

## A DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA DO PODER EXECUTIVO (1989-2012)

O período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988, que caracterizamos de *domínio orçamentário do Executivo*, inclui os governos Sarney (1988-1989), Collor (1990-1992), Itamar (1992-1994), FHC I (1995-1998), FHC II (1999-2002), Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010) e a *primeira metade* do primeiro mandato de Dilma Rousseff (até 2012). A proposta de demarcação histórica ora apresentada refere-se, exclusivamente, a uma *perspectiva orçamentária*. Há, em nosso entender, um padrão de funcionamento das instituições orçamentárias inaugurais do novo período democrático brasileiro que permite tal delimitação, ignorando-se, logicamente, as alterações de regras orçamentárias que não trazem impacto central para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

Trata-se dos contornos predominantes do arcabouço orçamentário dos primeiros 24 anos do novo regime democrático brasileiro. Como sói acontecer com demarcações históricas, há elementos importantes de uma nova fase que começam a despontar já na fase anterior, mas que não são – ainda – os predominantes. Assim como antigos elementos e instituições da fase progressa ainda permanecem sob a égide do novo período, embora esmaecidos em face das novas configurações históricas que se afirmam. Não há, nessas considerações, nada de novo.

A dominância orçamentária do Poder Executivo representa uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de definição alocativa. Em outras palavras, significa que o Poder Executivo tem o poder de fazer com que as suas decisões alocativas prevaleçam sobre as decisões orçamentárias do Poder Legislativo.

Embora os parlamentos ao redor do mundo tenham a prerrogativa constitucional de autorizar os governos a arrecadar fundos e realizar despesas, o exercício desse poder varia enormemente (STAPENHURST, 2008, p. 53). Enquanto há legislaturas que praticamente elaboram o orçamento, outras tendem a aprovar o orçamento sem quaisquer modificações. No caso britânico, parlamentarista e reconhecidamente democrático, há verdadeira “fusão de poderes” e as modificações da proposta são mínimas. De qualquer forma, os sistemas presidencialistas *tendem* a conferir um papel mais relevante para o Legislativo na elaboração e fiscalização do que os sistemas parlamentaristas (STAPENHURST, 2008).

No caso brasileiro, a redemocratização assegurou a recuperação de prerrogativas dos parlamentares nas fases de elaboração e de fiscalização da peça orçamentária, mas também manteve algumas instituições orçamentárias oriundas do regime militar, como restrições de ampliação de despesas e a instituição da Comissão Mista de Orçamento. Na seara orçamentária, pesquisadores encontraram fortes indícios de fortalecimento dos poderes presidenciais orçamentários (BITTENCOURT, 2019), comparativamente ao período democrático anterior (1946). Tal fortalecimento não foi exclusivo da seara orçamentária, como denotam os estudos de Figueiredo e Limongi (2001; 2008) a respeito dos amplos poderes legislativos e de agenda conferidos ao presidente da República.

O reconhecimento da existência de períodos de primazia a um dos Poderes na relação política estabelecida entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário – e sob a égide do princípio da *separação de poderes* – não é, em absoluto, exclusividade brasileira. O caso estadunidense é particularmente interessante sob tal aspecto, visto ser sempre utilizado como referência para *juízos de valor* que advogam uma “necessária primazia do Legislativo”, tendo sido, inclusive, utilizado como “modelo” nas discussões iniciais acerca do *orçamento impositivo*. Não há padrões únicos e definitivos de relacionamento entre Executivo e Legislativo no processo orçamentário, que se diferenciam amplamente em decorrência de configurações históricas, do estabelecimento das instituições políticas basilares, bem como do conjunto de regras constitucionais e legais que emolduram as relações entre os poderes.

Inicialmente, faremos alguns breves apontamentos históricos do novo período, que pretendem, apenas, indicar o contexto mais amplo no qual se insere o padrão das relações orçamentárias entre Executivo e Legislativo. Logicamente, são *seletivos* (PRICE, 2016) e, dado o escopo de nossas investigações, também limitados e pontuais, sem qualquer pretensão de exaurimento das questões centrais da quadra histórica.

## 5.1 DA ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA AOS GOVERNOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

O binômio estabilização econômica/estabilidade política seria marca referencial da história brasileira no período de 1993-2002 (MOTTA, 2018), com a ênfase no controle da inflação e, também, a construção de um sistema político que permitisse a governabilidade do país.

Em maio de 1992 seriam veiculadas as primeiras denúncias de corrupção contra Fernando Collor, oferecidas por seu irmão Pedro Collor. Collor deixaria a presidência da República em 2 de outubro de 1992, depois que a Câmara dos Deputados decidiu, por ampla maioria, autorizar a abertura do processo de *impeachment* em 29 de setembro de 1992. O primeiro presidente eleito democraticamente desde 1960 não concluiria seu mandato e o *impeachment* seria aprovado no final de dezembro, tendo assumido o vice-presidente Itamar Franco. A interpretação que se consolidaria seria a de que seu processo de afastamento teria decorrido de sua incapacidade de construir uma *sólida base aliada* (MOTTA, 2018a).

As análises de Figueiredo e Limongi (2001, grifos nossos) indicariam as dificuldades de aprovação da agenda do governo Collor em decorrência da sua escassa maioria, bem como das disputas com o PMDB:

O governo Collor concentra o maior número de derrotas presidenciais: 16 das 29 derrotas colhidas por presidentes em matérias não-constitucionais se deram em seu governo. Como sua agenda compreendeu 69 votações desse tipo, o governo Collor amargou algo como uma derrota a cada cinco votações. **Como a coalizão formada por Collor contava com maioria escassa, as derrotas ocorreram mesmo quando a coalizão de apoio ao governo marchou unida para o plenário.** As derrotas do governo não podem ser creditadas à falta de disciplina de sua base de apoio, e sim à disciplina das oposições – especialmente o PMDB –, que negaram ao presidente os poucos votos que lhe faltavam para obter a maioria. Quando esperou contar com a indisciplina da oposição para vencer, Collor obteve 4 vitórias e 14 derrotas. **O sucesso das iniciativas legislativas dependia do apoio do PMDB; quando contou com esse apoio, Collor raramente foi derrotado. As dificuldades políticas enfrentadas por Collor não se devem, pois, à minguada bancada do PRN, e sim à sua estratégia de confronto com o PMDB.**

Assumindo a presidência da República, Itamar Franco não demoraria a convidar Fernando Henrique Cardoso para assumir a pasta da Fazenda, o que ocorreria em maio de 1993. A seu turno, FHC recrutaria economistas associados ao Departamento de Economia da PUC do Rio de Janeiro: Edmar Bacha, André Lara Rezende e Pêrsio Arida. Em junho de 1993 seria apresentado o Plano de Ação Imediata (PAI), cuja meta básica era a redução de 6 bilhões de dólares nos gastos

públicos. A nova equipe acreditava que, quanto maior a divulgação das medidas do plano de estabilização, maior seria a adesão da população.

A normalização das relações financeiras com o exterior, alteradas desde a moratória do governo Sarney em 1987, dependia da renegociação da dívida externa brasileira, a qual se encontrava vinculada à adoção de um programa de estabilização econômica. O sucesso eleitoral de FHC dependeria da avaliação dos efeitos das medidas anti-inflacionárias e de um duro ajuste fiscal. Nesse contexto, em 7 de dezembro de 1993, seria apresentado o Plano de Estabilização Econômica pelo futuro candidato à presidência da República.

A candidatura FHC seria formada a partir de uma coalizão partidária de centro-direita, liderada pelo PSDB e pelo PFL, que ficaria com a vaga de vice-presidente, contando, ainda, com o apoio do PTB e de parcelas do PMDB. Com a inflação baixa, em torno de 1% ao mês, seria eleita a chapa FHC-Marco Maciel, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva do PT, ainda no primeiro turno, com mais do dobro de votos: 34.350.217 (54,28%), contra 17.112.255 (27,04%). Vencida a eleição, o esforço principal do governo continuaria a ser a manutenção da inflação em patamares baixos (MOTTA, 2018a).

O período seria influenciado pelos projetos econômicos liberalizantes dos governos Margareth Thatcher (Inglaterra) e de Ronald Reagan (Estados Unidos) da década de 1980, com o neoliberalismo abarcando propostas como equilíbrio fiscal, quebra de monopólios, redução do poder dos sindicatos e da intervenção do Estado na economia. Nesse contexto, a inserção do Brasil na economia globalizada seria um dos vetores do projeto governamental, visto que tal inserção teria importante papel a desempenhar no controle da inflação e na queda dos preços internos, mediante a redução do protecionismo e a abertura do mercado brasileiro à competição internacional.

O contexto internacional seria marcado por crises externas, a exemplo da crise mexicana de 1994 e os temores de quebra do México, e, em 1997, do ataque especulativo às moedas dos países asiáticos (Tailândia, Hong Kong, Cingapura e Coreia do Sul).

A peça orçamentária, no regime de alta inflação, de 1981 a 1994 (GIAMBIA-GI; ALÉM, 2016), foi seriamente descaracterizada em razão das elevadas e persistentes taxas inflacionárias, que corroíam rapidamente os valores consignados no orçamento inicialmente aprovado, ensejando a necessidade de retificações de dotações. Como destacaria Raul Velloso (2013):

É fato que, na época da inflação explosiva, nem a previsão constitucional era suficiente. O governo atrasava nas liberações de despesas e a corrosão inflacionária fazia com que sobrasse dinheiro no fim do ano. Com algumas despesas fixas em termos

nominais, o governo aplicava as receitas extras como queria, sem que se soubesse ao certo como se dava tal distribuição.

Portanto, a baixa relevância do processo orçamentário no período de 1987-1988, que se associava à alta inflação do período (PRAÇA, 2013), teria impactos durante todo regime de alta inflação e da utilização do chamado *imposto inflacionário*, contribuindo significativamente para o descrédito da peça orçamentária. Como destacariam Giambiagi e Além (2016, p. 133):

muito mais importante do que a perda de valor real dos tributos seria a “ajuda” prestada pela inflação ao governo para reduzir o valor real do gasto, em relação aos valores comprometidos no orçamento. [...]

bastava ao ministro da Fazenda “empurrar” a liberação por um mês, para provocar uma perda real do valor liberado. Com a despesa estabelecida em termos nominais e a receita indexada, a técnica de administrar o gasto público “na boca do caixa” – isto é, retendo as liberações por algum tempo quando chegavam os pedidos – revelou-se extremamente eficaz para controlar a evolução da despesa.

Um plano de estabilização teria, portanto, que estar baseado na adoção de um ajuste fiscal que não mais dependesse da inflação para conservar a despesa real contida. O Plano Real incorporaria elementos ortodoxos e heterodoxos e seria inicialmente apresentado, em junho de 1994, como um programa baseado na combinação de uma âncora cambial (componente heterodoxo) com um suposto ajuste fiscal (componente ortodoxo) (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 113-114). Os ortodoxos estavam certos acerca da necessidade de se controlar o déficit público para que fosse possível a manutenção do endividamento público controlado; por sua vez, os heterodoxos enfatizariam a importância do *componente inercial* da inflação do período. Depois do Plano Real, a possibilidade de se garantir bons resultados fiscais, mediante o atraso das liberações das despesas, deixou de existir, pois os recursos liberados mantinham praticamente o mesmo valor, o que representaria uma alteração significativa nas bases de negociação acerca das demandas no setor público brasileiro.

Como a agenda do governo FHC era particularmente ambiciosa e dependeria de reformas constitucionais para superação do legado varguista, seria necessária a construção de uma maioria qualificada de três quintos no universo congressual de 513 deputados e 81 senadores. Tal período seria denominado, inclusive, de “*Era dos três quintos*” (CHAGAS, 2002, p. 331). Ao fim do primeiro ano de mandato de FHC, os três maiores partidos que apoiavam o governo (PSDB, PFL e PPB) reuniam um total de 274 deputados (34 deputados a menos do que os três quintos necessários para a aprovação de emendas constitucionais) (WERNECK, 2014).

De maneira pragmática, FHC patrocinaria o estabelecimento de uma aliança com o PFL, que possuía grande força eleitoral no Nordeste, embora tenha dado

sustentação ao regime militar. O vice da chapa seria exatamente o senador pernambucano Marco Maciel, do PFL. Ademais, importante apoio viria da quase totalidade dos governadores recém-eleitos na legenda do PMDB, respaldado pelo deputado federal Luís Henrique da Silveira, presidente do partido, que garantiria a participação dos peemedebistas no bloco parlamentar de sustentação do governo. Também teria atuação decisiva o presidente da Câmara dos Deputados, Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), à frente da bancada chamada de *tropa de choque* pelos opositores (MOTTA, 2018a). Em relação à composição do governo, Marly Motta (2018, p. 240-241) destaca:

Para áreas consideradas estratégicas em sua administração, FHC optou por nomes do PSDB que conhecia de longa data: Sérgio Motta, para comandar a privatização do setor de telecomunicações; Paulo Renato de Sousa, para conduzir o processo de universalização do ensino de primeiro grau; José Serra, no Planejamento e Orçamento, e Luiz Carlos Bresser Pereira (Administração e Reforma do Estado).

O sucesso da coalizão dependeria, no entanto, de uma distribuição equitativa de ministérios para os aliados. O “PFL do sul” ficou com a Previdência e Assistência Social (Reinhold Stephanes); o “PFL do nordeste”, com o Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal (o pernambucano Gustavo Krause); o “PFL de Antônio Carlos Magalhães”, com Minas e Energia (o baiano Raimundo Mendes de Brito). O PTB, outro membro da aliança partidária que elegeu FHC, ficou com o Trabalho (Paulo Paiva, ligado a Hélio Garcia, governador mineiro) e com a Agricultura e Abastecimento (o banqueiro do Bamerindus, José Eduardo de Andrade Vieira). Ao PMDB, parceiro de última hora, coube o Ministério da Justiça, oferecido a Nelson Jobim, que tivera uma longa convivência com FHC durante a Constituinte.

O segundo ano da administração já contaria com uma reforma ministerial para acomodação do Partido Popular Progressista (PPB), de Paulo Maluf, contemplado com o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, além da criação de duas novas pastas para atender a questões que preocupavam o governo: Ministério Extraordinário de Política Fundiária e Desenvolvimento Agrário, entregue a Raul Jungmann (PPS); e Ministério Extraordinário para a Coordenação Política, que seria assumido pelo líder do governo na Câmara, Luís Carlos Santos, que “deveria filtrar as pressões de parlamentares por verbas para seus redutos eleitorais, cargos e nomeações para correligionários; depois, e mais importante, tentaria contornar as crises entre o Executivo e a bancada governista no Congresso” (MOTTA, 2018a, p. 242).

Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001), ao analisarem as votações nominais de 1989 até 1999 (final da legislatura correspondente ao primeiro governo FHC), constataram que os partidos que receberam pastas ministeriais tenderam a apoiar a agenda legislativa do governo, pois, em média, 86,7% dos deputados filiados aos partidos que deram sustentação ao governo votaram com seus

líderes em apoio à agenda presidencial. De forma mais ampla e considerando os governos Collor, Itamar e FHC, Figueiredo e Limongi (2001) destacariam:

Nas 100 votações de matérias constitucionais em que o governo [Collor, Itamar, FHC] indicou voto sim, a disciplina média da sua coalizão foi de 89%. O governo obteve os 3/5 de votos favoráveis em 82 casos, contando com um apoio médio de 91,7% dos membros de sua coalizão. Nas 18 derrotas, o governo teve menor apoio de sua base: 82,4% em média.

Dono de sólida base parlamentar, o governo FHC sabia que parte dessa solidez decorria do apoio popular à queda dos níveis de inflação e que o ajuste das contas públicas deveria ser equacionado. Todavia, havia tensão entre se incorrer nos custos políticos de um ajuste fiscal rigoroso e o atendimento de setores influentes política e economicamente. A preocupação com o grau de austeridade da política fiscal também dividia o governo entre aqueles que desejavam a utilização dos recursos da privatização para o abatimento da dívida pública, como o ministro da Fazenda, Pedro Malan, e aqueles que propugnavam pela sua utilização em investimentos no setor produtivo, a exemplo de José Serra e Sérgio Motta. Tal disputa seria decidida em meados de 1997, depois de aprovada a emenda da reeleição, com metade dos recursos para o resgate da dívida pública e a outra metade para o financiamento de investimentos (MOTTA, 2018a, p. 234-235).

O ano de 1997 também seria marcado pelo ataque especulativo às moedas dos países asiáticos (Tailândia, Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul), que demandaria medidas de proteção da moeda brasileira, com aumento drástico da taxa de juros. Em agosto de 1998, a economia internacional ainda se recuperava das sucessivas desvalorizações das moedas dos países do sudeste asiático quando a Rússia também desvalorizaria sua moeda (rublo) e decretaria moratória, agravando a crise econômica mundial, com retração dos mercados e do crédito, e repercussões sobre a economia brasileira (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 168). Ainda em outubro, o governo lançaria o Programa de Estabilidade Fiscal para o triênio 1999-2001, com o objetivo de convencer os investidores acerca da capacidade do governo brasileiro de honrar seus compromissos financeiros. Pedro Malan viajaria para Washington com o objetivo de negociar com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com os bancos centrais do G-20 um pacote de ajuda de cerca de US\$ 41 bilhões.

A batalha eleitoral de 1998 seria vencida por uma ampla coalizão formada por PSDB, PFL e PTB, à qual se juntaram o PPB e o PMDB e a defesa da manutenção da estabilidade econômico-financeira e do Plano Real. Fernando Henrique Cardoso seria eleito, novamente, em primeiro turno, com 35.936.540 votos (53,06%), tornando-se o primeiro presidente reeleito da história brasileira. Lula receberia 21.475.218 votos (31,71%) (MOTTA, 2018a, p. 246).

Ao longo dos quatro anos posteriores a 1994, a inflação cairia continuamente, a ponto de se igualar à inflação dos países desenvolvidos em 1998. Contudo, a situação fiscal posterior à estabilização também seria marcada por uma aguda crise financeira dos estados que, no período de 1995/1998, apresentariam déficits primários em todos os anos, contrariamente ao governo central (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016). O socorro federal somente viria com a atuação dos governadores junto às suas bancadas para aprovação dos projetos de reforma em tramitação no Congresso, com alto custo para os estados, pois envolvia a contenção das folhas de pagamento, a fixação de índices para correção dos empréstimos das dívidas renegociadas e a possibilidade de retenção de receitas e de ativos dos estados pela União, em caso de inadimplência (MOTTA, 2018a). A assinatura dos contratos de refinanciamento dos estados e de grandes municípios, como São Paulo, ocorreria simultaneamente à aprovação da nova norma geral de finanças públicas, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada *Lei de Responsabilidade Fiscal* (LRF).

