um dos poderes”, havendo, ademais, mecanismos de controle recíproco que visam evitar a concentração de poder e ocorrência de abuso (freios e contrapesos), variando o grau de independência e autonomia conferido a cada um dos poderes. Para Ricardo Lobo Torres (2000, p. 291), “O princípio da separação de poderes se faz sentir também na

reserva administrativa da execução orçamentária. O Congresso Nacional não participa das atividades de execução, já que lhe incumbe o controle *a posteriori*”.

A Carta de 1988 define, ainda, como objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais; bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ronald Dworkin (2010, p. 36) denominará de “*política*” o tipo de *padrão* que estabeleça um objetivo a ser alcançado, como uma melhoria em algum aspecto econômico político ou social da comunidade. A seu turno, Eros Roberto Grau (2008, p. 156) identificará tais “*políticas*” (que traduzirá como “*diretrizes*”) com as *normas-objetivo*.

Dworkin (2010) procurará diferenciar os diversos *padrões* utilizados no raciocínio jurídico, dentre os quais os *princípios*, as *políticas* e as *regras*. Os *princípios* serão identificados como um tipo de padrão que deve ser observado por se tratar de uma exigência de justiça, equidade ou alguma dimensão da moralidade; enquanto denominará de *políticas* aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, geralmente uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social (DWORKIN, 2010, p. 36).

Relativamente a tais objetivos, deve-se salientar que os poderes públicos encontram-se vinculados a adotar providências concretas, no âmbito de suas competências e atribuições, para a realização dos objetivos estabelecidos, mesmo que o texto constitucional não disponha sobre os modos de realização de tais objetivos ou determine o conteúdo específico da ação estatal (SARLET, 2018; ABRAHAM, 2018). Para Fernando Facury Scaff (2018, p. 214), trata-se de norma jurídica principiológica, cogente e vinculante que indica um “objetivo único de desenvolvimento socioeconômico equilibrado, a ser realizado de forma incluyente das pessoas e regiões do país que estejam em níveis menos avançados de desenvolvimento, sem discriminação”.

Dos dispositivos iniciais da Constituição de 1988 emergem, como princípios constitucionais fundamentais, a forma republicana, o sistema representativo e o regime democrático. Poderiam ser referidos como *princípios políticos constitucionalmente conformadores*, por veicularem as opções políticas nucleares e fundamentais do legislador constituinte (CANOTILHO, 2000). A seu turno os objetivos fundamentais da República seriam, na lição de Canotilho (2000), espécies de *princípios constitucionais impositivos* por imporem aos órgãos estatais a realização de fins e a execução de tarefas, a exemplo da redução das desigualdades sociais e regionais.

Após a definição constitucional dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro, a Carta de 1988 instituiu um sistema de normas financeiras, necessário e suficiente para realizá-los, conformando e constitucionalizando o direito financeiro, axiologicamente, de modo a superar o tecnicismo contábil e formalista predominante (ABRAHAM, 2018). Trata-se da *Constituição Orçamentária*, meramente processual, visto que não dirige a ação administrativa, mas de importância indiscutível em face do reconhecimento de que “todas as decisões fundamentais das políticas públicas passam necessariamente pelo orçamento” (TORRES, 2000, p. 2).

Primeiramente, cabe registrar que a Carta Política de 1988 estabeleceu a competência privativa do presidente da República quanto ao envio do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e da proposta de orçamento (*iniciativa das leis orçamentárias*)² ao Congresso Nacional, razão pela qual as *leis orçamentárias* são denominadas de *leis de iniciativa reservada* (SILVA, 1973, p. 277). Conti (2019, p. 111) decompõe a elaboração da lei orçamentária em duas grandes etapas: fase administrativa e fase legislativa. A *fase administrativa* compreenderia todas as atividades realizadas internamente no Poder Executivo e se estenderia do início das previsões e cálculos das unidades orçamentárias até a consolidação da proposta no âmbito do Executivo, concluindo-se com o encaminhamento ao Poder Legislativo. Por sua vez, a *fase legislativa* compreenderia todas as atividades de deliberação e aprovação internas ao Poder Legislativo até a aprovação e promulgação da lei orçamentária.

A Constituição de 1988 estabeleceu a necessidade de conexão lógica, sistemática e orgânica entre plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, depreendida da exigência de *compatibilidade* entre as peças³, inclusive como requisito de admissibilidade das emendas parlamentares⁴, bem como da vedação à execução de investimento que ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no PPA⁵. Nesse sentido, haveria uma vinculação permanente e contínua, em que os planos mais gerais abrangeriam os mais concretos⁶ e a execução destes levaria à materialização dos primeiros (SILVA, 2019, p. 751). As exigências de conexão orgânica deram ensejo, inclusive, à leitura de que haveria verdadeira *hierarquização* entre tais peças (MEIRELLES, 2006, p. 266). A organicidade do modelo orçamentário constitucional brasileiro seria fundada numa concepção

² Inciso XXIII do art. 84, c.c. incisos I, II e III do art. 165 da CF/88.