O acordo com o FMI de 1999 contemplaria a ampliação das metas de superávit primário consolidado do setor público, de 2,60% para 3,10% do PIB em 1999, com novos aumentos para 3,25% e 3,35% do PIB em 2000 e 2001, como medida de apoio em decorrência da desvalorização da moeda brasileira no contexto de modificação do regime de câmbio. Ademais, como parte das medidas de ajuste fiscal, seria editada a LRF, que passaria a nortear a condução das finanças públicas dos entes federativos brasileiros. Portanto, um *novo tripé* passaria a sustentar a economia brasileira: câmbio flutuante; responsabilidade fiscal, com superávits primários; e política de metas de inflação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016, p. 173-179).

## **5.2 DO PRIMEIRO GOVERNO LULA À ELEIÇÃO DE DILMA ROUSSEF (2003–2010)**

A vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva e do Partido dos Trabalhadores em 2002 foi um marco importante na história brasileira. Após as tentativas frustradas de 1989, 1994 e 1998, nas eleições de 2002, Lula se apresentaria como um candidato mais moderado, que traria reflexos em seu programa político e seria simbolizado pela expressão “Lulinha paz e amor”. O radicalismo vinha sendo abandonado pelo partido desde os anos 1990, em prol de uma perspectiva moderada e pragmática, inclinada a uma reforma do sistema econômico-social. O programa moderado seria sacramentado na “*Carta aos brasileiros*”, que representava um compromisso com a estabilidade econômica, com o respeito aos contratos e a garantia de que as dívidas seriam honradas e a propriedade privada respeitada. Ademais, significava, também, uma promessa de que seria mantido o programa de combate à inflação do governo FHC (MOTTA, 2018b).

Havia muita desconfiança acerca da real disposição do novo governo de adotar políticas ortodoxas no campo monetário e fiscal para enfrentar a situação do final de 2002, caracterizada por inflação ascendente, déficit público de mais de 4% do PIB e um risco-país extremamente elevado. Mas o governo Lula seria hábil em enfrentar rapidamente tais temores, por meio da nomeação de Antonio Palocci como ministro da Fazenda e de Henrique Meirelles, recentemente eleito como deputado federal pelo PSDB, como presidente do Banco Central (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Nesse contexto, a condução da política fiscal seria praticamente idêntica àquela produzida no governo Fernando Henrique Cardoso. Aliás, a meta de superávit primário inicial do setor público era de 3,75% do PIB e foi ampliada para 4,25% para todo o período do Governo, de 2003 a 2006. Geraldo Biasoto Júnior (2006, p. 413) destaca ser inegável que:

a década de 1990 seguiu marcada pelo tratamento privilegiado do déficit público dentre as variáveis de política econômica. Desde a tese, amplamente difundida, de que as reformas e a privatização do setor produtivo estatal seriam a única garantia de estabilidade fiscal de longo prazo, até a efetiva geração de megassuperávits fiscais com o objetivo de breçar o crescimento da dívida pública, a questão fiscal jamais deixou de ocupar espaço central no debate econômico e na explicação do sucesso da estabilização econômica.

Por conseguinte, a política de manutenção de superávits primários, iniciada no Governo Fernando Henrique Cardoso, seria mantida pelo Governo Lula, destinando recursos da ordem de 10%, desde 1999, para pagamento da dívida pública. Como salientam Fernando Rezende e Armando Cunha (2002, p. 59-60), “desrespeitá-la, entretanto, significaria abandonar o controle do endividamento público e, em consequência, alimentar o processo inflacionário, o que nos faria retroceder ao faz-de-conta orçamentário do passado”. Como se pode visualizar a seguir, os resultados obtidos pelo governo federal, desde 1999, indicam o esforço do Poder Público para manter a dívida sob controle:

**Tabela 5.1 – Resultado primário 1999-2006**

<b>Ano</b>	<b>Resultado Primário do Setor Público (em % do PIB)</b>
1999	3,19%
2000	3,46%
2001	3,64%
2002	3,89%
2003	4,25%
2004	4,59%
2005	4,83%
2006	4,47%

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional.

Com a edição da LRF, a produção das metas de resultado primário e nominal seria expressamente encampada pelo ordenamento jurídico, em consonância com os critérios de gestão fiscal responsável. Nesse sentido, essa Lei *explicitaria* o estabelecimento das regras fiscais, consubstanciadas nos resultados primário e nominal a serem obtidos pelo Governo.

A intensificação de políticas embrionárias vigentes do governo anterior, somada aos efeitos acumulados de sucessivos superávits primários, a um contexto internacional muito mais favorável e ao aumento inicial dos superávits comerciais, permitiriam uma combinação de políticas que agradavam, simultaneamente, à grande maioria da população, bem como aos setores que pregavam teses *ortodoxas*. O resultado seria uma melhora social inequívoca a partir de 2003. Ademais, o desempenho da economia brasileira seria muito favorecido pelo contexto internacional experimentado pela economia mundial ao longo da década.

O crescimento médio do PIB nos oito anos do período 2003-2010 seria de 4,0% ao ano, superior à média de 2,6% ao ano do período 1991-2000. Além da expansão da demanda mundial, o período também seria marcado por uma extraordinária abundância de liquidez e de uma elevação dos preços das *commodities* no mercado mundial, na esteira do crescimento da economia chinesa. Ademais, o registro de sucessivos superávits em conta-corrente, acompanhado da entrada de fluxos expressivos de investimento estrangeiro, permitiu ao país reduzir rapidamente os coeficientes de endividamento externo. Enquanto a marca do governo FHC seria o binômio reformas econômicas/luta contra a inflação, a marca do governo Lula seria a ideia do “compromisso com o social” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

O projeto eleitoral vitorioso do PT em 2002 também se deveria à aliança com setores políticos moderados, como indicaria a presença do político conservador e empresário José de Alencar como vice-presidente de Lula. Lula teria 48% dos votos no primeiro turno e mais do que isso no segundo, porém o PT conquistaria apenas 17% das vagas na Câmara dos Deputados, o que indicava a impossibilidade de se governar sem estabelecer compromissos (MOTTA, 2018b).

Os obstáculos iniciais enfrentados pelo PT no governo decorreram de sua incapacidade de realizar uma ampla aliança sem comprometer elementos da sua concepção partidária ou da sua relação com a base política ou, em outras palavras, de uma “capacidade limitada de adaptação do partido ao presidencialismo de coalizão” (AVRITZER, 2016, p. 38-39). Assim, para efetivar seu programa político, o partido cederia menos ministérios à sua coalizão de apoio no Congresso do que fez FHC e não se aliaria, inicialmente, com o PMDB. Portanto, o governo petista desprezaria, em um primeiro momento, a importância da construção de um arco

mais amplo de alianças, deixando de lado uma possível aliança com o PMDB. A solução inicial acabaria sendo “uma coalizão com partidos menores para a base do governo e a cooptação pouco ortodoxa de uma base maior no Congresso” (AVRITZER, 2016, p. 37).

Ademais, a divisão do bloco de apoio ao governo na Câmara levaria à derrota do candidato à presidência da Câmara dos Deputados Luiz Eduardo Greenhalgh e à vitória de Severino Cavalcanti, fator que seria decisivo na criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) *do mensalão*. O caso do “mensalão” estouraria em 2005, a partir de declarações do deputado do PTB Roberto Jefferson, aliado do governo Lula. Pressionado por denúncias de corrupção envolvendo uma indicação sua para cargo oficial e insatisfeito com a postura do governo, que se negara a abafar o caso, Jefferson denunciaria um esquema de compra de votos de deputados para obtenção de maioria governista na Câmara dos Deputados (NOBRE, 2013, p. 111). Seria instaurada uma CPI, que, embora não tenha conseguido provar a existência do mensalão, evidenciaria práticas ilegais promovidas pelo PT para financiar suas próprias campanhas eleitorais e de aliados, assim como o faziam os demais partidos (REIS, 2014, p. 120).

A crise do mensalão somente seria estabilizada com a renúncia de Severino Cavalcanti e a eleição de Aldo Rebelo, e a sinalização, ao PMDB, de que o partido seria o principal aliado da base. No início de 2007, seriam cedidos ao PMDB alguns ministérios com maior centralidade, como é o caso dos Ministérios da Saúde (cedido logo após a crise do mensalão), da Agricultura e da Integração Nacional. A “institucionalização do presidencialismo de coalizão” a partir do segundo mandato de Lula estaria ancorada nestas pastas com fortes relações com políticos no Congresso ou com suas bases regionais (AVRITZER, 2016, p. 40). Com o apoio do PMDB e sua enorme bancada, que ganharia muitos cargos e vantagens na máquina do Estado, inclusive o posto de vice-presidente na chapa para as eleições de 2010 e 2014, a liderança petista esperava alcançar maior estabilidade, o que funcionaria por algum tempo (MOTTA, 2018b, p. 429).

Em 2006, todavia, as pesquisas indicariam notável recuperação do prestígio do presidente. Outros aspectos da gestão foram considerados mais importantes, como as políticas públicas formuladas e implementadas, a exemplo do programa Bolsa Família, o aumento real do salário mínimo e a diminuição de impostos sobre alimentos básicos e materiais de construção (REIS, 2014). Assim, Lula não apenas conseguiria recuperar sua popularidade, como ganharia as eleições de 2006, no segundo turno, com 61% dos votos (pouco mais de 58 milhões de votos), conquistando um segundo mandato.

A segunda gestão de Lula consolidaria o seu modelo desenvolvimentista, com destaque para ações nos setores de infraestrutura e energia. Em 2007 seria lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciativa que também atenderia às necessidades da propaganda governamental e de popularização da imagem de sua gestora, Dilma Rousseff, que seria a candidata de Lula à sucessão. Ainda neste contexto, no final de 2009 seria lançado o programa Minha Casa, Minha Vida, destinado ao financiamento da construção de moradias populares de baixa renda. Além de atender à população mais carente, o projeto também contava com a vantagem de divulgar ainda mais a imagem de Dilma Rousseff (MOTTA, 2018b). O imenso prestígio pessoal de Lula permitiria a eleição de Dilma em 2010, uma indicação pessoal do presidente que surpreendeu analistas experimentados (REIS, 2014).

Dilma herdaria as principais características do presidencialismo de coalizão adaptadas por Lula, como as alianças com o PMDB no Congresso e as nomeações ministeriais de políticos do partido, além da indicação do vice-presidente Michel Temer, um dos líderes históricos do PMDB. Outrossim, enfrentaria, em seu primeiro mandato, consecutivos problemas de corrupção entre os ministros indicados por sua base política, que levariam à demissão de sete deles no primeiro ano de governo, fragilizando a sua base de sustentação no Congresso, visto que quase todos tinham fortes vínculos congressuais. Acentuava-se, assim, a disjunção entre *governabilidade como capacidade de decisão* e *governabilidade como estabilidade e legitimidade política* (AVRITZER, 2016).

Algumas colocações adicionais acerca do *presidencialismo de coalizão* são pertinentes no momento. Leonardo Avritzer (2016, p. 9), ao apresentar o que denomina de “impasses da democracia” no Brasil, estrutura seus argumentos utilizando, como um dos elementos integrantes do impasse, “os limites do presidencialismo de coalizão, isto é, a deslegitimação da forma de fazer alianças, característica da democracia brasileira desde 1994”. Ou seja, haveria um crescente incômodo dos cidadãos e da opinião pública quanto à legitimidade do processo decisório e da construção da *governabilidade* nesse sistema. E, desenvolvendo o argumento dessa deslegitimação, decompõe os limites em três vertentes centrais: i. os custos crescentes da fragmentação partidária; ii. a desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo; e iii. a propensão à corrupção gerada pela distribuição desses cargos (AVRITZER, 2016, p. 10-11). A disjunção apontada entre capacidade decisória (*governabilidade*) e legitimidade política é elemento de preocupação para o funcionamento da democracia brasileira, visto que indica uma perda de confiança no sistema político.

Outras considerações críticas seriam elaboradas a respeito do *modelo explicativo hegemônico na ciência política brasileira* ou *presidencialismo de coalizão* (NOBRE, 2022). Para Marcos Nobre (2022), a ideia do *presidencialismo de coalizão* teria se

tornado, prematuramente, um paradigma, e apresentaria crescente perda de poder explicativo, além de impedir o desenvolvimento de alternativas institucionais. Questões delicadas como a da *necessidade e propósito das coalizões sobredimensionadas (oversized coalitions)* e do papel desempenhado pela *ideologia* nas relações Executivo-Legislativo e no funcionamento do Poder Legislativo estariam relegadas a segundo plano, por serem tomadas como desvios de um *suposto padrão de funcionamento*.

De resto, uma das consequências desse arranjo institucional seria a hipertrofia do papel da situação e a atrofia do papel da oposição, que perderia a relevante função de obrigar a coalizão de governo a encontrar aglutinação e coesão necessárias ao enfrentamento político efetivo. No arranjo brasileiro, a oposição migraria para dentro da própria coalizão de governo e, portanto, os vetos seriam internalizados na própria base de apoio. Assim, os problemas seriam jogados para *debaixo do tapete das supercoalizões* e, também, seriam equacionados sob esse tapete, evitando-se ao máximo a eclosão de conflitos (NOBRE, 2022, p. 46-47).

### 5.3 DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA: PADRÕES, CONTORNOS E FUNDAMENTOS

Nos parece particularmente emblemático que Allen Schick (2007), investigando os contornos do processo orçamentário norte-americano, tenha reconhecido a existência de alternância nos períodos de predomínio entre Executivo e Legislativo, embora sob a mesma Constituição de 1789 e sob a guarida do fundamental *princípio da separação de poderes*. Schick demarcaria como período de *dominância legislativa* o início da constituição do processo orçamentário, que iria de 1789 a 1921, quando teria sido adotado o *Budget and Accounting Act* (BAA), que reverteria a ascendência do Legislativo, com o início da elaboração dos *orçamentos executivos*. No caso estadunidense, a Constituição não especificaria *como* os poderes do Congresso seriam exercidos e, tampouco, estabeleceria um *orçamento federal* ou um papel relevante ao presidente da República nas *questões nacionais*. Ademais, a *prática orçamentária* era desconhecida nos primórdios da elaboração da Constituição dos Estados Unidos (SCHICK, 2007, p. 10). Por isso, no caso norte-americano, o presidente teria, inicialmente, um papel limitado na supervisão e coordenação das finanças e agências dentro do Executivo, que submetiam suas propostas diretamente ao Congresso, sem prévia revisão do presidente da República, havendo pouco esforço para coordenar os gastos das várias agências integrantes do governo. Tal fragmentação e o progressivo crescimento das despesas levariam a períodos contínuos de *déficit*, que, para serem enfrentados, demandariam a criação de um “processo orçamentário executivo” (SCHICK, 2007, p. 14).

A ideia do *orçamento executivo* seria mais claramente explicitada por William Willoughby (1918). Um dos primeiros argumentos é o de que, como o presidente é o *responsável pelo governo*, somente ele deveria propor o orçamento de modo que a responsabilidade estivesse definitivamente localizada em uma única autoridade. De resto, apenas o Executivo estaria em condições de determinar, de forma detalhada, as necessidades administrativas dos inúmeros órgãos e agências integrantes do aparelho estatal e, conseqüentemente, de formular um programa de trabalho eficiente, de acordo com as necessidades nacionais. Por isso, reforçaria a necessidade de que o chefe do Executivo fosse reconhecido como chefe da administração, organizada de forma hierárquica, de modo que os chefes de departamentos não estariam autorizados a apresentar propostas diretamente ao Legislativo (WILLOUGHBY, 1918).

Assim, ao período de domínio legislativo se seguiria o período de predomínio presidencial, que iria de 1921 a 1974, e que instituiria, como principal mudança, um papel formal conferido ao presidente da República na orçamentação, antes que o Congresso deliberasse sobre as leis de apropriação (*appropriations bills*). Nesse sentido, o BAA exigiria que o presidente submetesse um orçamento anual ao Congresso, impedindo os órgãos e agências de apresentarem suas requisições diretamente ao Congresso, e criaria o Escritório de Orçamento (*Bureau of the Budget*) como órgão encarregado de preparar e consolidar a proposta de orçamento para a decisão presidencial. O ato não exigia um orçamento equilibrado, embora as expectativas fossem no sentido de que a coordenação executiva restringiria os gastos federais. Portanto, ao determinar que o Congresso considerasse a proposta do Executivo, antes de tomar suas próprias decisões orçamentárias, esperava-se um processo orçamentário mais disciplinado e coordenado. Tal período seria denominado de *era do presidencialismo imperial (imperial presidency)*, para caracterizar a extensão das prerrogativas presidenciais sobre a *política nacional* (SCHICK, 2007, p. 17).

Por último, com a edição do *Congressional Budget and Impoundment Control Act* (BIA), de 1974, decorreria um período de *disputa entre Congresso e Presidente* em termos das prerrogativas orçamentárias, que iria de 1974 até 2005. O BIA seria assinado pelo presidente Nixon um mês antes do escândalo do *Watergate* e não alteraria as prerrogativas presidenciais, embora ampliasse as responsabilidades do Congresso em matéria orçamentária, por meio da adoção de suas próprias premissas econômicas, de análises de programas e definição de prioridades de gasto. Na visão de Schick, o novo sistema institucionalizaria e expandiria o *conflito orçamentário*. Em sua síntese (2007, p. 20):

Of course, the two branches have to resolve differences to make appropriations and legislative changes in revenue and entitlement laws. But first, they fight. Moreover, rather than fighting over the details, as was once common, they now fight over big

policy matters – the size of government, defense versus domestic programs, how much total spending and revenues should rise from one year to the next, whether to cut the deficit by trimming expenditures or by boosting taxes, and so on.

Frise-se que os períodos de ascendência de um dos Poderes no caso estadunidense se deram sob a égide de uma mesma Constituição e do princípio da *separação de poderes*, ilustrando a possibilidade de contornos diferenciados de prerrogativas orçamentárias sob a vigência de um *mesmo* arcabouço constitucional. Todavia, como sabemos, há diferenças significativas entre o modelo norte-americano e o caso brasileiro e, para citarmos apenas dois, poderíamos registrar o *bipartidarismo* consolidado e a diversidade de funcionamento do Congresso americano, *altamente descentralizado* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Outro exemplo paradigmático, como vimos, seria o francês. Embora tenha sido uma criação do espírito francês a regra das quatro fases alternadas (*quatre temps alternés*), uma das mais tradicionais do processo orçamentário, durante a Restauração de Luís XVIII, em 1814, no decorrer da evolução histórica tal regra seria subvertida no próprio solo francês. Por isso, no período de 1815 a 1958, o Parlamento passaria a dedicar a maior parte do seu tempo à elaboração do orçamento a ponto de se afastar e de serem esmaecidas suas prerrogativas consagradas de autorização e de fiscalização do orçamento (BAUDU, 2010). Portanto, o cerne da disputa remonta ao *poder de determinar as escolhas orçamentárias* e a tese contraposta a esta inovação francesa utilizaria como argumento o fato de que o *exercício do governo implicaria a execução das despesas*, visto que *governar é gastar*.

Entendemos que a dominância orçamentária do Poder Executivo representa uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de definição alocativa. Primeiramente, ao Executivo encontra-se atribuída a prerrogativa de elaboração da proposta<sup>1</sup> do orçamento, a qual, portanto, representa a alocação pretendida pelo Executivo e que será discutida e alterada pelo Legislativo, em consonância com as restrições constitucionais<sup>2</sup>. Em segundo lugar, a execução orçamentária também compete ao Poder Executivo<sup>3</sup> e, neste caso, por meio de regras estabelecidas pela LRF, norma geral de direito financeiro,

<sup>1</sup> Inciso XXIII do art. 84, c.c. incisos I, II e III do art. 165 da CF/88.

<sup>2</sup> Principalmente o § 3º do art. 166 da CF/88.

<sup>3</sup> Apenas a título de exemplo: inciso IX do art. 49; inciso IV do art. 84; § 3º do art. 165 da CF/88. Logicamente, haverá *execução orçamentária* também pelos Poderes Legislativo e Judiciário, relativamente às suas próprias programações orçamentárias, bem como pelos demais órgãos autônomos, mas nossa referência anterior desconsidera esse debate, por fugir ao escopo de nossas investigações.

compete ao Poder Executivo condicionar, na medida das necessidades macroeconômicas, a execução orçamentária e financeira<sup>4</sup>. O exercício da necessária discricionariedade ante uma determinada restrição (provisória ou definitiva) da execução orçamentária e financeira representa, *juntamente com as alterações orçamentárias autorizadas previamente pelo Legislativo (margem de remanejamento)*, a ascendência *indireta* da definição alocativa. Tal ascendência permite a definição das prioridades iniciais de execução das várias pastas ministeriais em um dado cenário de restrição orçamentária.

Portanto, a *dominância orçamentária* encontra-se assentada nas prerrogativas de controle da execução orçamentária conferida ao Poder Executivo e no manejo de *bens de troca* (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; PEREIRA; BERTHOLINI, 2017) desejados pelos parlamentares, como emendas parlamentares, cargos em órgãos e empresas estatais e, ainda, na composição do governo, por meio do compartilhamento de pastas ministeriais.

No sistema presidencialista brasileiro, o presidente da República é o *centro de gravidade do sistema político* (AMORIM NETO, 2007). Em primeiro lugar, com mandados presidenciais que decorrem do voto direto da maioria da população em disputas nacionais, os presidentes, além de contarem com ampla legitimidade e visibilidade, representam os verdadeiros intérpretes do *interesse nacional* (CHEIBUB, 2007). Há incentivos diferentes para o presidente da República em relação àqueles que influenciam o comportamento dos parlamentares; por isso, o chefe do Executivo encontra-se em condições de *internalizar os custos e benefícios* das políticas que afetem preponderantemente os *interesses nacionais, como crescimento econômico, estabilidade e bens públicos nacionais*, diferentemente dos congressistas (ALSTON; MUELLER, 2005). Outros estudiosos também destacariam que, nos regimes presidencialistas, senadores e deputados não seriam responsabilizados pela situação macroeconômica (CHEIBUB, 2006; CARREIRÃO, 2004; SAMUELS, 2004).

Em segundo lugar, o presidente da República, no sistema presidencialista, é o *responsável pelo governo*. Por ser o *responsável pelo governo*, a ele compete, no sistema multipartidário brasileiro, a delicada e fundamental constituição da coalizão para assegurar a sustentação parlamentar do governo. Ademais, exercendo a *direção superior da administração federal*<sup>5</sup>, e *auxiliado pelos Ministros de Estado*<sup>6</sup>, enfeixa um conjunto de prerrogativas que lhe garantem a elaboração e a execução de um plano de trabalho em conformidade com as necessidades nacionais. Portanto, a

---

<sup>4</sup> Arts. 8º e 9º da LRF, principalmente.

<sup>5</sup> Inciso II do art. 84 da CF/88.

<sup>6</sup> Inciso I do art. 84 da CF/88.

estabilidade macroeconômica, a redução dos níveis inflacionários, o crescimento econômico, a redução dos níveis de pobreza e miséria e de desigualdade são questões nacionais que representam temas de especial interesse dos presidentes, pelos quais serão cobrados e responsabilizados *politicamente*.

No plano orçamentário, as prerrogativas de controle da execução orçamentária encontram-se assentadas na tradicional divisão das fases do processo orçamentário, em que a elaboração da proposta e sua execução competem ao Poder Executivo, enquanto a discussão, a votação da proposta e a fiscalização da execução do orçamento cabem ao Poder Legislativo. A mais marcante das características da dominância orçamentária do Poder Executivo será representada, no período, na *primazia da fase de execução orçamentária*, como veremos adiante mais detalhadamente.

Convém, contudo, retomar brevemente alguns pontos anteriormente discutidos. Como vimos, não seriam poucos os estudiosos que relacionariam o presidencialismo à instabilidade democrática (LINZ, 1994) e, no caso brasileiro, predominaria uma visão negativa na primeira década do novo regime democrático, sublinhando-se a *combinação difícil* do caso brasileiro (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1997). Os incentivos derivados da arena eleitoral, como o *particularismo* e o *individualismo*, todavia, não se tornariam efetivos em decorrência da existência de outros padrões contrários, notadamente o poder de agenda presidencial, a importância dos partidos políticos e a centralização da organização congressual (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). De qualquer forma, se o conjunto de instituições (regras do jogo) presentes podem (e conseguem) bloquear os incentivos centrífugos e atomizadores decorrentes da arena parlamentar, isso *não significa sua eliminação*, como alertaria Bruno P. Reis (2007, p. 3):

Na prática, a presença desses dispositivos resulta em grande concentração do poder de agenda no Executivo – contrabalançando o efeito paralisante diagnosticado por Abranches na conjunção de nossos traços institucionais básicos. Mas se esses dispositivos excepcionais são de fato necessários para a produção de maiorias em nosso sistema, então se pode presumir que o diagnóstico básico se mantém, em alguma medida. E que, na ausência deles, o Congresso Nacional, tal como é hoje constituído, de fato se enredaria numa trama confusa de interesses relativamente paroquiais, difícil de deslindar rumo à produção de maiorias políticas minimamente estáveis e relativamente previsíveis.

Feitas tais considerações introdutórias acerca do nosso entendimento acerca da dominância orçamentária e relembrado o panorama mais amplo do conjunto de instituições políticas do novo regime constitucional, podemos prosseguir em nossos exames.

## 5.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, MECANISMOS DE FLEXIBILIZAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE

De uso amplo e irrestrito, o apelido pejorativo atribuído à lei de orçamento de “peça de ficção” foi referenciado, entre nós, direta ou indiretamente, por vários estudiosos (CASTRO, 1910; ROURE, 1916; NÓBREGA, 1996; OLIVEIRA, 2006, 2019; MENDONÇA, 2010; CONTI, 2016, 2022; TORRES, 2014; SCAFF, 2016; ABRAHAM, 2018, 2021; HARADA, 2019). Não há, contudo, sentido *unívoco* na expressão, que foi utilizada com propósitos distintos para identificar três circunstâncias principais: a) uma peça orçamentária em que as estimativas de receita ou a fixação da despesa não correspondem à realidade fática e que, portanto, ostenta **pouca credibilidade**; b) uma peça orçamentária com **fraca densidade normativa**, destituída de cogência ou obrigatoriedade; e c) uma peça que pode ser **significativamente alterada** no decorrer de sua execução e, portanto, descaracterizada ou descumprida. Tais elementos nem sempre se encontram perfeitamente discriminados no conjunto de argumentos utilizados por cada estudioso, e, por vezes, são utilizados de forma agregada, mas o exame atento permite tal diferenciação, que acentua o critério principal da crítica.

O primeiro sentido da expressão “peça de ficção” pode ser ilustrado com o debate recente acerca da *falta de credibilidade* do orçamento, conforme apresentado por Conti (2022, p. 140-141, grifos nossos):

Muitos valores se mostram em desacordo com estimativas que preveem gastos superiores aos indicados, e podem dar origem a um **orçamento verdadeiramente “fictício”**. O Congresso Nacional, na ânsia de manter e até aumentar os recursos alocados por meio das emendas parlamentares, promoveu a abertura de espaço orçamentário para incluí-las por meio da anulação e/ou redução de despesas em programas e ações governamentais cujos pagamentos deverão efetivamente se concretizar, como abono salarial, seguro-desemprego e benefícios previdenciários, o que já permite antever estarem as informações desconectadas da realidade. Somam-se a isso estimativas já imprecisas no projeto enviado, que não contemplou as repercussões do aumento no salário-mínimo e alterações na legislação previdenciária, o que não foi corrigido pelo Poder Executivo nem pelo Congresso Nacional, e tem-se um quadro de expressiva inadequação do conteúdo do projeto de lei com a realidade fática. Equívocos que, se mantidos com a aprovação do projeto tal como está, importarão em um orçamento irreal, imprestável para cumprir com fidedignidade suas funções e criando dificuldades, incertezas e insegurança ao longo da execução orçamentária.

E, na mesma linha, em Marcus Abraham (2018, p. 322):

O princípio da sinceridade orçamentária visa coibir os orçamentos considerados “peças de ficção”, que acabam sendo realizados em desacordo com a realidade econômica e social, com base em receitas “superinfladas” e despesas inexecutáveis, motivados por fins eleitorais.

A segunda utilização da expressão, no sentido de sua baixa densidade normativa ou destituída de obrigatoriedade, pode ser ilustrada novamente em Conti (2022, p. 89):

Convém destacar que a discussão sobre o orçamento impositivo tem se restringido à pequena parcela que é destinada aos orçamentos públicos para as emendas parlamentares, quando a natureza impositiva das disposições orçamentárias deve ser reconhecida não apenas às emendas. É para o orçamento público, em sua totalidade, que deve ser reconhecida tal condição. É preciso levar o orçamento a sério. Dar maior seriedade e credibilidade aos orçamentos públicos é um dever dos nossos governantes, para deixar cada vez mais o orçamento distante da visão que lhe foi atribuída – e não sem razão – de que é uma “peça de ficção”.

Na mesma toada, Élide Graziane Pinto (2017, p. 21-22, grifos nossos) destacaria:

Diferentemente do que usualmente se sustenta com fulcro no princípio da reserva do possível, aquela “contumaz (e irresponsável) inércia do aparelho estatal” na consecução dos direitos sociais citada pelo Ministro Celso de Mello pode e deve ser controlada em sede de tutela coletiva **quando observada a baixa vinculação/aderência dos gestores às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas** e quando analisadas algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis, ao arrepio do art. 165 da Constituição de 1988.

O terceiro modo de utilização da expressão pode ser ilustrado com o seguinte trecho do exame de Kiyoshi Harada (2019, p. 80), ao tratar dos efeitos do contingenciamento de despesas:

Aparentemente, seu objetivo é a contenção de despesas, mas, no fundo, não passa de um estratagema para gastar em outros setores que não os previstos no orçamento. É uma das formas de burlar a vontade popular no que diz respeito à autorização de despesas públicas.

Também podemos observar o cerne das questões relativas à possibilidade de sua descaracterização ou descumprimento novamente em Élide Graziane Pinto (2017, p. 22):

Se o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa das leis de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a execução de tais leis não pode desbordar dos limites legais, nem frustrar aquela normatividade, impondo-lhe mero sentido retórico.

Ou, ainda, em Regis Fernandes de Oliveira (2006, p. 307):

Como tal, era o que se denomina de *peça de ficção*, ou seja, uma lei para não ser cumprida. Irrelevante, pois, a previsão legal, uma vez que o dirigente poderia atendê-la, caso lhe aprouvesse, ou deixar de executá-la, em obediência a interesses escusos ou menos nobres. Cumpria-se a previsão orçamentária na dependência das conveniências políticas, ou deixava-se de cumpri-la ao sabor de interesses políticos.

Torna-se necessário, nesse ponto, que elaboremos algumas considerações a respeito de cada uma das alegações anteriormente apresentadas.

Em primeiro lugar, relativamente à questão da *pouca credibilidade do orçamento*, há que registrar que a referência não é, em absoluto, exclusividade do cenário brasileiro. James Buchanan (1967), baseando-se na abordagem de Puviani (1897), destacava que, para minimizar a resistência dos contribuintes para um determinado nível de arrecadação, o grupo dominante procurará, *tanto quanto possível*, criar ilusões fiscais (*fiscal illusions*). Assim, ambos os lados do orçamento (tanto os impostos quanto as despesas) são organizados para criar esse *conjunto de ilusões*. Uma das mais importantes seria a tendência dos governos de ocultar da opinião pública a extensão e a verdadeira natureza dos programas orçamentários. Portanto, mesmo sob os mais modernos sistemas orçamentários, a complexidade do orçamento impossibilitaria um exame detalhado e, *na melhor das hipóteses*, o cidadão permaneceria mal informado sobre a alocação do dinheiro público. Dada essa ignorância, os governos achariam relativamente fácil *manipular* itens orçamentários de modo a fazer parecer que grandes somas de recursos são destinadas aos programas mais populares (BUCHANAN, 1967; PUVIANI, 1897).

No caso brasileiro, no início do século passado, Viveiros de Castro (1910) já dizia ser preferível sempre a verdade à ficção, por mais desagradável que fosse a realidade do orçamento. Agenor de Roure (1916, p. 66) também salientava as consequências negativas de um *orçamento mentiroso*, com cálculos majorados para a receita e economias fictícias nas despesas.

Adicionalmente, no regime de alta inflação predominante até meados da década de 1990, sem moeda estável e de desorganização das contas públicas, a *falta de credibilidade* da peça orçamentária seria muito acentuada (PRAÇA, 2013; CONTI, 2016). A descaracterização do orçamento pelas altas taxas de inflação, todavia, seria neutralizada com o êxito da estabilização da moeda, permanecendo o desafio permanente relativo às estimativas adequadas da receita e da despesa.

O segundo aspecto da “peça de ficção” encontra-se associado à baixa densidade normativa do orçamento, que não possuiria caráter cogente ou obrigatório. Tal aspecto encontra-se, ademais, relacionado com a discussão a respeito da *natureza jurídica* do orçamento público.

Tradicionalmente, considera-se que o orçamento público possui apenas *caráter autorizativo*, de modo que o Poder Legislativo autorizaria as despesas que poderiam ser realizadas pelo Poder Executivo. Em outros termos, as dotações orçamentárias representariam tetos ou limites máximos, facultando-se ao Poder Executivo a realização, ou não, da despesa fixada. E, nesse contexto, não haveria

obrigatoriedade de execução integral das programações orçamentárias. Na síntese de Marcus Abraham (2021, p. 204):

Isso significa considerar que a Lei Orçamentária Anual se trataria de peça desprovida de efeitos vinculantes na sua elaboração e execução, na qual se conteria uma previsão de receitas e a mera autorização das despesas, estando o Poder Público facultado a executá-las, sem a obrigação do seu cumprimento na integralidade.

Ao se concentrar e focalizar o exame da *dotação orçamentária*, a análise acerca da obrigatoriedade da lei orçamentária ensejaria a errônea conclusão de que *todo* o orçamento seria meramente autorizativo. E encobriria, assim, a existência de uma multiplicidade de comandos normativos, ou de uma pluralidade normativa (*autorizações, proibições e determinações*), nas leis orçamentárias.

Precisamos, no momento, retomar as regras orçamentárias centrais da Constituição de 1988. Como ressaltamos, breve exame da Carta de 1988 permite a extração do *caráter instrumental e finalístico* de que se revestem as leis orçamentárias. Assim, o PPA deverá estabelecer *diretrizes, objetivos e metas para a administração pública federal*, a LDO deverá compreender *metas e prioridades*<sup>8</sup> e a LOA *objetivos programáticos*, dada sua moderna estruturação em programas, destacando-se, ademais, a sua função de *reduzir desigualdades inter-regionais*, segundo critério populacional<sup>9</sup>. Por isso, as leis orçamentárias serão, por excelência, *leis instrumentais* ou *leis de impulso* (FERREIRA FILHO, 2007; SILVA, 1973) representando *meios para a realização de objetivos determinados, em consonância à aprovação popular*.

Ora, sendo “leis de fins” (FARIA, 2010) e, por isso, indo “buscar fora de si o seu objetivo” (TORRES, 2000, p. 109), a realização dos objetivos que nortearam sua elaboração imanta-se de um *caráter obrigatório*, vinculando o administrador ao seu alcance. Efetivamente:

o principal núcleo obrigatório das leis orçamentárias são os seus fins. Os fins orientam a sua estruturação e lhes conferem direção e sentido, de modo que o administrador fica vinculado ao alcance dos objetivos e metas fixados, devendo envidar os esforços necessários à plena desincumbência das tarefas que lhe foram cometidas (FARIA, 2010, p. 270).

Ademais, também verificamos que o arcabouço constitucional exige *compatibilidade* entre as leis orçamentárias<sup>10</sup>, de forma que se torna necessária a existência de conexão lógica, sistemática e orgânica entre as peças. Nesse sentido, o ordenamento

<sup>7</sup> § 1º do art. 165 da CF/88.

<sup>8</sup> § 2º do art. 165 da CF/88.

<sup>9</sup> § 7º do art. 165 da CF/88.