³ § 7º do art. 165 da CF/88.

⁴ Inciso I do § 3º do art. 166, c.c. § 4º do art. 166 da CF/88.

⁵ § 1º do art. 167 da CF/88.

⁶ § 4º do art. 165 da CF/88.

teoricamente singela, mas de imensa complexidade política, operacional e normativa (OLIVEIRA, 2017). Alçadas à categoria das *mais relevantes leis infraconstitucionais de nosso ordenamento* (BRITTO, 2005, p. 64), seriam os veículos que imprimiriam condução e direção articuladas ao funcionamento da máquina administrativa do governo brasileiro.

A Carta de 1988 estabeleceria os contornos jurídicos basilares e as matérias de competência de cada uma das leis orçamentárias, embora remetendo a uma lei complementar para dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, LDO e LOA⁷. Desde logo se ressalta o *caráter instrumental e finalístico* de que se revestem as leis orçamentárias, visto que o PPA deverá estabelecer *diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal*⁸, a LDO deverá compreender *metas e prioridades*⁹ e a LOA os *objetivos programáticos*. Dentre as funções da lei de orçamento seria destacada a de *reduzir desigualdades inter-regionais*, segundo critério populacional¹⁰. Ademais, a LOA não conteria dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa¹¹. Portanto, pode-se, em decorrência dos contornos constitucionais, afirmar que as leis orçamentárias se caracterizam como *leis especiais de conteúdo determinado* (NASCIMENTO, 1999, p. 67).

O *caráter de ferramenta* (FERREIRA FILHO, 2007, p. 270) adquirido pelas leis em decorrência das transformações das funções estatais impregnará, igualmente, os contornos orçamentários. Por isso, as leis orçamentárias serão, por excelência, *leis instrumentais* ou *leis de impulso* (FERREIRA FILHO, 2007, p. 278; SILVA, 1973, p. 272), visto que representariam *meios para a realização de objetivos determinados, em consonância à aprovação popular*. Em outros termos: “o orçamento vai buscar fora de si o seu objetivo” (TORRES, 2000, p. 109). As finalidades inseridas nas peças orçamentárias deixam de ser mera ação governamental para identificar a solidez dos compromissos com o cumprimento dos objetivos consignados (OLIVEIRA, 2006, p. 312). Por isso, se registraria que as leis orçamentárias, antigamente denominadas *leis de meios*, seriam mais propriamente denominadas de *leis de fins* (FARIA, 2010), afinal *é a finalidade da regra que permite compreendê-la e dar-lhe o sentido que efetivamente tem* (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 45). Tais contornos encontram-se consagrados expressamente no texto constitucional de 1988.

⁷ § 9º do art. 165 da CF/88.

⁸ § 1º do art. 165 da CF/88.

⁹ § 2º do art. 165 da CF/88.

¹⁰ § 7º do art. 165 da CF/88.

¹¹ § 8º do art. 165 da CF/88.

Não se deve deixar de destacar, igualmente, que a lei de orçamento represente um texto compromissório que corporifica, em uma perspectiva de legitimação democrática, a síntese do “acordo político possível” (MONCADA, 2001, p. 210).

Acerca da fase legislativa de discussão e votação da proposta de orçamento, José Maurício Conti (2019, p. 128), destacaria:

O sistema orçamentário adotado pelo Brasil confere significativo poder e participação do Legislativo no processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos, cabendo-lhe deliberar sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, podendo alterá-la na forma e limites previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, e sendo o responsável final pela aprovação do projeto, após votação no Plenário, em apreciação conjunta por ambas as Casas do Congresso Nacional. Cumpre destacar ainda as orientações que constam das leis de diretrizes orçamentárias e planos plurianuais, ambas aprovadas pelo Poder Legislativo e que estabelecem metas e diretrizes que condicionam a elaboração da lei orçamentária anual.

Relativamente às emendas parlamentares, a Constituição de 1988 não previu ou estabeleceu quaisquer *espécies ou limites quantitativos ou financeiros para as emendas*, remetendo o tratamento do tema aos regimentos do Congresso Nacional, nos termos do art. 166, *caput*, e do § 2º do art. 166 da Carta, *in verbis*:

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

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

Assim, originalmente, *nenhuma emenda possuía assento constitucional*. Não por outro motivo, o tratamento regimental das espécies de emendas apresentou variação ao longo do novo regime democrático, tendo havido *emendas de partidos políticos, emendas regionais, emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relatores*. Também variariam os quantitativos e requisitos de admissibilidade para as emendas.

Da mesma forma, o tratamento regimental acerca da composição, estrutura e funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), *talvez a mais poderosa comissão permanente no seio do Congresso Nacional* (SILVA, 2006), também se modificaria, em conformidade com as resoluções congressuais. Como destacariam Figueiredo e Limongi (2008, p. 47-48):

Não há qualquer regulamentação, seja na Constituição, seja em lei complementar ou ordinária, quanto à composição dessa comissão [CMO], sua forma de trabalhar e, mais importante para os fins deste estudo, ao tratamento dispensado às emendas apresentadas ao orçamento. Essa é uma matéria estritamente da alçada do Poder Legislativo.

Como já se destacou, no que pertine às emendas haveria o enquadramento constitucional fixado pelos §§ 3º e 4º do art. 166 da Carta de 1988, que estabeleceriam os *requisitos constitucionais de admissibilidade*, sem prejuízo do tratamento regimental posterior, e que se refeririam: i. à *compatibilidade* das emendas ao orçamento com PPA e LDO; ii. à necessidade de *cancelamento ou anulação de despesa para inclusão de emenda* (vedação à ampliação das despesas globais); iii. à inadmissibilidade de emendas que incidissem sobre dotações para pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais; e iv. à exigência de que estivessem relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Nos termos expressos da Constituição:

Art. 166. [...]

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

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

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

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

Portanto, segundo os ditames constitucionais, em princípio, as emendas orçamentárias devem decorrer de anulação de despesa. Nessa hipótese, somente o cancelamento de despesas primárias configura-se como instrumento hábil ao processo de emendamento, dado que eventual anulação de despesas financeiras não poderia ser utilizada como fonte para a suplementação de despesas primárias. Como destacariam Edilberto Carlos Pontes Lima e Rogério Boueri Miranda (2006, p. 332):

É inócua reduzir as despesas com juros da dívida, porque os recursos não poderão ser utilizados para emendas, porque isso acarretaria a redução do superávit primário previsto na proposta, pois se estaria cortando uma despesa que não entra no cálculo do superávit primário (juros da dívida) e aumentando uma despesa primária, que entra no cálculo do superávit. Por isso, só restam a reestimativa para cima das receitas primárias e o cancelamento de despesas primárias, como pessoal, investimentos e outras despesas correntes.

Nesse contexto, há que lembrar, ainda, que a restrição constitucional prevista no inciso I do art. 63 encontra-se diretamente relacionada com os §§ 3º e 4º da Constituição, devendo tais dispositivos ser lidos conjuntamente, *in verbis*:

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º; [...]

Logo nos primeiros anos após a promulgação da Constituição, haveria uma discussão acirrada em torno de prerrogativas de emendamento do Congresso relativamente às *reestimativas de receita*. Tal questão estaria diretamente relacionada com a possibilidade de acomodação das emendas parlamentares, visto que eventual reestimativa de receita implicaria acréscimo do espaço fiscal com tal objetivo. A doutrina se dividiria relativamente à leitura do dispositivo que permitiria tal possibilidade, qual seja, a “correção de erros e omissões”. José Serra (1994, p. 56) seria um dos que advogariam pela impossibilidade da reestimativa pelo Congresso:

a possibilidade de o Legislativo rever a receita prevista com base nos ‘erros e omissões’ (artigo 166 da Constituição) foi introduzida no final do processo constituinte com o exclusivo propósito de corrigir falhas técnicas, eventualmente embutidas nas projeções das receitas. O espírito desta autorização, porém, tem sido sistemática e escandalosamente pervertido.

Oswaldo Maldonado Sanches (1998, p. 9) também faria críticas à interpretação dada apontando tal impossibilidade ante o texto constitucional:

Infelizmente, tais dispositivos têm sido interpretados ‘de maneira criativa’, como forma de ampliar os níveis de flexibilidade dos atores do processo, resultando numa série de violações às leis vigentes. Essa criatividade se inicia no plano constitucional, onde a clara restrição “admitidos apenas os [recursos] provenientes de anulação de despesa”, contida no art. 166, § 3º, inciso II, tem sido burlada com o entendimento de que as receitas previstas pelo Poder Executivo podem ser reestimativas pelo Poder Legislativo a título de “correção de erros ou omissões”, sendo tais recursos, a seguir, utilizados para a aprovação de emendas. Tal interpretação contraria a lógica dos textos constitucionais, onde, por definição, não existem dispositivos inócuos ou supérfluos.

O entendimento prevalecente, todavia, seria o de que haveria tal permissão, posteriormente consagrada por intermédio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como destacaria um dos defensores da possibilidade, Eugênio Greggianin (2011, p. 145):

O debate do orçamento não pode ser feito sem a análise da receita, e o Congresso não pode ficar afastado dessa discussão. Nesse sentido, a Resolução-CN nº 2, de 1995 consagrou a noção, a teor do art. 166, § 3º, III, a, da Carta Maior, de que ao Legislativo fora dada a prerrogativa de reavaliar as estimativas das receitas constantes da proposta orçamentária do Poder Executivo, a título de correção de erro ou omissão.

Esse entendimento foi reforçado, mais tarde, na aprovação da LRF, que preconiza, no § 1º do art. 12, a faculdade do Legislativo de promover reestimativas, desde que fundamentadas na correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal.