<sup>10</sup> § 7º do art. 165; inciso I do § 3º do art. 166; § 4º do art. 166 da CF/88.

“pressupõe uma harmonização e coerência entre si, a fim de se garantir a efetividade no planejamento orçamentário, princípio fundamental das finanças públicas” (ABRAHAM, 2021, p. 265). Sendo assim, e considerando-se a existência de *objetivos fiscais*<sup>11</sup>, consubstanciados nas metas da LDO<sup>12</sup>, por meio dos quais se procura ordenar a atuação do governo na seara macroeconômica, tais objetivos precisam ser compatibilizados com os *objetivos programáticos* constantes da LOA e do PPA. Em outros termos:

deve-se buscar a compatibilização de objetivos fiscais e programáticos. Ambos integram validamente o corpo da peça orçamentária, a fim de que as lógicas subjacentes a cada espécie não sejam necessariamente conflitantes, embora assim possam se revelar em determinadas circunstâncias (FARIA, 2010, p. 272).

Ora, porque a estrutura da máquina estatal engloba órgãos e agências com distintas competências, encarregados de temas e matérias diferenciadas, tais objetivos e metas serão atribuídos a órgãos distintos. Tradicional classificação opõe os órgãos centrais do sistema de administração financeira e orçamentária<sup>13</sup> às inúmeras pastas ministeriais, encarregadas das políticas públicas setoriais. Os órgãos envolvidos com as atividades do sistema de administração financeira federal encontram-se vinculados aos objetivos de *equilíbrio financeiro* do governo federal, dentro dos limites da receita e despesa públicas. A seu turno, os ministérios encontram-se direcionados para o desenho e implementação das políticas públicas setoriais e não se preocupam, precipuamente, com as contas públicas do governo. Assim, enquanto o principal incentivo dos ministérios setoriais seria a expansão dos gastos das áreas que dirigem, os ministérios da área econômica do governo teriam incentivos

---

<sup>11</sup> Conforme dispõe o § 1º do art. 4º da LRF, “integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”. Ademais, o art. 59 da LRF, que trata da fiscalização da gestão fiscal, determina que “O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: I – atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias”.

<sup>12</sup> Por exemplo, nos termos do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO-2021), “a elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária de 2021 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00 (duzentos e quarenta e sete bilhões cento e dezoito milhões e vinte e cinco mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei”.

<sup>13</sup> Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

para o controle das finanças, recebendo o mérito pela queda do *déficit* público, da dívida ou do alcance das metas fiscais, como destacam Pontes Lima e Miranda (2006, p. 325-326):

o grande incentivo dos ministros setoriais é pela expansão do gasto das áreas que dirigem. Por outro lado, esses ministros pouco mérito receberão porque o *déficit* público foi menor, porque a dívida pública teve trajetória mais favorável ou porque a inflação situou-se dentro de determinado intervalo. Os méritos nesses casos tendem a ir para a área econômica do governo: o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento.

A gestão das contas públicas encontra-se, assim, *centralizada* nos órgãos da área econômica, responsáveis pela implementação de uma determinada política econômica e fiscal, enquanto a gestão das políticas setoriais é realizada de forma *descentralizada*, por vários órgãos e inúmeras unidades encarregadas da execução orçamentária e financeira. Tal característica é relevante para o exame aqui realizado, por três motivos principais: i. há duas lógicas distintas do ponto de vista orçamentário e financeiro: uma, preocupada com razões de política econômica e fiscal do governo como um todo; e outra, preocupada com a implementação de determinada política setorial do governo; ii. tais lógicas, nem sempre coincidentes, podem implicar disputas internas, com a prevalência de determinado viés fiscalista ou, ao contrário, perdulário; iii. a aferição do cumprimento – ou do descumprimento – das leis orçamentárias também apresentará duas lógicas diferentes, com parâmetros próprios e distintos e nem sempre devidamente compatibilizados.

Afirmávamos que as *finalidades* representam o núcleo obrigatório central das leis orçamentárias, em oposição à natureza meramente autorizativa que tradicionalmente emprestou-se à lei de orçamento. Historicamente, constata-se que, inicialmente, os créditos orçamentários realmente surgiram como *autorizações do Parlamento*. Contudo, o processo de consolidação do *power of purse* das instituições representativas implicaria o desenvolvimento das instituições orçamentárias, com sua paulatina *densificação normativa*, como destaca Marcus Abraham (2021, p. 252):

Assim, hoje, percebe-se que a LOA, integrada com os planos do PPA e a LDO, contempla uma série de programas e ações a serem realizados, com nível de detalhamento suficiente para constituírem obrigações vinculadas ao administrador público (com prazos de realização, valores a serem despendidos, etc.). Inequivocamente, tais disposições podem ser equiparadas aos comandos normativos (obrigações de fazer) típicos das leis dotadas de densidade normativa, com reduzido grau de discricionariedade.

Há que se analisar, contudo, as dotações orçamentárias, para verificar se, em relação às mesmas, também haveria alguma *pretensão vinculante*. Ou, em outros termos, os contornos do “poder de não gastar” (MENDONÇA, 2010). Em nosso

entender, as dotações orçamentárias representam *autorizações máximas de gasto* franqueadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo para a execução da programação de trabalho prevista no orçamento. Haveria, portanto, dois comandos concomitantes em cada dotação orçamentária: autorização e proibição. *Autorização* para utilização de determinado montante de recursos na execução de determinada ação orçamentária e *proibição* de se exceder o teto máximo fixado pelo Legislativo. Ademais, ante os *vetores constitucionais de eficiência, eficácia, economicidade e legitimidade*, não nos parece plausível (ou desejável) exigir-se o exaurimento das dotações orçamentárias nos casos em que o alcance dos objetivos programáticos não requiera tal providência ou que se possa alcançar o mesmo objetivo com um dispêndio menor de recursos (FARIA, 2010). No mesmo sentido, Kanayama (2009, p. 143) destacaria que “a eficiência administrativa na alocação dos recursos acabaria relegada ao ostracismo diante da impossibilidade de alterar o planejamento conforme as necessidades conjunturais”.

À idêntica conclusão chega Eduardo Mendonça, após questionar as “decisões de não gastar”, asseverando que “vinculação orçamentária nunca significará que todas as dotações, sem exceção, terão de ser converter em gasto. Nem que terão de ser necessariamente exauridas” (MENDONÇA, 2010, p. 260). Portanto, a ideia de *vinculação orçamentária*, defendida pelo autor, não corresponde a um “dever genérico de gastar” (MENDONÇA, 2010, p. 263).

Em síntese, podemos concluir com Abraham (2021, p. 207) que a *impositividade orçamentária* significaria dizer que “as leis orçamentárias devem ser elaboradas e executadas de maneira vinculante. Elaboradas segundo prioridades constitucionais e executadas em sua plenitude, salvo quando existir um real motivo (fático, jurídico ou financeiro)”.

Alguns breves apontamentos também podem ser dirigidos sobre a controvérsia relativa à natureza jurídica da lei de orçamento, visto que também se encontra associada com a questão indicada inicialmente da baixa normatividade da lei de orçamento.

A concepção labandiana, desenvolvida na Prússia do século XIX, pretendia assegurar a primazia do *princípio monárquico*, e estava calcada na defesa de que o orçamento seria mero *ato administrativo* vinculado à legislação vigente, bem como no estabelecimento de uma dicotomia entre lei em sentido material e lei em sentido formal. A distinção essencial da dicotomia proposta residiria no conteúdo da lei – critério material –, por meio do qual se declararia uma *regra jurídica*. A seu turno, a lei em sentido estrito ou formal se caracterizaria *apenas* por ter sido editada em conformidade com a exigência constitucional da aprovação parlamentar. Por não

conter quaisquer obrigações jurídicas relativamente às receitas e despesas o orçamento seria *mera conta* (LABAND, 1979).

Ademais, considerando que o orçamento deveria ser elaborado vinculando-se às obrigações jurídicas e legais, haveria *limites* tanto para o governo quanto para o Parlamento relativamente à consignação de determinadas dotações orçamentárias. Não se poderia suprimir do projeto gastos decorrentes de obrigações jurídicas validamente contraídas e, tampouco, impostos vigentes. Além disso, também não se encontraria entre as prerrogativas parlamentares a possibilidade de supressão dos gastos necessários à *continuidade do funcionamento das instituições estatais existentes*. Somente as despesas discricionárias poderiam ser modificadas pelo Parlamento. Mas, como haveria uma *larga e controversa faixa de despesas necessária para uma eficaz e adequada execução das leis vigentes no ordenamento jurídico*, seria indispensável um acordo prévio entre governo e Parlamento, que não poderia ser rescindido unilateralmente (LABAND, 1979, p. 65-71).

Não se encontrando, a maior parte das despesas, condicionada à aprovação anual do orçamento, e sendo o orçamento *mero ato administrativo*, aprovado formalmente pelo Parlamento, praticamente não haveria consequências jurídicas para o caso da não aprovação da lei orçamentária. Portanto, ante a obrigação jurídica de o Parlamento autorizar todos os gastos decorrentes da legislação vigente, Laband legitima a possibilidade de o governo realizar despesas sem o respaldo de uma lei orçamentária previamente aprovada. Em síntese, na teoria clássica labandiana, que influenciaria fortemente a França (JÈZE, 1922, 1950; DUGUIT, 1924) e a Itália, o papel do Parlamento em matéria orçamentária seria severamente reduzido.

Formulada tal teoria, e trasladada para outros ordenamentos jurídicos, também influenciaria a concepção jurídica brasileira a respeito da lei de orçamento, havendo, ainda hoje, diversos autores que *identificam a lei de orçamento como lei formal*, e, portanto, mero ato administrativo destituído de preceitos jurídicos. Como asseveraria Marcus Abraham (2021, p. 184) ao notar, com estranheza, a continuidade de aplicação literal em terras brasileiras: “uma construção teórica de século e meio, formulada a partir de bases constitucionais marcadas por certo autoritarismo e bastante distintas daquelas plasmadas pela Constituição brasileira de 1988, não pode ter a pretensão de continuar sendo aplicada literalmente”.

A terceira e última conotação atribuída ao rótulo de “peça de ficção” é aquela relativa à descaracterização da lei de orçamento em decorrência de alterações posteriores levadas a efeito pelo Poder Executivo durante a fase de execução orçamentária, que implicariam seu completo descumprimento. Como destacaria José Maurício Conti (2006, p. 93):

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade.

O processo de execução do orçamento é orientado pelo princípio da flexibilidade, por meio do qual se busca cumprir o estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se fazem necessários ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução [...].

Há de se compatibilizar, dessa forma, a necessidade de se cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Poder Legislativo, com as imprescindíveis alterações que se fazem necessárias ao longo do exercício financeiro, sem, com isso, descharacterizá-lo e fazer dele uma peça de ficção.

De forma geral, há um amplo questionamento, no âmbito da comunidade jurídica, a respeito das prerrogativas do Poder Executivo na fase da execução orçamentária. Nesse sentido, para alguns, “A execução orçamentária no Brasil é manifestamente inconstitucional e inadequada, por esvaziar decisões tomadas na deliberação legislativa e substituí-la por decisões administrativas informais, destituídas de motivação” (MENDONÇA, 2010, p. 303). O contingenciamento de despesas não passaria de um “estratagema para gastar em outros setores que não os previstos no orçamento” (HARADA, 2019, p. 80). Ou, ainda, conforme a lúcida exposição de Élide Graziane Pinto (2016, p. 212):

Se o modelo estivesse em íntegro e adequado funcionamento, a resposta judicial de que houve falhas no planejamento estatal (caso concreto de omissão tópica na garantia de direitos sociais) deveria retroalimentá-lo. Com isso, o controle não findaria o ciclo, mas retroalimentaria o planejamento, de modo a permitir sua correção em prol da progressiva universalização, na lei orçamentária, da resposta judicial em favor de todos os cidadãos que estivessem em igual situação jurídica. Se a execução orçamentária fosse mais atenta aos princípios da legalidade, motivação, razoabilidade e finalidade, certamente não haveria contingenciamentos preventivos imotivados, desproporcional redesenho da lei orçamentária sancionada por meio de créditos adicionais, remanejamentos de dotação orçamentária sem lastro em lei específica, cancelamento de restos a pagar processados, dentre outras manobras análogas.

O cerne, portanto, dos questionamentos encontra-se diretamente relacionado com o contingenciamento e a discricionariedade do Poder Executivo na fase de execução e com o fato de serem, as dotações, limites máximos autorizados e não obrigações de gastar. Há que se analisar tais questões com vagar.

Primeiramente, cabe pontuar que a execução orçamentária compreende o conjunto de atividades necessárias ao cumprimento dos programas estabelecidos de modo a ensejar o alcance dos objetivos e metas fixados na lei de orçamento. Esta etapa do processo orçamentário se caracteriza pela aquisição de bens e materiais,

pela execução das obras públicas e pela prestação dos serviços públicos, envolvendo não somente a execução orçamentária e financeira, como também diversos aspectos relacionados ao direito administrativo. Nas palavras de José Afonso da Silva (1973, p. 235):

A terceira etapa sempre coube ao Executivo. Tratando-se de execução orçamentária, execução portanto da lei de orçamento, compreende-se que é típica função executiva, envolvendo hoje todas as atividades administrativas. Na verdade, a execução do orçamento-programa não se revela como simples função executiva em sentido estrito, porque constitui função da administração inteira, porquanto nela se empenham todos os órgãos e unidades da administração, sob responsabilidade especial das unidades orçamentárias e unidades de despesa.

Pelo fato de que a elaboração da proposta orçamentária sempre se iniciaria com razoável antecedência e de forma concomitante com a execução do orçamento vigente, em função dos prazos peremptórios do processo orçamentário, nem sempre seriam passíveis de serem captadas e internalizadas no projeto inúmeras circunstâncias fáticas inexistentes ou desconhecidas ao tempo da elaboração da proposta, como atrasos de execução de obras e licitações e dificuldades de implementação de projetos. Por isso, a proposta nem sempre representará a expressão fiel das futuras e reais necessidades de execução dos órgãos no início do exercício financeiro.

Ademais, cabe registrar que o ciclo de políticas públicas, linearmente representado pela sequência contínua e tradicional das etapas de formulação, implementação e avaliação de políticas governamentais, obscurece o fato de que as fases de elaboração e implementação não são estanques e incomunicáveis (HILL, 2006). Em decorrência desse fato, por vezes, há mudanças necessárias durante a implementação da política, que acarretam, por consequência, a necessidade de ajustes e readequações da programação orçamentária. Caberia salientar, ainda, que a linguagem da programação orçamentária nem sempre se encontra plenamente aderente ao desenho da política pública, muito mais dinâmico, o que significa reconhecer que eventual ajuste da programação nem sempre caracteriza alteração do propósito pretendido pela política pública. Portanto, a complexidade da lei orçamentária talvez seja maior do que a desejada pelos juristas.

Em resumo, conforme as palavras de José Afonso da Silva (1973, p. 314):

Os créditos orçamentários são consignados à vista de previsões que [...] nem sempre se harmonizam com os fatos por ocasião da execução orçamentária. Vige, então, o princípio da flexibilidade, segundo o qual é possível fazer-se retificação no orçamento, durante sua execução.

Em decorrência da necessidade de ajustes na programação orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, o principal mecanismo de flexibilidade existente em

nosso ordenamento seriam as *alterações orçamentárias*, dentre as quais inserem-se as *margens de remanejamento*<sup>14</sup> e os *créditos adicionais* (suplementares, especiais e extraordinários)<sup>15</sup>, que representam autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas no orçamento<sup>16</sup>. Note-se que todas essas alterações dependem de prévia autorização legislativa<sup>17</sup> e, portanto, somente podem ser utilizadas desde que validamente previstas em autorizações específicas conferidas pelo Parlamento<sup>18</sup>.

Todavia, o orçamento é muito mais do que um simples *plano de administração do governo*; é um *instrumento de política fiscal* por meio do qual se influencia, deliberadamente, a atividade econômica do país (BURKHEAD, 1971, p. 77-78) e, portanto, para além dos *instrumentos de flexibilidade do plano de administração*, tornam-se necessários *mecanismos de flexibilidade da política fiscal*, de modo que a receita e a despesa possam ser modificadas em resposta às flutuações econômicas.

Nesse sentido, determinadas circunstâncias de caráter econômico podem se revelar desconformes com as previsões constantes da lei orçamentária, seja em decorrência de posterior defasagem da grade de parâmetros econômicos (PIB, inflação) da proposta, ou devido a oscilações na arrecadação das receitas, que impliquem fluxo de caixa menor do que aquele inicialmente previsto. Por isso, torna-se necessário um acompanhamento permanente da compatibilidade entre a execução do orçamento anual, do fluxo de caixa do governo e das metas de resultado fiscal previamente estabelecidas. Como destacam Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008, p. 545):

diversas condições oferecem risco de desequilíbrios entre a estimativa de receita constante do Orçamento Anual aprovado pelo Legislativo e a efetiva arrecadação. A perspectiva de desequilíbrios dessa ordem impõe a necessidade de gestão tão mais cautelosa quanto maiores forem os riscos de frustração da arrecadação estimada ou as dificuldades de realização de estimativas seguras quanto ao comportamento das receitas do governo.

---

<sup>14</sup> Como dispõe o § 8º do art. 165 da CF/88, a lei orçamentária anual poderia conter autorização para abertura de créditos suplementares. Nesse mesmo sentido, a Lei nº 4.320/1964 preveria que a lei de orçamento poderia conter autorização ao Executivo para “abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43” (inciso I do art. 7º).

<sup>15</sup> Incisos I, II e III do art. 41 da Lei nº 4.320/1964.

<sup>16</sup> Art. 40 da Lei nº 4.320/1964.

<sup>17</sup> Incisos I, II, V, VI, VII do art. 167 da CF/88.

<sup>18</sup> No âmbito federal, as leis orçamentárias anuais contam com amplo rol de dispositivos que especificam as condições válidas de abertura dos créditos suplementares, indicando as hipóteses e limites de suplementação e de anulação das dotações (vide art. 4º da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 – LOA-2023). Para modificações superiores aos limites autorizados, torna-se necessário o envio de projeto de lei ao Congresso Nacional.