Cabem algumas considerações acerca das alíneas “a” e “b” do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição. Nos parece que tais hipóteses de admissibilidade de emendas não devem ser lidas de forma cumulativa com as previsões dos incisos I e II do mesmo artigo. Ou seja, tais hipóteses refletiriam a necessidade (e a admissibilidade) de correções de ordem técnica e legal do projeto de orçamento, ou do texto do PLOA, na fase de tramitação da peça no Congresso Nacional, de forma dissociada da hipótese prevista no inciso II do § 3º do art. 166 da Carta de 1988. Corrobora tal entendimento o fato de que as emendas parlamentares que tem por objetivo introduzir ou modificar alocações de recursos no orçamento não se referem nem à correção de “erros ou omissões” e, tampouco, aos “dispositivos do texto do projeto”. As típicas emendas parlamentares, com objetivo de introduzir ou modificar as dotações do projeto, seriam, portanto, aquelas previstas no inciso II do § 3º do art. 166. Destarte, tais hipóteses são distintas e diferenciadas, relativamente aos incisos I e II do § 3º art. 166. Adiante voltaremos ao tema, em decorrência do emblemático julgamento do “orçamento secreto” no STF (*Seção 6.5*).

O exame do arcabouço constitucional e orçamentário de 1988 não estaria completo, contudo, se não fosse, adicionalmente ao panorama apresentado, feita a devida remissão à Lei nº 4.320/1964, recepcionada como lei complementar pela Constituição de 1988 e que trazia, relativamente às emendas parlamentares, dispositivo específico que merece algumas observações. Nos termos do art. 33 da Lei de Finanças Públicas:

- Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:
- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
 - b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
 - c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
 - d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções.

Tais dispositivos deveriam ser lidos conjuntamente com a classificação, adotada pela própria Lei nº 4.320/1964, de que *despesas de custeio* seriam aquelas necessárias à manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (§ 1º do art. 12 da Lei nº 4.320/1964). As despesas de custeio seriam espécie das despesas correntes, podendo desdobrar-se

em pessoal, civil e militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos (art. 13 da Lei nº 4.320/1964).

Portanto, não seriam admitidas emendas parlamentares que alterassem as dotações de custeio da proposta de orçamento, salvo se comprovada a inexatidão da proposta. Por isso, Sanches (1998, p. 9) destacaria a inobservância de tal dispositivo, em particular:

No que se refere à Lei nº 4.320/64, a criatividade tem se materializado pela inobservância às disposições do art. 33, como se tais tivessem sido revogadas. Esse entendimento, salvo melhor juízo, não suporta uma análise crítica. [...] não foi baixada nenhuma lei que regule a situação, de modo a legitimar a conclusão de que tais dispositivos tivessem sido objeto de revogação tácita. Na nossa leitura, as restrições do art. 33 devem ser somadas às do art. 166 da Constituição, de modo a evitar reduções arbitrárias em despesas de custeio – uma vez que a inobservância a esse princípio tem conduzido a avalanches de créditos suplementares [...].

Salvo melhor juízo, reconhecido como válido o dispositivo, não se vedaria apenas reduções drásticas de custeio, mas *quaisquer reduções*, com exceção daquelas comprovadamente inexatas. Ademais, do reconhecimento da validade do dispositivo decorreria, adicionalmente, a inadmissibilidade de emendas que realizassem quaisquer *acréscimos* às dotações de custeio da proposta. Em síntese, o dispositivo da Lei nº 4.320/1964 *veda quaisquer modificações de custeio*. Além disso, dada a assimetria de informações existente entre Executivo e Legislativo, haveria uma dificuldade adicional para que fosse possível tal “comprovação” por parte dos parlamentares autores de emendas. Portanto, ante as restrições constitucionais explícitas, não nos parece razoável entender-se haver sido recepcionado tal dispositivo, dada a magnitude da restrição a que se imporia à discussão da proposta no âmbito do Legislativo. Tal entendimento se encontraria alinhado com o entendimento do STF, registrado abaixo.

Nessa análise preliminar acerca das regras constitucionais relativas às emendas parlamentares, parece oportuno trazer o entendimento jurisprudencial do STF quanto às restrições que incidem nas definições alocativas ou no processo de emendamento por parte dos parlamentares. Nesse sentido, o entendimento abalizado do Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 865-MA, foi o de que a extração constitucional do poder de emendar acarretaria, como consequência, o reconhecimento *apenas das vedações decorrentes de cláusula restritiva expressamente consignada* no texto da Carta Política:

O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal (BRASIL, STF, ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Outrossim, em deferência ao reconhecimento da importância da participação do Congresso Nacional na discussão e modificação do projeto de orçamento, firmou-se o entendimento de que o rol de restrições constitucionais seria *taxativo*. O mesmo entendimento seria reafirmado em outra oportunidade, de forma similar:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 163, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política (BRASIL, STF, ADI 1.050-MC/SC).