O gerenciamento dos riscos inerentes à execução orçamentária e financeira do Governo Federal se realiza mediante estabelecimento de controles sobre os gastos, em dois níveis distintos: o orçamentário (limites de empenho) e o financeiro (montantes de pagamento). Neste caso, *não se trata de alterações do orçamento previamente aprovado pelo Legislativo* e, sim, de restrições à execução orçamentária e financeira dos órgãos, por meio do *decreto de programação financeira*, e de seu principal mecanismo: o *contingenciamento*.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), determinou que o Poder Executivo, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos, estabelecesse a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de acordo com as disposições da LDO<sup>19</sup>. Adicionalmente, caso a realização da receita não comportasse o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO, determinou que fosse promovida limitação do empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira<sup>20</sup>.

A base contingenciável corresponderia ao total das dotações classificadas como despesas primárias aprovadas na lei orçamentária, excluídas as despesas que constituiriam obrigação constitucional ou legal da União, as despesas ressalvadas da limitação de empenho<sup>21</sup>, e as dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da proposta orçamentária. No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos fossem limitados dar-se-ia de forma proporcional às reduções efetivadas<sup>22</sup>.

Desta forma, com exceção das despesas obrigatórias, relativamente às quais não haveria discricionariedade quanto à execução das dotações, as demais programações, inclusive emendas parlamentares, poderiam ser contingenciadas para se garantir o alcance das metas fiscais. Muito embora tal limitação não fosse propriamente um controle na boca do caixa – visto que também acarretaria restrição à execução orçamentária –, dela decorreriam fortes restrições à realização das despesas fixadas no orçamento, com vistas a se atingir o resultado fiscal (TOLLINI, 2008).

<sup>19</sup> Art. 8º da LRF.

<sup>20</sup> Conforme dispõe o art. 9º da LRF, “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

<sup>21</sup> Conforme determinou o § 2º do art. 9º da LRF, “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias”.

<sup>22</sup> § 1º do art. 9º da LRF.

Conforme previsto no art. 48 da Lei nº 4.320/1964, a fixação dos limites para pagamento atende a dois objetivos distintos: em primeiro lugar, e evidentemente mais importante, oferece aos órgãos do governo a indicação dos montantes financeiros com que poderão contar em cada época, o que lhes propicia condições para uma adequada programação do ritmo de execução de suas despesas; em segundo lugar, a programação do fluxo de caixa permite ao órgão central se prevenir para que não ocorram insuficiências de caixa.

Como se destacou, a gestão das contas públicas se dá de forma *centralizada* nos órgãos da área econômica, responsáveis pela implementação de uma determinada política econômica e fiscal, enquanto a gestão das políticas setoriais é realizada de forma *descentralizada*, de forma a se garantir flexibilidade para a priorização das despesas a serem executadas:

Nos instrumentos de limitação dos gastos do Governo Federal não são indicados especificamente os programas ou itens de despesa que deverão deixar de ser executados. Cada órgão mantém inteira flexibilidade para, ressalvadas as despesas obrigatórias e outras especificamente definidas, realizar suas próprias avaliações e priorizar os seus gastos, escolhendo, dentre as diversas despesas discricionárias que compõem o valor global autorizado na LOA, aquelas que julgar prioritárias, até o limite de gasto fixado (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008, p. 545).

Tais considerações são importantes. Afinal, ante a necessidade de se estabelecer restrições à execução orçamentária, torna-se imprescindível que o gestor público disponha de certo grau de discricionariedade na execução dos programas de trabalho previstos no orçamento, de modo a avaliar as providências mais adequadas para se garantir o alcance dos objetivos programáticos do seu órgão. Note-se que *não se trata de executar despesas não aprovadas*, mas, ante o estabelecimento de *limites de empenho*, conferir-se a faculdade de seleção, pelos gestores do órgão, das despesas a serem priorizadas, conforme as circunstâncias fáticas mais favoráveis. Efetivamente, existe o *risco* de não ser possível a execução integral de toda a programação estabelecida no orçamento, caso não sejam ampliados e liberados os limites orçamentários necessários à execução do órgão.

Contudo, não havendo *piloto automático* na execução do orçamento, e em face do conhecimento mais acurado e próximo acerca das circunstâncias mais favoráveis à execução desta ou daquela despesa, há que se reconhecer a imperiosa necessidade de se conferir certa discricionariedade aos gestores públicos, como também destaca Eduardo Mendonça (2010, p. 263):

dotações programáticas – que instituem objetivos e metas – deixam ao administrador a tarefa de decidir as medidas concretas mais adequadas à realização do programa. Isso ainda é muito diferente da prática atual, pois não seria admissível a pura e simples

inércia. A discricionariedade diz respeito à forma como fazer, e não à necessidade de que o objetivo seja perseguido com determinada intensidade. Nesse sentido, o administrador poderia escolher as medidas a implementar.

Ademais, neste contexto, é fundamental que exista a devida motivação para as decisões orçamentárias, de modo que “o administrador demonstre que a sua conduta guarda relação com a realidade fática e está inserida no espaço de liberdade deixado pela ordem jurídica” (MENDONÇA, 2010, p. 276). Tal demonstração estabeleceria a diferença entre o *discricionário* e o *arbitrário* (FERNANDEZ, 1999).

Em síntese, o sistema ideal de execução orçamentária pode ser definido de forma simples, mas é difícil de ser realizado: deve-se preservar a intenção do Legislativo, mas, ao mesmo tempo, manter-se flexibilidade em todos os níveis da administração (BURKHEAD, 1971, p. 446). Sem flexibilidade, a Lei de Orçamento se tornaria um instrumento obsoleto e imprestável à garantia dos próprios fins que visa proteger. Efetivamente, entendemos que “o enrijecimento artificial da lei orçamentária, por meio de vedações à sua alteração, antes que seu fortalecimento, implica sua fragilização, em face do descolamento progressivo da realidade em que pretende atuar” (FARIA, 2010, p. 275).

Talvez seja importante frisar novamente a complexidade da lei de orçamento, que representa, simultaneamente, o *acordo político possível* (MONCADA, 2001), um *plano de administração*, um *instrumento de política fiscal* (BURKHEAD, 1971) e a *lei mais importante abaixo da Constituição da República* (BRITTO, 2005). Portanto, o reconhecimento da validade dessa multifária expressão, implica, adicionalmente, a impossibilidade de que a peça orçamentária seja avaliada comparativamente com outras leis que não possuem a complexidade que lhe é inerente. Como destaca Rodrigo Kanayama (2009, p. 140), “é ínsita ao plano – como decorrência do planejamento – a flexibilidade, o caráter programático, já que é impossível a definição precisa do futuro, a despeito de se considerar norma jurídica”. Representando um *amalgama normativo*, nem sempre passível de compatibilização ante propósitos igualmente válidos e eventualmente divergentes, tem-se, por vezes, reduzido indevidamente sua fundamental importância.

Torna-se necessário, agora, enfrentar a discussão acerca do *descumprimento* ou da *descharacterização* da lei de orçamento em sua fase de execução. No âmbito jurídico, por vezes, a discussão acerca do cumprimento da lei orçamentária é realizada de *forma global e abstrata, sem lastro empírico*. Todavia, em nosso entendimento, não se torna possível que o exame acerca do cumprimento da lei de orçamento seja, validamente, realizado desta forma. Entendemos que o *exame do cumprimento da lei de orçamento somente pode ser efetuado de forma específica e concreta, com o devido lastro empírico*. Do contrário, trata-se apenas de se emitir opiniões questionáveis.

É importante que se desenvolva esta explicação. Afirmou-se anteriormente que existem *objetivos programáticos* que informam as finalidades e metas a serem perseguidas por determinado órgão setorial, relativamente a cada programa orçamentário constante da LOA. Ademais, também se enfatizou que as leis orçamentárias, instrumentais, possuem outra espécie de objetivos que se consubstanciam em *metas fiscais constantes da LDO*, orientando a elaboração e a execução da LOA. Portanto, a medida exata do cumprimento, ou do descumprimento, da lei orçamentária não se dá, genericamente, pela mera diferença entre a previsão global de despesas da LOA e a execução (empenho) ao final do exercício financeiro, embora tal diferença possa se constituir um critério importante de acompanhamento.

Somente a análise setorial, específica e concreta, da execução dos recursos orçamentários previstos poderá oferecer indícios seguros acerca de eventual descumprimento ou de descaracterização do orçamento de um determinado órgão. Assim, o cumprimento da lei orçamentária – sob o ponto de vista dos objetivos programáticos – não se faz “por atacado”. Há que ser realizado o exame e a aferição das condições concretas de execução dos administradores para que se possa falar em “descumprimento da lei orçamentária” ou em *desvio da intenção do Legislador*. Talvez não seja por outro motivo que órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), para apontarem *recomendações* ou *determinações*, realizem metódica e sistemática auditoria, investigando, *de forma específica e concreta*, as condições existentes e os resultados apresentados pela execução orçamentária de cada órgão. Nesse mesmo sentido, já afirmávamos, em 2010, que:

o cumprimento da Lei de Orçamento se revela pelo grau de alcance dos objetivos e metas fixados em seu corpo, em seu aspecto essencial. Por sua vez, a medida do descumprimento da lei orçamentária somente poderá ser aferida pela verificação do grau de falhas em sua execução, pelo número de programas que não alcançaram as finalidades a que se propunham, pelo descumprimento das metas fiscais que orientavam a lei orçamentária e pelos resultados ineficientes e ineficazes alcançados (FARIA, 2010, p. 274-275).

A seu turno, o alcance dos objetivos fiscais será aferido pelo conjunto de providências adotadas pelos gestores durante o processo de execução do orçamento, de modo a compatibilizar as circunstâncias relativas à queda de arrecadação e ao crescimento de despesas obrigatórias com as metas fiscais estabelecidas na LDO. Trata-se de preocupações distintas entre órgãos de Estado diversos, pois, enquanto alguns se encarregam da execução e da implementação das políticas setoriais previstas na LOA, outros cuidam da gestão global das finanças públicas, em atenção aos objetivos fiscais e macroeconômicos que presidem a execução orçamentária global. Tais objetivos, como também mencionado, nem sempre se mostram coincidentes, embora se deva buscar sua *compatibilização*, em atenção aos ditames constitucionais.

Em síntese, a discricionariedade conferida ao Poder Executivo na fase de execução orçamentária, embora *necessária*, apresenta riscos inevitáveis ante a necessidade de se compatibilizar *objetivos fiscais*, que limitam provisoriamente a execução do orçamento, com os *objetivos programáticos* dos vários órgãos setoriais. Ambos os objetivos são válidos e legítimos em nosso ordenamento, mas podem se revelar conflitantes em determinadas circunstâncias. No caso brasileiro, após o êxito do Plano Real e no contexto de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e de aprovação da LRF, foram institucionalizadas as *metas fiscais* e o controle da gestão orçamentária e financeira, por intermédio dos decretos de programação orçamentária e financeira, fortalecendo o Poder Executivo sob tal aspecto.

## 5.5 A CAIXA DE FERRAMENTAS ORÇAMENTÁRIAS DO PODER EXECUTIVO

Dizíamos que a dominância orçamentária do Poder Executivo representa uma ascendência conferida, direta ou indiretamente, pelo ordenamento jurídico em termos de definição alocativa. Primeiramente, ao Executivo encontra-se atribuída a prerrogativa de elaboração da proposta<sup>23</sup> do orçamento, a qual, portanto, representa a alocação pretendida pelo Executivo e que será discutida e alterada pelo Legislativo, em consonância com as restrições constitucionais<sup>24</sup>. Em segundo lugar, a execução orçamentária também compete ao Poder Executivo<sup>25</sup> e, neste caso, por meio de regras estabelecidas pela LRF, norma geral de direito financeiro, compete ao Poder Executivo condicionar, na medida das necessidades macroeconômicas, a execução orçamentária e financeira<sup>26</sup>. O exercício da necessária discricionariedade ante uma determinada restrição (geralmente provisória) da execução orçamentária e financeira representa, *juntamente com as alterações orçamentárias autorizadas previamente pelo Legislativo (margem de remanejamento)*, a ascendência *indireta* da definição alocativa. Tal ascendência permite a definição das prioridades iniciais de execução das várias pastas ministeriais em um dado cenário de restrição orçamentária.

<sup>23</sup> Inciso XXIII do art. 84, c.c. incisos I, II e III do art. 165 da CF/88.

<sup>24</sup> Principalmente o § 3º do art. 166 da CF/88.

<sup>25</sup> Apenas a título de exemplo: inciso IX do art. 49; inciso IV do art. 84; § 3º do art. 165 da CF/88. Logicamente, haverá *execução orçamentária* também pelos Poderes Legislativo e Judiciário, relativamente às suas próprias programações orçamentárias, bem como pelos demais órgãos autônomos, mas nossa referência anterior desconsidera esse debate, por fugir ao escopo de nossas investigações.

<sup>26</sup> Arts. 8º e 9º da LRF, principalmente.

Emendas parlamentares e programação discricionária dos ministérios, portanto, concorrem e rivalizam dentro de um espaço fiscal limitado. Em outros termos: emendas e programação discricionária disputam prioridade de execução em um cenário orçamentário restritivo. Ora, dado um determinado *espaço fiscal* menor do que a previsão da LOA, os ministérios tenderiam, salvo orientação superior contrária, a executar, primeiramente, as programações imprescindíveis para o êxito de sua política setorial, relegando para segundo plano a execução de emendas. Pressupõe-se que os Ministérios tenham interesse no êxito da implantação de sua agenda setorial, de modo a valorizar sua importância para o governo e de fortalecer politicamente o Ministro. Assim, se as emendas não estiverem atreladas a políticas importantes para o Ministério, *tendem* a ser relegadas para o *fim da fila do segundo plano*. Por outro lado, é fundamental para o êxito do governo que exista uma relação amistosa com a base de sustentação no Congresso, do que decorre a necessidade de atendimento, *dentro do possível*, às demandas parlamentares, dentre as quais a execução das emendas parlamentares.

Nesse contexto, o tema central da discussão sempre se referiria à amplitude da *discricionariedade* do Poder Executivo:

O mecanismo de contingenciamento da execução orçamentária e financeira, prática que antecede a Constituição, sempre foi questionado no Congresso. A LRF consagrou sua legalidade com status de norma complementar. No entanto, impõe-lhe um limite, nem sempre aceito e observado. Os contingenciamentos devem se limitar ao necessário para o alcance das metas fiscais fixadas e segundo critérios a serem fixados nas LDOs. Até hoje, o Poder Executivo não aceita, e o Congresso não consegue aprovar, a fixação de quaisquer critérios nas LDOs que reduzam a margem de discricionariedade na execução dos orçamentos (GREGGIANIN, 2011, p. 165).

A imagem da constante peregrinação dos parlamentares em busca da execução de suas emendas também faria parte da simbologia do período:

A ausência de critérios objetivos para execução orçamentária e para dar transparência aos efeitos do contingenciamento de recursos sobre programações autorizadas na lei orçamentária, especialmente as decorrentes de emendas, tem colocado o parlamentar em constante negociação com o Executivo e em peregrinação nos ministérios para liberação de dotações. O bloqueio da quase totalidade das programações incluídas pelo Congresso Nacional (alto grau de correlação com os contingenciamentos) e o longo processo de negociação para um baixo nível de execução frustra a pretensa alocação para os entes federados (VOLPE, 2019, p. 90)

As regras vigentes proporcionariam ao Executivo uma *moeda política de baixo custo* para ser trocada por apoio político no Congresso e, assim, a execução do orçamento seria utilizada estrategicamente como um dos mais importantes instrumentos de barganha para a construção da governabilidade (PEREIRA;

MUELLER, 2002). Ademais, Pereira e Mueller (2002, p. 274) realçariam a *ausência de critérios homogêneos* durante a execução:

É a falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e as despesas previstas que permite ao Executivo agir estrategicamente ao contingenciar a liberação das emendas à disponibilidade de recursos. Em consequência disso, o Executivo usa de extrema flexibilidade e arbítrio na negociação com os parlamentares, ao não aplicar critérios homogêneos quando decide sobre as emendas que serão de fato executadas. As evidências apresentadas neste artigo demonstram que o presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles.

A controversa questão acerca da *reestimativa de receitas* pelo Congresso Nacional também traria implicações para a dinâmica das relações entre Executivo e Legislativo. Assim, quanto maior a eventual reestimativa de receitas, maior a probabilidade de se ter que recorrer ao contingenciamento:

Na verdade, o Congresso tem trabalhado com a conveniente hipótese de que o Executivo sempre subestima a previsão da arrecadação, mesmo quando este sinaliza ter superestimado a receita, como já ocorreu mais de uma vez [...] nem sequer é verdadeiro, em tese, o pressuposto de que o Executivo tende sistematicamente a subestimar as projeções das receitas. Este artifício nem sempre atenderia suas conveniências. Poderia interessar-lhe, por exemplo, combinar superestimativa e contingenciamento, de modo a não ter de voltar ao Congresso durante a execução do orçamento e poder apresentar previsões mais otimistas sobre o déficit público às instituições financeiras internacionais. Aliás, a elevação artificial das receitas pelo Congresso tem dado ao Executivo a justificativa para realizar drástico e rotineiro contingenciamento das dotações, além de fortalecer o papel da política financeira, de controle de caixa, em detrimento do planejamento e da alocação mais adequada dos recursos públicos (SERRA, 1994, p. 56-57).

Em linha assemelhada, Greggianin (2011, p. 164) também apresentaria uma das dinâmicas do período:

O objetivo técnico da aprovação de orçamentos realistas vai se dissipando na medida em que o Poder Executivo percebe a conveniência da aprovação de orçamentos inflados, com execução discricionária. A autorização de dotações tem se transformado em uma formalidade que cria apenas expectativa, não garantindo obrigatoriedade. Durante a execução é que se decidem de fato as prioridades.

Portanto, a dominância orçamentária se assentaria nas prerrogativas de controle da execução conferida ao Poder Executivo e no manejo de *bens de troca* (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; MELO; PEREIRA, 2013; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017) desejados pelos parlamentares, como emendas parlamentares,

cargos em órgãos e empresas estatais e, ainda, na composição do governo, por meio do compartilhamento de pastas ministeriais. Tais elementos compõem o que pode ser descrito como *caixa de ferramentas orçamentárias* do Poder Executivo<sup>27</sup>. A *discricionariedade* seria a *pedra de toque* da dominância orçamentária do Executivo e, por isso mesmo, para que houvesse qualquer modificação na relação assim estabelecida esse elemento fundamental precisaria ser reduzido ou eliminado.

No âmbito da ciência política, a discricionariedade seria descrita como a *cola política* que permitiria selar a coalizão de governo: “Os poderes extremamente discricionários desfrutados pelo presidente do Brasil em questões orçamentárias não podem ser generalizados para outros países, mas são a chave para a compreensão da cola política que mantém a coalizão unida” (POWER, 2015, p. 36).

Na esfera jurídica, Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 15-16) primeiramente destacaria a *noção corrente* do termo:

Sabe-se que a ideia corrente da discricionariedade, entretanto, enfatiza a noção de “poder”. Enfatiza, de conseqüente, a presunção de que o agente público, quando a lei lhe outorga aquilo que se denomina discricionariedade, dispõe de um poder para fazer escolhas livres, na suposição de que dentre as alternativas comportadas pela norma em abstrato, quaisquer delas são de indiferente aplicação no caso concreto. É esta a ideia que normalmente se tem de discricionariedade.

Na sequência, efetuando o exame jurídico, Bandeira de Mello (2006) argumentaria que a discricionariedade poderia decorrer da *hipótese da norma* (modo impreciso de descrição da situação fática), do *comando da norma* (quando houver alternativas de conduta para o agente público) ou da *finalidade da norma* (que se reporte a conceitos plurissignificativos, vagos, imprecisos ou indeterminados). Tais parâmetros são bastante úteis ao exame do caso brasileiro.

Desse modo, a *hipótese da norma* estaria associada a uma avaliação subjetiva quanto à *extensão da limitação* que deveria existir ao se estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, em conformidade com a exigência da LRF e da LDO<sup>28</sup>. Note-se que não se trata de avaliação quanto à necessidade da existência da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso. A LDO, ao trazer parâmetros adicionais conforme a

---

<sup>27</sup> Neste caso, utilizando-nos do termo *caixa de ferramentas* de Raile, Pereira e Power (2010), fizemos pequena adaptação para destacar os elementos orçamentários adaptando a expressão para “caixa de ferramentas orçamentárias”, que tem conotação distinta daquela originalmente utilizada pelos autores.

<sup>28</sup> Nos termos do art. 8º da LRF, “Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias [...] o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso”.

exigência da LRF, atrela a elaboração e publicação do cronograma anual de desembolso mensal por órgão ao “cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei”<sup>29</sup>, remanescendo um espaço de *avaliação discricionária quanto à extensão de eventual limitação a ser empreendida*.

Portanto, haveria uma imprecisão tanto da *hipótese da norma* (descrição da situação fática) quanto da *finalidade da norma* que apontaria para o “cumprimento da meta de resultado primário estabelecida”. Por se tratar de um conceito vago, fluido ou impreciso, haveria um espaço de avaliação discricionária quanto à *extensão de eventual limitação a ser empreendida* com vistas ao alcance da meta, de acordo com os parâmetros macroeconômicos que deveriam ser sopesados especificamente no momento de edição do cronograma de desembolso. Parece plausível, neste contexto, a possibilidade de haver diferentes intelecções quanto ao cumprimento da norma anteriormente apresentada, por “não se poder saber qual é a solução ótima”, que se apresenta “objetivamente incognoscível” (BANDEIRA DE MELLO, 2006, p. 42/43). Esse seria um primeiro aspecto, associado tanto com o estabelecimento do cronograma anual de desembolso mensal, quanto com eventual contingenciamento preventivo.

Todavia, ainda haveria a *necessidade de avaliação, ao final de cada bimestre, do comportamento de arrecadação da receita*, que poderia não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas, demandando limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios da LDO<sup>30</sup>. Para se permitir tal acompanhamento e avaliação, as receitas previstas seriam dobradas em *metas bimestrais de arrecadação*<sup>31</sup>. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes<sup>32</sup>. A LDO ainda prevê a possibilidade de se elaborar, em caráter excepcional, relatório

<sup>29</sup> Conforme o art. 68 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023): “Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até trinta dias após a data de publicação da Lei Orçamentária de 2023, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei”.

<sup>30</sup> Art. 9º da LRF: “Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

<sup>31</sup> Art. 13 da LRF.

<sup>32</sup> Art. 69 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023).

extemporâneo para o estabelecimento de limitação de empenho e movimentação financeira, caso em que a limitação será somente aplicável ao Poder Executivo federal<sup>33</sup>.

O exercício da discricionariedade, contudo, não se esgota nesta primeira fase, em que se discute a necessidade de eventual restrição orçamentária e financeira. Estabelecido o montante a ser contingenciado pelos órgãos centrais da gestão orçamentária e financeira, tal montante precisa ser *distribuído* entre as pastas ministeriais e, ainda, dentro de cada uma destas pastas pelas várias secretarias e departamentos integrantes. A distribuição dos efeitos do contingenciamento é realizada de forma *descentralizada*, de acordo com a avaliação realizada por cada um dos ministérios. Portanto, novamente há necessidade de um *juízo subjetivo* acerca das providências necessárias para a internalização dos impactos do contingenciamento realizado pelos órgãos centrais. E, assim, a priorização das despesas a serem executadas, nesse cenário de restrição orçamentária, também decorreria desta avaliação subjetiva. Efetivamente, dada a enorme assimetria de informação entre órgão central e órgão setorial, relativamente às políticas setoriais, o exame acerca da *solução ótima* ou da *providência ideal* (BANDEIRA DE MELLO, 2006) depende de uma avaliação específica e, por isso, é realizada de forma descentralizada na presente hipótese. Novamente, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 43): “A discricionariedade é pura e simplesmente o resultado da impossibilidade da mente humana poder saber sempre, em todos os casos, qual a providência que atende com precisão capilar a finalidade da regra de Direito”.

Note-se, ainda, que tudo isso ocorre em um cenário em que a programação aprovada na LOA *não distingue os créditos orçamentários*<sup>34</sup>, de modo a se conhecer as prioridades de execução do orçamento. O Congresso Nacional, quando vota a proposta orçamentária, o faz de forma integral: não somente aprova as emendas parlamentares como, também, manifesta sua aquiescência com toda a programação de trabalho ali contida. Aprovada a lei orçamentária, ela é um *todo orgânico* (FONROUGE, 1977, p. 141) e, com exceção dos detalhamentos classificatórios, não há diferenças qualitativas nas programações constantes da LOA. O que se pode saber, analisando-se a classificação por *identificador de resultado primário* (RP), é se se trata de despesa discricionária (RP-2), despesa obrigatória (RP-1), despesa financeira (RP-0). A discriminação das emendas parlamentares por

---

<sup>33</sup> § 5º do art. 69 da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO-2023).

<sup>34</sup> *Créditos orçamentários* representam a programação de trabalho prevista na lei orçamentária, aos quais se encontram atribuídos determinados montantes de recursos, denominados de *dotações orçamentárias*.

intermédio de RPs somente apareceria posteriormente, com a criação do RP-6 (emenda individual), RP-7 (emenda de comissão), RP-8 (emenda de bancada) e RP-9 (emenda de relator). Voltaremos a este exame posteriormente.

Todavia, se não há *demarcações* a respeito das prioridades na própria LOA, isto não quer dizer que não possam existir alhures. Por isso, é importante discutir, ainda que brevemente, o estabelecimento das *metas e prioridades* na LDO<sup>35</sup>. Primeiramente, há que lembrar que, dentre os objetivos do estabelecimento da LDO, na Constituinte, encontrava-se a de ampliar a participação e o debate do Parlamento em matéria orçamentária e a de possibilitar uma discussão prévia, de *macroalocações*, uma espécie de *pré-orçamento* em que seriam discutidos os grandes números do orçamento. Todavia, a realidade prática indicaria enormes dificuldades na concretização deste arranjo institucional. Para nós, parece fundamental a consideração de que os incentivos e responsabilização a que se encontram submetidos os parlamentares, no sistema político brasileiro, são muito distintos daqueles a que se encontra submetido o presidente da República. Os parlamentares não possuem mandato nacional e não são responsabilizados pelas questões macroeconômicas (CHEIBUB, 2006; CARREIRA, 2004; SAMUELS, 2004). Não há regras jurídicas que possam mudar esta realidade, exceto, é claro, aquelas decorrentes de propostas de reforma política.

Weder de Oliveira (2017) elabora minucioso retrospecto da história normativa de fixação de metas e prioridades pelas LDOs, destacando as várias modelagens estabelecidas para tal finalidade, que variaram de rol de ações a serem desenvolvidas, especificação no PPA, lista de subprogramas prioritários, rol de funções de governo, Anexo de Metas e Prioridades e combinações de modalidades diversas, variando, ainda, pela utilização de linguagem não orçamentária ou pelo perfeito alinhamento terminológico.

O estudo conclui que, com exceção da LDO-2005, *nenhuma* LDO determinou, de forma inequívoca, que os orçamentos anuais deveriam – obrigatoriamente – alocar os recursos necessários ao pleno cumprimento das metas fixadas em seus próprios dispositivos e, tampouco, definiu algum critério que permitisse a conferência da priorização. Ademais, que da LDO-1990 até a LDO-2015, não houve definição de *montante de recursos* para as metas e prioridades estabelecidas, inclusive porque de tal medida decorreriam questionamentos de constitucionalidade, pois “se estaria antecipando alocações de recursos em programações específicas na lei de diretrizes orçamentárias, quando o ponto constitucional e instrumental para tal finalidade é a lei orçamentária anual” (OLIVEIRA, 2017, p. 157-158).

---

<sup>35</sup> § 2º do art. 165 da CF/88.

Outrossim, há que lembrar que existem dois momentos distintos para as definições alocativas: 1º) a consignação de dotações; e 2º) a execução de tais dotações. Embora a primeira etapa seja *necessária*, ela *não é suficiente* para uma efetiva priorização:

Uma ação governamental tida por prioritária não se manifesta como tal apenas por ter sido objeto de dotações na lei orçamentária, embora seja esse um requisito obrigatório de qualquer priorização. Ações não declaradas como prioritárias também recebem dotações orçamentárias. Como saber que as ações referidas como prioritárias foram priorizadas *vis a vis* aquelas não qualificadas como prioritárias? (OLIVEIRA, 2017, p. 156)

Em síntese, ante a ausência de um procedimento automatizado para definição das alocações, tal modelo de priorização oscilaria do caos à ausência de efetividade, revelando a perda de relevância da LDO para o processo alocativo e ensejando a posterior aplicação dos critérios de priorização pelo Executivo (OLIVEIRA, 2017).

Entendemos que a discricionariedade conferida ao Poder Executivo, em nosso ordenamento, encontra respaldo constitucional e normativo, inclusive como forma de garantia da sustentabilidade fiscal, muito embora, por acarretar concentração de poder no Executivo, revele um potencial risco de desvirtuamento e de excessos. O sistema presidencialista (*origem separada e sobrevivência separada*) e a necessidade de formação de coalizões (*menor controle sobre parlamentares do que governo de partido único*) seriam um contrapeso nesse sentido (MESSICK, 2002). Ademais, Melo e Pereira (2013) destacariam a importância de amplos poderes conferidos ao Poder Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público, no sistema brasileiro, para prevenção de irregularidades e para o estabelecimento de um robusto sistema de freios e contrapesos. Em suas palavras:

strong presidents in multiparty systems require effective checks and balances as a key precondition for good governance. In the absence of checks, strong presidents degenerate into cronyism and executive power is abused. Brazilian presidents enjoy a vast array of prerogatives in budgeting, including agenda powers and control of budget appropriation and execution. Indeed, as we have argued before, the delegation of powers to executives in the area of public finance are necessary to ensure fiscal sustainability. But the exercise of such prerogatives requires strong audit institutions and effective budget transparency and legislative oversight (MELO; PEREIRA, 2013, p. 119).

A *pedra de toque* da caixa de ferramentas orçamentárias (discricionariedade), portanto, permite o manejo da gestão dos recursos orçamentários e a composição da base de sustentação do governo, ensejando governabilidade. Mas há outros elementos integrantes e se faz necessário seu exame.

Encontra-se a democracia representativa ancorada na representação popular<sup>36</sup> e na atuação dos partidos políticos. Não por outro motivo, há uma disciplina constitucional dos partidos políticos<sup>37</sup> em que se exige, não somente a filiação partidária como condição de elegibilidade<sup>38</sup>, mas, ainda, normas de disciplina e fidelidade partidárias<sup>39</sup>. Os partidos políticos, portanto, serão peças fundamentais e os eixos estruturadores da coalizão de governo, resolvendo problemas de coordenação e de ação coletiva dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) e permitindo que as lideranças representem os interesses do partido junto ao Executivo. Portanto, o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em *bases partidárias*, em moldes similares àqueles dos regimes parlamentaristas, e não em relações específicas e individuais com cada parlamentar.

Controlando o acesso à patronagem e a distribuição de benefícios políticos variados, o Executivo disporia de recursos necessários para obter a disciplina da coalizão de governo e consistente apoio partidário. Por sua vez, os partidos políticos, por se encontrarem organizados por meio da constituição de lideranças<sup>40</sup> e de regras internas de fidelidade e disciplina partidárias<sup>41</sup>, podem unificar sua atuação partidária, inclusive pela imposição de custos para parlamentares que desobedecessem a orientação de voto do líder partidário (PRAÇA, 2013, p. 86). Como destacariam Figueiredo e Limongi (2001, grifos nossos):

A consulta à bibliografia revela que as reiteradas e peremptórias afirmações sobre altas taxas de indisciplina partidária não se baseavam em estudos empíricos. [...] O texto, portanto, salvo melhor juízo, traz o primeiro estudo sistemático e completo sobre o comportamento partidário e o padrão de coalizões com base em votações nominais de que participaram os deputados no período 1989-94.

Trabalhando em 221 votações nominais, constatamos que a disciplina partidária está bem acima daquela suposta pela literatura. **Os partidos contam, e a filiação partidária é ótimo preditor do voto do parlamentar.** Fossem os partidos brasileiros meras

<sup>36</sup> Parágrafo único do art. 1º da CF/88.

<sup>37</sup> Art. 17 da CF/88.

<sup>38</sup> § 3º do art. 14 da CF/88.

<sup>39</sup> § 1º do art. 17 da CF/88.

<sup>40</sup> Conforme o art. 12 da Lei nº 9.096/1995, “O partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei”.

<sup>41</sup> Nos termos do inciso V do art. 15 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, o *estatuto do partido deve conter normas sobre fidelidade e disciplina partidárias*. A seu turno o art. 24 do mesmo estatuto prevê que: “Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto”.

siglas de aluguel a reunir os deputados de acordo com sua conveniência de momento, os índices de unidade partidária não poderiam ser assim tão altos. **A disciplina verificada, e isso é o que efetivamente importa, é suficiente para tornar as votações previsíveis: 89% dos resultados das votações nominais podem ser previstos corretamente quando se sabe como votam os líderes** (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Portanto, havendo necessidade de centralização da gestão macroeconômica, bem como da articulação política, o governo precisa compatibilizar o alcance das metas fiscais, a implementação de suas prioridades setoriais e o atendimento das demandas parlamentares (principalmente emendas), de modo a permitir a aprovação de sua agenda legislativa. Por isso, a disputa entre emendas e programação discricionária por espaço fiscal precisa ser devidamente equacionada para não inviabilizar o funcionamento e as condições de governabilidade do próprio governo e, simultaneamente, para não prejudicar a implementação da pauta prioritária. Tal é o melindroso cenário em que se exercita a discricionariedade do Poder Executivo.

Os recursos orçamentários desejados pelos parlamentares, nesse contexto, seriam as emendas parlamentares em suas várias modalidades (emendas individuais, emendas coletivas e emendas de relator), bem como o direcionamento de *recursos discricionários* (vulgarmente chamados de extraorçamentários) dos ministérios para suas bases eleitorais. Há lógicas e incentivos diversos em torno de cada espécie destes recursos orçamentários.

As *emendas individuais*<sup>42</sup> representam recursos mobilizados e direcionados individualmente pelos parlamentares para suas bases eleitorais e, assim, a luta pela sua aprovação e liberação é considerada, pelos parlamentares, como um *dever* em relação ao estado e município que representam (BEZERRA, 1999, p. 69). De resto, também são compreendidas como mecanismos que melhoram suas chances de reeleição (PRAÇA, 2013).

As críticas às emendas individuais decorrem de provirem unicamente da vontade do parlamentar, sem observância de quaisquer critérios ou de debate público, podendo, inclusive, provocar desequilíbrio na disputa eleitoral (GREGGIANIN, 2011, p. 170). Ademais, ampliariam a *fragmentação do gasto público*<sup>43</sup>, ostentando um caráter pulverizado e

---

<sup>42</sup> Arts. 49 e 50 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

<sup>43</sup> Como dispõe o parágrafo único do art. 49 da Resolução nº 1, de 2006-CN (com redação dada pela Resolução nº 3, de 2015-CN), “cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual”.

Por não decorrerem de processo de planejamento mais abrangente e tampouco se originarem de deliberação parlamentar colegiada, as emendas individuais tendem a afastar-se de discussões mais amplas de políticas públicas, elevando o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes de bens e serviços públicos (BIJOS, 2021, p. 28).

Como destacado anteriormente, o *interesse personalista e localista* dos congressistas em relação às emendas individuais estaria contraposto a uma pretendida discussão legislativa que priorizasse as “grandes questões nacionais”. Figueiredo e Limongi (2008, p. 13-14) defenderiam que o próprio Congresso teria limitado o parquialismo e o localismo para garantir uma participação mais responsável na aprovação do orçamento, estabelecendo normas regimentais que disciplinariam e racionalizariam a atuação individual dos parlamentares na apresentação de emendas. Além disso, as emendas individuais não seriam privilegiadas pelo Legislativo e representariam pequena parcela da sua intervenção no orçamento. Em contraposição, *as emendas coletivas e de relatorias se apropriariam da maior parcela dos recursos alocados, sendo aprovadas segundo preceitos estritos* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 19). Os estudiosos procurariam evidenciar, ainda, a

fragilidade das visões tradicionais, que enfatizam o personalismo e a dispersão de recursos promovida pelo Congresso. O padrão de distribuição observado revela claramente o efeito das regras que limitam o papel de cada parlamentar no processo orçamentário. 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. Porém, o localismo e a dispersão de recursos promovidos pelas emendas individuais não são suficientes para explicar distorções no gasto público global (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 21).