Mais recentemente, o Ministro Luiz Fux, na ADI 5.468/DF, também deixou registrada a legitimidade constitucional conferida pela Constituição ao Poder Legislativo para debater a proposta orçamentária e especificar os valores e dotações a serem destinados às múltiplas atividades estatais:

Salvo em situações graves e excepcionais, não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de violação ao princípio da separação de poderes, interferir na função do Poder Legislativo de definir receitas e despesas da administração pública, emendando projetos de leis orçamentárias, quando atendidas as condições previstas no art. 166, § 3º e § 4º, da Constituição Federal (BRASIL, STF, ADI 5.468/DF, 30/06/2016).

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo. Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares (BRASIL, STF, ADI 5.468/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 30/06/2016).

Posteriormente, também retomaremos a temática da jurisprudência da Corte Suprema brasileira, ao introduzir o julgamento do “orçamento secreto” em nossas discussões (*Seção 6.5*).

Acerca dos parâmetros constitucionais relativos à matéria orçamentária, há que registrar, ainda, um amplo rol de vedações constitucionais, que se referem a limitações estabelecidas aos poderes Executivo e Legislativo, previstas no art. 167 da Carta de 1988:

Art. 167. São vedados:

- I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
 - II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
 - III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;
 - IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º;
 - V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
 - VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
 - VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
 - VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;
 - IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.
- § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.
- § 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.
- § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

A ampla maioria das restrições do art. 166 referem-se à *necessidade de autorização legislativa* por meio do que se evidenciam as fortes prerrogativas parlamentares em matéria orçamentária. Assim, o Poder Executivo deve observar, detalhadamente, as restrições e autorizações conferidas pelo Parlamento, não podendo iniciar programas ou projetos não incluídos no orçamento; realizar despesas que excedam os créditos autorizados pelo Legislativo; abrir créditos suplementares ou transpor recursos de uma para outra programação sem prévia autorização legislativa; instituir fundos sem autorização do Parlamento; utilizar créditos ilimitados.

A principal restrição direcionada ao Poder Legislativo é aquela do inciso IV do art. 166, que trata da *vedação de vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa*, que contaria, inicialmente, com as exceções relativas à *destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino* (MDE) e da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita. Não por outro motivo, asseveraria José Serra que “a vinculação constitucional sempre foi uma tentação para o Legislativo, quando castrado em seu poder de iniciativa sobre despesas e fixação de prioridades” (SERRA, 1994, p. 12-13).

Embora topograficamente as normas orçamentárias concentrem-se na *Seção II – Dos Orçamentos*, do *Título VI – Da Tributação e do Orçamento* da Constituição, há dispositivos bastante relevantes diretamente relacionados com a matéria orçamentária em outros títulos. Exemplo significativo são as normas constantes da *Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária*, integrante do *Título IV – Da Organização dos Poderes*. Tais dispositivos encontram-se intimamente relacionados com as normas orçamentárias apresentadas anteriormente, visto que a atividade de fiscalização se debruça, exatamente, sobre o exame das peças orçamentárias, em conformidade com o alicerce constitucional. Nesse sentido, o art. 70 da Carta de 1988 dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Portanto, a fiscalização financeira, exercida precipuamente pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, permitirá o controle da execução do orçamento, nas dimensões horizontal (diferentes leis orçamentárias) e vertical (conteúdo e regularidade de cada uma das peças orçamentárias).

Cabe, ainda, a devida menção ao art. 74 do texto constitucional, que prevê a necessidade de sistema de controle interno com a finalidade de avaliar a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como de avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária e da aplicação dos recursos públicos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; [...]

Por último, há que também correlacionar os dispositivos relativos à fiscalização financeira e orçamentária e as normas constantes do *Capítulo VI – Da Administração Pública* do *Título III – Da Organização do Estado*, pois a fiscalização, além de ter como objeto central de exame as normas orçamentárias já destacadas, recairá principalmente sobre a administração pública federal, encarregada precipuamente da execução dos orçamentos públicos aprovados pelo Congresso Nacional:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e, também, ao seguinte: [...]

O texto constitucional introduziu, expressamente, os princípios da *legalidade*, *impessoalidade*, *moralidade* e *publicidade*¹², e, mais, determinou sua *observância obrigatória* por parte da administração direta e indireta, ainda que se trate de princípios, que, por definição, possuem contornos mais vagos e menos precisos do que as regras.

Neste momento, nosso exame pode se concentrar nos *princípios constitucionais* e, em particular, nos *princípios orçamentários*, que nos interessam mais de perto. Como destacaria Ricardo Lobo Torres (2000, p. 121-122), o texto constitucional seria bastante rico na enunciação de princípios orçamentários:

O art. 165 estampa inúmeros deles: planejamento, anualidade, publicidade, unidade, universalidade, clareza, equidade entre regiões e exclusividade. O art. 167 é todo dedicado aos princípios gerais do orçamento: legalidade, não-afetação de receitas, especialidade, anterioridade e equilíbrio orçamentário.

O princípio da *anualidade ou periodicidade* reflete a periodicidade da elaboração, votação e aprovação da lei orçamentária (SILVA, 1962; SILVA, 1973; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM, 2018). Em sua origem, a finalidade do princípio era a de obrigar o Poder Executivo a solicitar periodicamente ao Parlamento autorização para a cobrança de tributos e para a aplicação do produto (SILVA, 1962, p. 34). Todavia, a partir da bifurcação da autorização orçamentária e da autorização tributária, deve-se salientar que “o princípio da anualidade orçamentária, que está em vigor, não se confunde com o extinto princípio da anualidade tributária, que condicionava a arrecadação de tributos à sua prévia inclusão no orçamento anual” (ABRAHAM, 2018, p. 315).

O princípio da *unidade* sintetiza as concepções de que deveria haver uma *unidade formal* do documento orçamentário, de modo que cada unidade governamental possuísse apenas um orçamento (SILVA, 1973; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM,

¹² Aqui é feito o registro ao texto original da Constituição, que ainda não previa, expressamente, o princípio da eficiência no *caput* do art. 37 da CF/88.

2018), bem como de *unidade de caixa* (SILVA, 1962; GIACOMONI, 2018), pela qual as movimentações financeiras deveriam ser feitas em uma conta única, permitindo-se uma fiscalização mais eficiente das operações do governo. Como destaca José Afonso da Silva (1973, p. 144), com a ampliação das funções estatais e a criação de entidades dotadas de autonomia orçamentária e financeira (sociedades de economia mista, empresas públicas), tal princípio deixou de se preocupar com a *unidade documental*, desde que “tais documentos orçamentários se subordinem a uma unidade de orientação política”.

O princípio da *universalidade* determinaria que a lei orçamentária fosse única e contemplasse todas as receitas e despesas de modo a ensejar uma avaliação da situação financeira global do governo (SILVA, 1973; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM, 2018). Como destaca Giacomoni (2018, p. 66), trata-se de “regra tradicional, amplamente aceita pelos tratadistas clássicos, considerada indispensável para o controle parlamentar”. Viana (1950, p. 100) salienta a existência de certa confusão conceitual entre unidade e universalidade e assevera que “uns definem unidade descrevendo a universalidade; outros definem universalidade descrevendo a unidade. Na realidade, não podemos fazer distinção muito profunda entre um princípio e outro”. De qualquer forma, o cerne de ambos princípios encontra-se em assegurar um controle parlamentar efetivo sobre as operações financeiras do governo.

O princípio da *especificação ou da discriminação* traria a necessidade de o orçamento ser discriminado de forma detalhada para retratar as autorizações específicas concedidas pelo Parlamento relativamente às despesas e receitas, tendo representado, na origem, a consagração do controle político das finanças pelo Parlamento (ROURE, 1916; SILVA, 1962; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2018). Giacomoni também o denomina de *princípio da especialização*. A ampliação das funções estatais e os crescentes apelos em torno de uma administração gerencial, em contraposição à tradicional administração burocrática, exerceria uma considerável pressão para uma releitura interpretativa do referido princípio, tendo-se, inclusive, desenvolvido o *princípio da flexibilidade* (SILVA, 1973, p. 155), justamente como contraposição a este princípio clássico.

O princípio da *exclusividade* delimitaria o conteúdo da lei de orçamento de modo que somente contivesse matéria referente à fixação da despesa e previsão da receita (SILVA, 1973; TORRES, 2000; GIACOMONI, 2017; ABRAHAM, 2018). Nos termos de Sant’Anna e Silva (1962, p. 31), seria “simples regra de técnica legislativa” para vedar a inserção de dispositivos de caráter geral e permanente (*caudas orçamentárias*).

O princípio da *não afetação* enuncia a vedação, dirigida ao legislador, de vincular a receita pública a certas despesas (SILVA, 1973; TORRES, 2000; ABRAHAM, 2018). Como destaca Sant’Anna e Silva (1962, p. 26), “ao contrário dos princípios da universalidade e da unidade formal do orçamento, parece que a regra da não afetação de receitas não constituía, nos primórdios do direito orçamentário, uma reivindicação do Parlamento”. Trata-se, ao contrário, de exigência de perspectiva do Executivo, pois “qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade” (GIACOMONI, 2018, p. 74). Nesse mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres (2000, p. 274-275) destaca que o princípio “se justifica na medida em que reserva ao orçamento e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com os investimentos e as políticas sociais”. Por último, cabe o alerta de Marcus Abraham (2018, p. 319) de que “o princípio da não vinculação se refere apenas aos impostos e não se aplica às taxas e às contribuições, tributos cujo produto da sua arrecadação têm, por sua própria natureza, destinação específica previamente determinada em lei”.

O princípio da *programação* encontra-se associado à forma de estruturação da peça orçamentária de modo que se destaquem as finalidades pretendidas e a formulação de objetivos, bem como os meios (ações e recursos) necessários para o alcance dos primeiros (SILVA, 1973; GIACOMONI, 2018; ABRAHAM, 2018). Decorre, em boa medida, da influência resultante da adoção das técnicas orçamentárias modernas, como *orçamento-programa* e do *orçamento de desempenho* (Seção 1.4).