No que se refere ao *perfil localista das emendas individuais*, Figueiredo e Limongi (2008, p. 128) argumentariam que a diferença não se relacionaria com a abrangência das propostas alocativas, visto que uma determinada política de caráter nacional precisaria, em um segundo momento, definir de forma específica a alocação dos recursos, em conformidade com aquela política:

Enquanto o Executivo e as emendas coletivas e institucionais privilegiaram o subtítulo “nacional”, ou “no estado de...”, os parlamentares que emendaram individualmente o orçamento em geral definiram uma cidade específica. Esta é a raiz do perfil de alocação observado nas tabelas apresentadas.

A distinção entre Executivo e Legislativo, portanto, não diz respeito à abrangência das políticas propostas. A diferença é de outra ordem. Ao classificar os recursos que aloca como de aplicação nacional ou mesmo estadual, o Executivo está apenas adiando a definição da localidade específica em que o recurso será aplicado.

Teoricamente, as emendas coletivas apresentariam lógica diversa. Historicamente, as Resoluções da CMO procuraram conferir prioridade e maior relevância a tais proposições. As emendas coletivas seriam divididas em *emendas de bancada*<sup>44</sup> e *emendas de comissão*<sup>45</sup>.

As emendas de bancada, por serem formuladas em um corpo colegiado<sup>46</sup>, *tenderiam* a apresentar caráter mais estruturante<sup>47</sup>. A necessidade de um *acordo coletivo* em torno das emendas coletivas as tornaria associadas a instituições limpas e consensuais, ao contrário das emendas individuais, mais associadas a atos corruptos (PRAÇA, 2013, p. 143).

Para Figueiredo e Limongi (2008, p. 48-49), as emendas coletivas teriam precedência e carreariam volume maior de recursos do que as emendas individuais, como resultado do regulamento interno da CMO. E frisariam o atendimento, por tais emendas, a *interesses mais gerais, acima das disputas pessoais e mesmo partidárias*:

O ponto importante a frisar é que os preceitos adotados buscam garantir que as emendas coletivas atendam a interesses mais gerais, acima das disputas pessoais e mesmo partidárias. Parlamentares de um mesmo estado são forçados a coordenar suas ações e estabelecer prioridades. Para que uma emenda patrocinada por uma bancada estadual seja aprovada é preciso haver convergência entre os interesses dos políticos eleitos (senadores e deputados federais) naquela unidade da Federação.

As emendas individuais, dados os tetos estabelecidos, respondem por uma parcela fixa e limitada dos recursos alocados pelo Congresso. Quanto às emendas coletivas, não há tetos ou restrições no tocante a valores. Isso significa que, se a participação relativa do Congresso na alocação de recursos crescer ao longo da apreciação do PLO, esse crescimento não será absorvido pelas emendas individuais e, sim, pelas coletivas e/ou dos relatores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 55).

Há uma ampla discussão a respeito de uma espécie de *desvirtuamento* das emendas coletivas (GREGGIANIN, 2011; PRAÇA, 2013), que seriam *infectadas*

<sup>44</sup> Arts. 46 a 48 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

<sup>45</sup> Arts. 43 a 45 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

<sup>46</sup> Inciso I do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

<sup>47</sup> Esta é a própria exigência regimental, que estabelece que, no caso de projetos, tais emendas contemplem, alternativamente, a *projeto de grande vulto* ou *projeto estruturante* (alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN).

pela lógica particularista das emendas individuais. Bezerra (1999, p. 92) já destacava que a preocupação dos parlamentares com o atendimento de suas demandas particularistas também teria sido direcionada para as emendas de bancada. No mesmo sentido, Greggianin (2011, p. 169) destacava que “desde há muitos anos, identificava-se a utilização crescente de emendas coletivas como forma de ampliação dos limites impostos às emendas individuais”. Embora reconheça, nas emendas de bancada, um *caráter mais estruturante*, Bijos (2021, p. 34) também não deixa de reconhecer que “é possível que absorvam, em alguma medida, a lógica particularista das emendas individuais”.

O desvirtuamento das emendas de bancada daria origem ao que foi denominado de “rachadinhas”, caso em que uma única emenda de bancada contemplasse diferentes obras ou transferisse recursos para mais de um município<sup>48</sup>. Ou, ainda, ao “rachadão”, que se referiria ao fato de que o *quantitativo das emendas de bancada poderia ser informalmente repartido entre os membros da bancada no caso dos estados que possuem um número maior de emendas do que o total de parlamentares* (PRAÇA, 2013; BIJOS, 2021). Assim, na prática, cada parlamentar poderia patrocinar ao menos uma emenda dentro de uma lógica semelhante àquela da emenda individual, ampliando o direcionamento de recursos para suas bases eleitorais.

Aos questionamentos acerca do caráter de “guarda-chuva” das emendas coletivas, Figueiredo e Limongi (2008, p. 117) responderiam:

A suposição, amplamente difundida, de que as emendas coletivas não passariam de “guarda-chuvas” sob os quais se esconderiam emendas individuais parece-nos questionável por duas razões. Primeiro, estas são resultado de acordos coletivos. Os requisitos formais estabelecidos para a apresentação dessas emendas garantem seu caráter coletivo. Mais do que isso, dado o quórum exigido, essas emendas necessariamente visam financiar obras sobre cuja necessidade deve haver alto grau de consenso.

De forma similar ao caso das emendas de bancada, as *emendas de comissão*, ao representarem *interesse nacional*<sup>49</sup>, também não atenderiam com facilidade a “interesses paroquiais”, todavia em perspectiva histórica não seriam privilegiadas e alocariam pequena parcela de recursos em comparação com as emendas de bancada e as emendas individuais.

<sup>48</sup> O inciso II do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN, procura limitar exatamente tal prática ao estabelecer que as emendas de bancada estadual deverão “identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada”.

<sup>49</sup> Inciso II do art. 44 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Para Bijos (2021), embora as comissões temáticas do Congresso representem a instância legislativa de *especialização em políticas públicas* e, portanto, o foro mais adequado para a discussão da orçamentação por desempenho, nunca foram materialmente relevantes e tem sido relegadas a segundo plano na elaboração do orçamento. Em seu entendimento, “as emendas individuais podem representar interesses locais dos municípios; as de bancada, interesses regionais dos estados. Já as emendas de comissão, em tese, não devem limitar-se a interesse geograficamente circunscrito e, desse modo, não se configuram como os instrumentos mais orientados à alavancagem de votos” (BIJOS, 2021, p. 23).

Sérgio Praça (2013, p. 152/153) observaria que “as emendas de comissão têm sido constantemente utilizadas por ministérios que não conseguem fazer valer suas preferências em outras etapas do processo orçamentário”. Efetivamente, encontrando-se estruturadas em conformidade com uma *perspectiva setorial*, as comissões temáticas seriam um espaço adequado para diversos ministros procurarem ampliar as alocações orçamentárias para suas políticas setoriais. À perspectiva setorial se uniria a especialização temática tornando tais comissões mais próximas das perspectivas setoriais do Executivo.

Por último, há que se tecer breve exame acerca das *emendas de relator*, que integram a *caixa de ferramentas orçamentárias* na qualidade de “instrumento disfarçado” (FARIA, 2022b). Figueiredo e Limongi (2008, p. 42), ao analisarem as emendas de relatores (geral ou setoriais), argumentam que esses atores “desempenham um papel institucional e suas emendas refletem ajustes e negociações na alocação geral de recursos” e que, por isso, tais emendas não deveriam ser “equiparadas às emendas apresentadas pelos parlamentares individuais ou por bancadas, que são alocadas segundo interesses políticos e regionais desses atores”.

Sérgio Praça (2013), em importante estudo acerca do desenvolvimento das instituições orçamentárias brasileiras, ao analisar o período de 1987-2006, relativamente às emendas de relator-geral, verificaria algumas importantes mudanças em seus contornos com a progressiva *preocupação com os assuntos macroeconômicos*. Em suas palavras:

De 1988 a 1993, o Relator-Geral era o principal responsável por organizar acordos com o Executivo, mas não era *accountable* a ele. Não podia ser considerado um agente do Executivo por não exibir preocupação com aspectos macroeconômicos. Não escrevia seu parecer preliminar de modo detalhado, fazia regras próprias ou seguia resoluções congressuais bastante vagas. Em contraste, de 1994 em diante, o Relator-Geral é um agente do Executivo e *accountable* a ele. Escreve pareceres preliminares detalhados, revelando interesse e preocupação com a macroeconomia. Além disso, segue os principais pontos das resoluções congressuais que regulamentam a tramitação legislativa do orçamento (PRAÇA, 2013, p. 175).

A mudança dos contornos da função de relator-geral traria, assim, implicações na forma de utilização destas espécies de emendas, de uma perspectiva *individualista* para uma de *equacionamento das inúmeras demandas parlamentares*:

O uso da emenda de relator-geral foi alterado no período de 1995 a 2006, quando essas emendas passaram a atender a demandas dispersas de parlamentares e bancadas estaduais. Em outras palavras, o relator-geral deixou de utilizar essas emendas para atingir objetivos próprios e passou a utilizá-las para equacionar as pressões inerentes a este poderoso cargo na Comissão Mista de Orçamento [...] Longe de significar atos unilaterais do relator-geral, as emendas de relator nos últimos anos têm sido um modo de atender às muitas demandas de parlamentares que não conseguiram influenciar o orçamento o suficiente a partir de suas emendas individuais e coletivas (PRAÇA, 2013, p. 169-170).

As possibilidades de utilização destas emendas (perspectiva de governo *versus* alocações particularistas) decorreriam da existência de *relativa autonomia* e amplos poderes e prerrogativas da função, existindo “espaço para que relatores-gerais e outros ocupantes de cargos relevantes se aproveitem de relativa autonomia, mesmo dentro das regras congressuais” (PRAÇA, 2013, p. 183).

Tais contornos serão examinados, de forma empírica, um pouco mais à frente deste estudo, mas, efetivamente, podemos concordar que as emendas dos relatores refletem, primeiramente, a *forma central de coordenação e de organização do trabalho legislativo de discussão e de ajustes ao projeto de orçamento*. Ainda na *Primeira República*, Agenor de Roure (1916, p. 135) já fazia menção à criação desse papel (relator-geral) e a essa forma de organização do trabalho legislativo:

A elaboração do projecto na Comissão tem de obedecer, pela reforma, a esse plano de conjunto, com a criação de um relator geral que organisa o projecto a ser apresentado á Câmara. A 2ª discussão deve ser feita por artigos quanto á receita e por ministérios quanto á despesa. A 3ª discussão deve ser feita em globo ou sobre o conjunto da receita e despesa. É o opposto do que se faz em França, onde a discussão em conjunto precede á discussão por artigos. É de grande vantagem a adopção desse methodo na elaboração e discussão dos orçamentos, com uma discussão geral antes ou depois da discussão por artigos. Stourm sustenta que a discussão em conjunto antes da outra serve de guia e abre caminho ao estudo parecellado das verbas.

E, de forma ilustrativa, também na Primeira República, já discutíamos eventuais vícios e impropriedades relacionadas com as emendas:

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, approvadas muitas dessas emendas, graças á colligação de interesses regionaes ou de interesses eleitoraes nas bancadas da Camara (ROURE, 1916, p. 154).

O exame das emendas de relator-geral permite identificar 4 (quatro) tipos básicos dessas emendas: 1) aquelas destinadas ao *acrécimo ou inclusão de dotação*<sup>50</sup>; 2) aquelas destinadas à *constituição ou ao aumento da reserva de recursos*<sup>51</sup>, seja por meio do cancelamento de programações, seja por intermédio da reestimativa de receitas; 3) aquelas destinadas à recomposição de dotações<sup>52</sup>; e 4) aquelas destinadas aos ajustes técnicos, referidos como *correções de ordem técnica ou legal* ou da proposta orçamentária<sup>53</sup>.

As emendas relativas à inclusão ou acréscimo de dotação valem-se das remissões autorizativas contidas no inciso III e parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN, que regulamentou o funcionamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), para, nos termos estabelecidos pelos pareceres preliminares do PLOA, ensejarem o acréscimo de valores às programações constantes do projeto ou a inclusão de programação nova. Tais modalidades foram apresentadas, nos questionamentos das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854, como irregulares, pretendendo-se que somente as emendas de relator-geral relativas às correções de ordem técnica ou legal estariam previstas pelas normas regimentais (BRASIL, STF, 2021a).

Tais alegações de impropriedade técnica ou legal na utilização das emendas de relator-geral desconsideravam os dispositivos regimentais que regulamentavam as hipóteses de cabimento das emendas de relator-geral e a existência de remissão autorizativa para que o detalhamento das hipóteses de emendamento pelo relator-geral se estabelecesse, efetivamente, no parecer preliminar (FARIA, 2022). Por expressa disposição da Resolução nº 1/2006-CN, existia a possibilidade de haver emendas de relator-geral fora das estritas hipóteses de erros e omissões, desde que

---

<sup>50</sup> Parágrafo único do art. 144, c.c. inciso III do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Note-se que, ademais, a alínea “g” do inciso II do art. 52 da Resolução nº 1, de 2006-CN remete, adicionalmente, às regras contidas na Parte Especial do Parecer Preliminar, por meio da obrigatoriedade de se estabelecer, naquela peça, “as orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas de Relator”. Para que não houvesse qualquer dúvida acerca de tal possibilidade, há que se registrar, por último, o inciso IV do art. 53 da Resolução nº 2, de 2021-CN, que alterou a Resolução nº 1, de 2006-CN, que também consignou a autorização para “apresentar emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação ou o acréscimo de valores em programações constantes do projeto, devendo nesse caso especificar seu limite financeiro total, assim como o rol de políticas públicas passível de ser objeto de emendas”.

<sup>51</sup> Art. 56, *caput*, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

<sup>52</sup> Inciso II do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

<sup>53</sup> Inciso I do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

estabelecidas no parecer preliminar. Tal situação havia sido, inclusive, reconhecida na decisão monocrática da Exma. Ministra Rosa Weber, de 5 de novembro de 2021, que analisara a delicada questão das emendas RP-9:

Como se vê, as emendas do relator não se destinam apenas a correções técnicas e sistêmicas do projeto de LOA. Na realidade, o parecer preliminar contempla amplo rol de ações e serviços de caráter social, cultural, ambiental e estrutural aptos a serem objeto de despesas incluídas no orçamento por emendas do relator (BRASIL, STF, 2021, p. 26).

Todavia, em decorrência do julgamento final do “orçamento secreto” no Supremo Tribunal Federal (STF), as emendas de relator destinadas à inclusão ou acréscimo de dotações no PLOA seriam declaradas *inconstitucionais*, em dezembro de 2022, com amplos reflexos, analisados posteriormente.

Contudo, a constatação fática comprova que, historicamente, sempre houve emendas de relator-geral para além das hipóteses estritas de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e, ademais, que as emendas de relator-geral destinadas às correções de ordem técnica e legal apresentam uma média de 66,18%; enquanto as emendas destinadas ao acréscimo ou inclusão de dotação no PLOA registram percentual médio inferior, de 33,82%.

A *descaracterização da autoria das proposições* por meio das emendas de relator-geral seria outro elemento integrante de tais emendas, principalmente antes da criação dos novos identificadores de resultado primário (RPs). No recente e emblemático julgamento das ADPFs 850, 851 e 854, a Ministra Rosa Weber, ao analisar o caso concreto das emendas de relator-geral, salientou que:

Até o exercício financeiro de 2019, as despesas oriundas de emendas do relator não possuíam indicador de classificação orçamentária próprio, de modo que as despesas incluídas no projeto de lei orçamentária por esse instrumento passavam a integrar a lei orçamentária sem que houvesse qualquer elemento individualizador capaz de distinguir essa específica modalidade de despesa das demais categorias de programação. Isso significa que, uma vez aprovado o projeto de lei orçamentária, já não mais possível distinguir se as despesas nela previstas resultaram do projeto original ou de emenda do relator (BRASIL, STF, 2022b, p. 51).

Efetivamente, antes das recentes alterações normativas (que serão analisadas no próximo capítulo), em particular a discriminação do RP-9, a aprovação da lei orçamentária possuía o condão de eliminar qualquer resquício de identificação das dotações acrescidas ou incluídas por intermédio das emendas de relator-geral. Dito em outras palavras: aprovada a LOA, não restavam quaisquer sinais de diferenciação para as programações alteradas ou incluídas por intermédio das emendas de relator-geral e das demais programações discricionárias (RP-2) constantes da LOA.

No entanto, a descaracterização da autoria das programações incluídas por intermédio das emendas de relator-geral já era identificada desde 1998 por estudiosos do tema, que destacaram que “os relatores possuíam grande latitude para realizar atendimentos por meio de emendas de sua autoria dissimulando os beneficiários” (SANCHES, 1998, p. 5-6, grifos nossos). Em sentido idêntico, Greggianin (2011, p. 150) destaca que as emendas de relator-geral eram “utilizadas para descaracterizar a autoria de determinadas proposições”, visto que, com a aprovação da lei orçamentária, não remanesciam indicações ou marcações na LOA acerca do acréscimo ou inclusão da programação efetuada pelo relator-geral.

Nesse sentido, as programações derivadas de emendas de relator-geral do PLOA não possuíam os níveis de transparência que lhe foram conferidos posteriormente; tais emendas passavam a compor a programação discricionária ordinária do orçamento aprovado, dependendo de negociações adicionais para que pudessem efetivamente ser executadas. Como destacou o deputado Rodrigo Maia ao analisar as mudanças do orçamento impositivo em entrevista ao G1:

as emendas de relator nos governos anteriores, nos exercícios passados, ficavam dentro do RP2 [despesas definidas pelo governo]. Então, tinha menos transparência do que temos agora. O que se fez neste ano foi apenas tirar de dentro da RP2 a emenda do relator, apenas separando para dar mais transparência (CALGARO; BARBIÉRI, 2020).

O fato de as emendas RP-9 não identificarem publicamente o proponente de fato ou o parlamentar politicamente atendido pelos recursos aprovados pelo relator-geral deu origem à alcunha *orçamento secreto*. A atuação do relator-geral dar-se-ia durante a execução do orçamento no exercício seguinte, por meio de indicações feitas ao ministro competente para executar as programações incluídas por tais emendas (TOLLINI; BIJOS, 2021).