O princípio da *transparência* ou da *clareza* representa a necessidade de ampla divulgação do orçamento, bem como de sua apresentação em linguagem clara e compreensível para toda a sociedade (TORRES, 2000; ABRAHAM, 2018; GIACOMONI, 2018). Segundo Ricardo Lobo Torres (2000, p. 258), tal princípio condenaria “as classificações tortuosas e distanciadas da técnica e os incentivos encobertos ou camuflados”. No mesmo sentido, Marcus Abraham (2018, p. 322) destaca que “pretende, principalmente, coibir a existência de despesas obscuras ou a inclusão de verbas, programas, projetos ou benefícios fiscais imprecisos ou inexplicáveis”. Giacomoni (2018, p. 82) observaria, ainda, a dificuldade de concretização do referido princípio, visto que “o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas”. Tal princípio não se confundiria com o *princípio orçamentário da publicidade*, que se refere à exigência de divulgação oficial da lei de orçamento de forma a se garantir a todos o livre acesso ao seu teor (ABRAHAM, 2018; GIACOMONI, 2018).

O princípio da *sinceridade orçamentária* (*sincérité budgétaire*) visaria coibir a elaboração de orçamentos inverídicos lastreados em receitas infladas e despesas inexequíveis (ABRAHAM, 2018; CONTI, 2022). Como destacaria Agenor de Roure (1916, p. 66), remetendo à doutrina francesa, “cálculos majorados para a receita e economias fictícias na despesa tornam o orçamento mentiroso, acarretam despesas extraorçamentárias e forçam os créditos suplementares, com o que concorrerem para um falso equilíbrio”. E, na lição de José Maurício Conti (2022, p. 139):

A lei orçamentária, como lei, documento público e peça contábil, por óbvio, deve sempre refletir verdades. Em se tratando de lei com peculiaridades como a de conter previsões sobre fatos futuros, e, portanto, incertos, deve-se ter especial cuidado com seu conteúdo, explicitando, no caso de valores estimados, a observância de técnicas com rigor científico que permitam dar segurança às informações que vão integrar a lei orçamentária.

O princípio da *equidade intergeracional* vedaria orçamentos não sustentáveis que sobrecarregassem indevidamente as gerações futuras com ônus e dívidas pretéritas (ABRAHAM, 2018;).

O desenvolvimento doutrinário dos princípios setoriais orçamentários acompanha, como não poderia deixar de ser, o desenrolar da *luta pela soberania* (HILL, 2012) e o surgimento das instituições orçamentárias. Os *princípios orçamentários de primeira geração* visavam acentuar ou reforçar as prerrogativas do Legislativo com vistas à limitação do poder do monarca (*anualidade, unidade, universalidade, especificação*), encontrando-se inseridas na disputa inicial entre *princípio democrático* e *princípio monárquico*. Com o desenvolvimento das funções estatais (e a exigência de mais amplas prestações do Estado) e o estabelecimento do sufrágio universal, a *segunda geração dos princípios orçamentários* reforçaria prerrogativas do Executivo ou de limitação do Legislativo como os princípios da *programação*, da *flexibilidade*, da *exclusividade* (vedação às caudas orçamentárias), da *não afetação da receita e vedação à ampliação global da despesa*. A seu turno, os *princípios orçamentários de terceira geração* procurariam reforçar o interesse e as garantias mais amplas da sociedade na limitação do arbítrio estatal, como o princípio da *sinceridade*, da *transparência*, da *equidade intergeracional*. Portanto, assim como o desenvolvimento das instituições orçamentárias não apresenta direção e sentido únicos, os princípios orçamentários encontram-se fortemente vinculados a determinado contexto histórico e seu exame precisa ser realizado concretamente e não por meio de uma valoração abstrata indiferente ao contexto histórico (*Seções 1.3 e 1.4*).

Cabe destacar, ademais, que ainda se pode verificar certa imprecisão conceitual na definição dos princípios, muitas vezes confundidos com simples *regras*. A complexa distinção entre *princípios* e *regras* vale-se de critérios como o *grau de abstração* (princípios possuem grau de abstração relativamente elevado enquanto regras possuem abstração relativamente reduzida); *grau de determinabilidade*

(princípios são vagos e indeterminados, carecendo de mediações concretizadoras; regras são suscetíveis de aplicação direta); *proximidade da ideia de direito* (princípios são *standards* radicados nas exigências de justiça ou na *ideia de direito*; regras são normas vinculativas com conteúdo meramente funcional); *natureza normogênética* (princípios são fundamentos das regras e se encontram na base, desempenhando função normogênética) (CANOTILHO, 2000, p. 1160-1161).

Os princípios são normas impositivas de otimização, compatíveis com graus diversos de concretização de acordo com as circunstâncias fáticas e jurídicas, enquanto as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência, por meio de imposições, permissões ou proibições (CANOTILHO, 2000, p. 1161). Por isso, os princípios permitem o balanceamento de valores e interesses, conforme seu peso e a ponderação de outros princípios conflitantes, e não obedecem à *lógica do tudo ou nada* das regras (DWORKIN, 2010). As regras obrigatórias, criadas em conformidade com alguma regra secundária (que estipula como e por quem tais regras podem ser estabelecidas), são denominadas de *regras válidas* (DWORKIN, 2010).

Enquanto as regras seriam *funcionalmente* importantes ou desimportantes, não possuiriam uma *dimensão de peso* e aplicáveis à maneira do *tudo-ou-nada*, os princípios não apresentariam consequências jurídicas automáticas quando as condições seriam dadas; não pretenderiam estabelecer condições que tornassem sua aplicação necessária, e enunciariam uma razão que conduziria o argumento em determinada direção, mas necessitando de uma decisão particular; possuindo, assim, uma dimensão de peso ou importância que, ademais, precisaria ser cotejada com a força relativa de cada princípio envolvido (DWORKIN, 2010, p. 39-43).

Para Dworkin (2010, p. 114), os princípios entrariam em conflito e interagiriam uns com os outros de modo que cada princípio relevante para um problema jurídico particular forneceria uma razão em favor de uma determinada solução, embora não a estipulasse; portanto, seria necessário que os princípios conflitantes e antagônicos que incidissem sobre a questão fossem avaliados para que se chegasse a um veredicto a partir desses princípios, em vez de se identificar um dentre eles como *válido*.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas que estabelecem um estado ideal de coisas a ser perseguido ou um conteúdo pretendido. Atuam sobre as outras normas do sistema jurídico, definindo-lhes o sentido e valor, notadamente das regras (ÁVILA, 2005). Ademais, para Ávila (2005, p. 80), os princípios também possuiriam *eficácia externa*, sendo decisivos para a interpretação dos próprios fatos: “Não se interpreta a norma e depois o fato, mas o fato de acordo com a norma e a norma de acordo com o fato, simultaneamente”. Enquanto as regras seriam *descritivas*, *retrospectivas* e com *pretensão de decidibilidade e abrangência*, os princípios seriam *finalísticos*, *prospectivos* e com *pretensão de complementariedade e de parcialidade*

(ÁVILA, 2005). Assim, se determinada finalidade deve ser perseguida e somente se realiza com a adoção de determinados comportamentos, tais comportamentos passam a constituir necessidades práticas para a consecução daquela.

Por relevante, cabe registrar que a doutrina tem alertado para a *hipertrofia dos princípios*, que ocorreria em dois níveis diversos: i. o recurso desnecessário aos princípios em detrimento das regras e a criação doutrinária e jurisprudencial de novos princípios sem a necessária sustentação no sistema jurídico-constitucional; e ii. a atribuição de efeitos incompatíveis com a estrutura normativa dos princípios (*utilização de princípios como se fossem regras*), resultando em *manipulação discricionária e decisionista dos princípios* (SARLET, 2018; STRECK, 2017). Streck (2017) defende uma *hermenêutica antidiscricionária e antirrelativista*, argumentando que os princípios, ao suplantarem as regras, teriam propiciado a superação da subsunção e que a discricionariedade delegada ao intérprete-juiz responderia pela crise de efetividade do Direito.

Embora a complexidade da discussão, que transcende o escopo da investigação aqui realizada, cabe o registro de Ronald Dworkin (2010, p. 60):

não é qualquer princípio que pode ser invocado para justificar a mudança [uma nova interpretação da lei]; caso contrário, nenhuma regra estaria a salvo. É preciso que existam alguns princípios com importância e outros sem importância e é preciso que existam alguns princípios mais importantes que outros. Esse critério não pode depender das preferências pessoais do juiz, selecionadas em meio a um mar de padrões extrajurídicos respeitáveis, cada um deles podendo ser, em princípio, elegível. Se fosse assim, não poderíamos afirmar a obrigatoriedade de regra alguma. Já que, nesse caso, sempre poderíamos imaginar um juiz cujas preferências, selecionadas entre os padrões extrajurídicos, fossem tais que justificassem uma mudança ou uma reinterpretação radical até mesmo da regra mais arraigada.

O breve exame do arcabouço normativo constitucional e orçamentário teve por objetivo concluir a delimitação do *status quo inicial* acerca do novo regime democrático brasileiro no que diz respeito à temática orçamentária. Procurou-se, em linhas gerais, apresentar a moldura orçamentária de 1988, que seria, posteriormente, objeto de intensos debates, seja em decorrência de escândalos orçamentários, de propostas de reforma orçamentária, da introdução e modificações do tratamento regimental do tema e de intensas modificações constitucionais, a partir de 2013.

Pretendemos alinhar, nos capítulos seguintes, os motivos que nos levam a defender a existência de dois grandes períodos históricos após a redemocratização, relativamente à temática orçamentária. O primeiro, caracterizado pela dominância do Poder Executivo no processo orçamentário, que durou de 1989 a 2012, e, o segundo, de intenso redesenho das regras orçamentárias da Constituição de 1988, que se inicia em 2013 – na metade do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff – e que ainda se encontra em desenvolvimento, caracterizado pela dominância do Poder Legislativo no processo orçamentário.