Portanto, a descaracterização da autoria das proposições e a dissimulação dos beneficiários aproximam os escândalos dos “anões do orçamento” e do “orçamento secreto”, sobretudo pelo emprego de tais emendas como instrumento para favorecer determinados parlamentares, programas, entidades e/ou unidades da federação (SANCHES, 1998, p. 10).

Em outras palavras: as emendas de relator-geral que incluíam novas programações ou traziam acréscimo de dotação às programações constantes do projeto de lei poderiam se destinar ao atendimento de pleitos variados, desde solicitações do governo, parlamentares e entidades da sociedade civil; contudo, a execução de tais programações dependia da anuência do Poder Executivo, visto que tais

programações passavam a compor os créditos orçamentários ordinários constantes da lei orçamentária com a identificação do RP-2 (despesa primária discricionária). Em face da elevada discricionariedade do Executivo, a execução de tais programações incluídas pelo relator-geral dependeria de uma costura posterior para a execução dos créditos ou da cobrança da validade de acordos políticos pretéritos entre membros do Legislativo e do Executivo.

Em síntese, as emendas de relator-geral destinadas à inclusão ou acréscimo de dotações no PLOA foram instrumento intensivamente utilizado no processo de alocação orçamentária e integram, por tal motivo, a caixa de ferramentas orçamentárias do Executivo. Todavia, com o amplo redesenho do processo orçamentário, as cifras de tais emendas passariam a ser estratosféricas, como veremos.

## 5.6 A CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A centralização do processo orçamentário decorre de uma conjunção de fatores e encontra-se assentada tanto em elementos da *fase administrativa* quanto da *fase legislativa* de discussão e votação da proposta de orçamento, assim como em componentes da fase de execução orçamentária. No âmbito do Poder Executivo não seria correto afirmar que o processo é, todo ele, centralizado; todavia, pode-se afirmar que as *decisões fundamentais* são centralizadas nos órgãos da área econômica (Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda) e Presidência da República. Trata-se de um *processo político*, organizado com *finalidades políticas*, para que se decida *quanto* o governo irá gastar e *em que* irá gastar.

Os órgãos centrais moldam, condicionam e estabelecem os parâmetros e restrições principais da proposta a ser elaborada e, em um segundo momento, resolvem conflitos e disputas por recursos orçamentários. Em primeiro lugar, com base nos parâmetros macroeconômicos, meta fiscal da LDO, previsões de receita e despesas obrigatórias e nos cálculos das *Necessidades de Financiamento do Governo Central* (NFGC), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) fornece os *referenciais monetários* para que os órgãos setoriais elaborem suas propostas orçamentárias. As propostas são elaboradas de forma descentralizada pelas várias unidades orçamentárias, sob coordenação dos órgãos setoriais, e, posteriormente, são recebidas, analisadas, ajustadas e consolidadas pela SOF. Como destaca Burkhead (1971, p. 365):

A autoridade executiva, em qualquer Governo, deve ser apoiada por um sistema organizacional que conduza as decisões a um nível mais alto e mais amplo de consideração. O processo orçamentário é um dos mais importantes canais para esse fim (BURKHEAD, 1971, p. 365).

Tradicionalmente, afirma-se que há conflitos entre ministérios setoriais e Ministério do Planejamento pois, enquanto os primeiros desejam ampliar ao máximo suas dotações orçamentárias, o segundo precisa limitá-las. Além disso, também se apresentam como fonte potencial de conflito inúmeras disputas envolvendo cada ministério e suas unidades subordinadas, em processo similar ao existente entre órgão central e órgãos setoriais (LIMA; MIRANDA, 2006).

Padrão similar ao da elaboração orçamentária ocorreria também na fase de execução: as decisões centrais acerca da necessidade e conveniência da limitação orçamentária, do ponto de vista macroeconômico, condicionariam a execução orçamentária propriamente dita, realizada de forma descentralizada pelos vários órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento. Portanto, enquanto as definições primordiais são centralizadas no âmbito político e econômico, a execução orçamentária ocorre de forma descentralizada no âmbito das pastas ministeriais. Em síntese: *o processo orçamentário no âmbito do Executivo é centralizado em suas definições fundamentais e é elaborado e executado de forma descentralizada pelas inúmeras unidades integrantes do sistema de planejamento e orçamento.*

Há uma *centralização da condução do processo orçamentário na fase congressual*, que decorre de dois fatores principais: o padrão altamente centralizado de organização do Congresso, ancorado nos partidos políticos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001); e a concentração das atribuições de discussão e aprovação da proposta de orçamento no âmbito da CMO.

Do ponto de vista do Executivo, a negociação com partidos é vantajosa por ser mais estável e previsível, reduzindo os custos de transação de negociações no varejo e fortalecendo as lideranças partidárias. De forma similar, a concentração dos trabalhos em uma única Comissão mista diminui os pontos de veto na apreciação da proposta no âmbito do Congresso Nacional, que adviriam de uma análise descentralizada do orçamento por meio de várias comissões. Sob tal perspectiva, há que lembrar que a ideia de centralizar a tramitação legislativa da proposta foi implementada em 1969, durante o regime militar.

A centralização da condução do processo orçamentário na fase congressual, portanto, acarreta o fortalecimento de postos-chave como o de relator-geral do orçamento, responsável pela coordenação do processo orçamentário durante a fase congressual de elaboração do orçamento. Nas palavras de Sérgio Praça (2013, p. 188), “como a coalizão forma maioria, costuma indicar o relator-geral da comissão orçamentária. Quanto mais poderoso este relator-geral, mais poderosa será a coalizão”.

A concentração de poderes e prerrogativas regimentais nas mãos do relator-geral foi uma constante ao longo do novo regime democrático brasileiro, alterada de forma muito pontual em determinados momentos de crise. Efetivamente, o acúmulo de poderes na figura do relator-geral existe desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema (SANCHES, 1998; GREGGIANIN, 2011; FARIA, 2022a). De forma idêntica, seria mantido praticamente o mesmo desenho institucional da CMO em todo o período democrático pela importância de se manter uma comissão centralizada para *avançar os interesses orçamentários da coalizão* (PRAÇA, 2013, p. 159).

Nesta estrutura altamente centralizada, não haveria primazia dos interesses individuais e regionais sobre interesses políticos e partidários mais gerais: “Os interesses individuais e regionais estão submetidos às prioridades mais gerais da política governamental” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 23). Portanto, as negociações com o Executivo seriam coordenadas pelos relatores e líderes partidários que atuariam, simultaneamente, como representantes dos interesses da coalizão dominante e do Poder Legislativo.

A lógica *paroquialista e localista* de atuação dos parlamentares seria, assim, limitada pela atuação dos relatores enquanto *agentes da maioria*, racionalizando a atuação individual dos congressistas:

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. 13-14).

Por outro lado, *as emendas individuais não seriam os eixos centrais sobre os quais se estruturaria o processo orçamentário* (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005). Para comprovar tal argumento, utilizaram a evidência da participação relativa das emendas individuais no conjunto das emendas parlamentares (1996 a 2001) para fulminar a defesa de que as individuais seriam o meio mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário e argumentando que as emendas coletivas e de relatores teriam precedência em termos de recursos alocados: “82,6%

dos recursos alocados pelo Congresso para investimentos são fruto de emendas coletivas ou de atores institucionais (relatores)” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 742). Ou seja, procuram colocar sob suspeição a noção de que o processo orçamentário seria orientado exclusivamente para atender os interesses individuais dos parlamentares. De resto, dada a pequena parcela de recursos alocados por meio das emendas individuais, também questionariam as tradicionais visões acerca do individualismo dos políticos e da distribuição clientelística e localista dos recursos públicos.

Todavia, divergências quanto a tal entendimento seriam apresentadas por estudiosos que destacariam a perda relativa de importância das emendas coletivas em relação às emendas individuais, bem como a não execução das emendas coletivas:

Apesar dos esforços de normatização de limites e critérios na aprovação das emendas individuais e de valorização das emendas coletivas, a experiência mostra uma tendência contrária. O valor destinado às emendas individuais tem crescido fortemente, passando de R\$ 2,5 milhões por parlamentar no orçamento de 2004 para R\$ 13 milhões em 2011. Por outro lado, as emendas coletivas, além de perderem valor relativo, praticamente não são executadas.

O aumento do valor aprovado para as emendas individuais (vide tabela 2) é acompanhado da perda de importância das emendas coletivas, apesar de serem consideradas prioritárias. As emendas de bancada, por exemplo, que no passado eram movidas especialmente pelo interesse de governadores em projetos estruturantes de caráter estadual, foram em parte transferidas para o PAC, com recursos garantidos na proposta, perdendo razão a apresentação da emenda. Os projetos não alçados ao PAC, por outro lado, mesmo incluídos no orçamento, têm chances cada vez menores de execução. Paralelamente, as emendas de comissões temáticas não são reconhecidas, do ponto de vista político, como merecedoras de uma qualidade ou atenção especial no processo orçamentário. As emendas incluídas no orçamento, especialmente as coletivas, tendem a representar, cada vez mais, um colchão para absorver contingenciamentos do que a afirmação de quaisquer políticas públicas (GREGGIANIN, 2011, p. 171).

Em outra perspectiva, Figueiredo e Limongi (2005) apresentaram, ainda, o argumento de que a *lógica partidária* determinaria tanto o comportamento em plenário dos parlamentares quanto a *execução das emendas individuais*, evidenciando que a execução orçamentária do período de 1996 a 2001 discriminava os parlamentares, em consonância com critérios político-partidários. Em estudo mais recente, o argumento permanece:

A execução das emendas individuais é pautada por critérios políticos. As emendas dos deputados filiados a partidos da coalizão do governo têm maiores chances de

serem executadas do que as dos demais parlamentares. Contudo, parte das emendas de deputados de oposição também é executada e parte das emendas dos parlamentares que votam com o governo não é executada (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 104).

Luiz Fernando Perezino (2008, p. 71) também argumenta que a execução das emendas individuais dos partidos pertencentes à base de sustentação do governo é, na média entre 2004 e 2007, 45% superior à dos partidos de oposição, existindo incentivos à cooperação.

A tese de que a liberação de emendas é uma importante *moeda de troca* também foi confirmada por Baião, Couto e Jucá (2018), que verificaram que a execução das emendas é afetada pelo pertencimento partidário do proponente da emenda e do ministro responsável pela dotação. Assim, deter um ministério conferiria uma vantagem aos partidos na execução orçamentária de suas emendas individuais (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018).

Figueiredo e Limongi (2008, p. 41) utilizam como parâmetro a comparação das emendas parlamentares relativamente ao total do orçamento, para destacar a pequena participação do Legislativo na alocação global de recursos orçamentários. Todavia, não nos parece que tal comparação seja a mais adequada, pois, em face da elevada rigidez orçamentária brasileira (seja pelo lado das receitas, seja pelo lado das despesas), parece-nos que uma comparação desse tipo deva ser em relação ao *total das despesas discricionárias*, que são aquelas de livre disposição pelo governo. Voltaremos a esse exame no próximo capítulo.

Quando analisamos, historicamente, a composição da CMO nas coalizões brasileiras (Tabela 5.2), notamos, a partir do governo de FHC 1, a emergência de um *padrão de revezamento* entre os postos da presidência e da relatoria-geral da CMO. Tal padrão manteve-se durante os governos FHC 1, FHC 2 e Lula 1, mas foi interrompido durante o segundo governo Lula – que controlaria a relatoria-geral por todo o segundo mandato – e seria retomado com Dilma 1.

No período anterior ao primeiro governo FHC, o PFL controlaria a relatoria-geral do orçamento por três exercícios (1989 a 1991) e o PMDB também por três exercícios (1992 a 1994). Tal período foi marcado pela ocorrência do escândalo dos “anões do orçamento” e uma das circunstâncias investigadas seria, exatamente, a chamada “emenda de relator”, que era componente vital do esquema em decorrência da centralização das decisões nas mãos do relator-geral e das votações dos seus pareceres às vésperas do recesso parlamentar com quórum mínimo (BRASIL, 1994, v. III, p. 3).

**Tabela 5.2 – Composição partidária da CMO: presidência e relatoria-geral (1988-2022)**

<b>Ano</b>	<b>Governo</b>	<b>LOA</b>	<b>Relator-geral</b>	<b>Partido</b>	<b>Presidente</b>	<b>Partido</b>
1988	SARNEY	LOA-1989	Senador Almir Gabriel	PSDB/PA	Deputado Cid Carvalho	PMDB/MA
1989	SARNEY	LOA-1990	Deputado Eraldo Tinoco	PFL/BA	Deputado Cid Carvalho	PMDB/MA
1990	COLLOR	LOA-1991	Deputado João Alves	PFL/BA	Deputado Cid Carvalho	PMDB/MA
1991	COLLOR	LOA-1992	Deputado Ricardo Fiúza	PFL/PE	Senador Ronaldo Aragão	PMDB/RO
1992	ITAMAR	LOA-1993	Senador Mansueto de Lavor	PMDB/PE	Deputado Messias Góis	PFL/SE
1993	ITAMAR	LOA-1994	Deputado Marcelo Barbieri	PMDB/SP	Senador Raimundo Lira	PFL/PB
1994	ITAMAR	LOA-1995	Senador Gilberto Miranda	PMDB/AM	Deputado Humberto Souto	PFL/MG
1995	FHC	LOA-1996	Deputado Iberê Ferreira	PFL/RN	Senador Renan Calheiros	PMDB/AL
1996	FHC	LOA-1997	Senador Carlos Bezerra	PMDB/MT	Deputado Sarney Filho	PFL/MA
1997	FHC	LOA-1998	Deputado Aracely de Paula	PFL/MG	Senador Ney Suassuna	PMDB/PB
1998	FHC	LOA-1999	Senador Ramez Tebet	PMDB/MS	Deputado Lael Varella	PFL/MG
1999	FHC	LOA-2000	Deputado Carlos Melles	PFL/MG	Senador Gilberto Mestrinho	PMDB/AM
2000	FHC	LOA-2001	Senador Amir Lando	PMDB/RO	Deputado Alberto Goldman	PSDB/SP
2001	FHC	LOA-2002	Deputado Sampaio Dória	PSDB/SP	Senador Carlos Bezerra	PMDB/MT
2002	FHC	LOA-2003	Senador Sérgio Machado	PMDB/CE	Deputado José Carlos Aleluia	PFL/BA
2003	LULA 1	LOA-2004	Deputado Jorge Bittar	PT/RJ	Senador Gilberto Mestrinho	PMDB/AM
2004	LULA 1	LOA-2005	Senador Romero Jucá	PMDB/RR	Deputado Paulo Bernardo	PT/PR
2005	LULA 1	LOA-2006	Deputado Carlito Meress	PT/SC	Senador Gilberto Mestrinho	PMDB/AM
2006	LULA 1	LOA-2007	Senador Valdir Raupp	PMDB/RO	Deputado Gilmar Machado	PT/MG
2007	LULA 2	LOA-2008	Deputado José Pimentel	PT/CE	Senador José Maranhão	PMDB/PB
2008	LULA 2	LOA-2009	Senador Delcídio Amaral	PT/MS	Deputado Mendes Ribeiro Filho	PMDB/RS

2009	LULA 2	LOA-2010	Deputado Magela	PT/DF	Senador Almeida Lima	PMDB/SE
2010	LULA 2	LOA-2011	Senadora Serys Shessarenko	PT/MT	Deputado Waldemir Moka	PMDB/MS
2011	DILMA 1	LOA-2012	Deputado Arlindo Chinaglia	PT/SP	Senador Vital do Rêgo	PMDB/PB
2012	DILMA 1	LOA-2013	Senador Romero Jucá	PMDB/RR	Deputado Paulo Pimenta	PT/RS
2013	DILMA 1	LOA-2014	Deputado Miguel Corrêa	PT/MG	Senador Lobão Filho	PMDB/MA
2014	DILMA 1	LOA-2015	Senador Romero Jucá	PMDB/RR	Deputado Devanir Ribeiro	PT/SP
2015	DILMA 2	LOA-2016	Deputado Ricardo Barros	PP/PR	Senadora Rose de Freitas	PMDB/ES
2016	TEMER	LOA-2017	Eduardo Braga	PMDB/AM	Deputado Arthur Lira	PP/AL
2017	TEMER	LOA-2018	Cacá Leão	PP/BA	Senador Dário Berger	PMDB/SC
2018	TEMER	LOA-2019	Waldemir Moka	MDB/MS	Deputado Mário Negromonte Jr.	PP/BA
2019	BOLSONARO	LOA-2020	Deputado Domingos Neto	PSD/CE	Senador Marcelo Castro	MDB/PI
2020	BOLSONARO	LOA-2021	Senador Márcio Bittar	MDB/AC	Deputada Flávia Arruda	PL/DF
2021	BOLSONARO	LOA-2022	Deputado Hugo Leal	PSD/RJ	Senadora Rose de Freitas	PMDB/ES
2022	BOLSONARO	LOA-2023	Senador Marcelo Castro	MDB/PI	Deputado Celso Sabino	UNIÃO/PA

Fonte: Dados do Congresso Nacional. Elaboração própria.

Pressupõe-se que a estratégia de controle da CMO no período de 2007 a 2011, com a manutenção da relatoria-geral por todo o período, acarrete consequências para o desenho das instituições orçamentárias no referido período. Há incentivos para que se ampliem as prerrogativas do seu principal cargo quando tal posto é ocupado por um representante partidário alinhado com a presidência da República, visto que daquela ampliação decorre uma maior convergência para com as pautas prioritárias do governo e uma diminuição dos riscos de modificações contrárias aos interesses governistas pelas relatorias setoriais não controladas pela base. A hipótese, portanto, é a de que os incentivos para a concentração e ampliação de poderes na figura do relator-geral do PLOA irão implicar modificações importantes no desenho das instituições orçamentárias no período. Analisaremos tal hipótese no próximo capítulo.

Em breve síntese, há, em nosso entender, um processo orçamentário altamente centralizado que reforça as características de dominância orçamentária do Executivo do período (1989-2012). Tal padrão favorece a coalizão ao permitir uma negociação centralizada do orçamento com menos atores e pontos de veto. Nas palavras de Bittencourt (2019, p. 57): “um processo decisório centralizado (isto é, com menos atores) permitirá maior predominância do Executivo, pois será mais fácil à coalizão majoritária eventualmente formada pelo presidente influenciar e controlar os parlamentares individuais”.

A concentração de poder que decorre do conjunto de elementos analisados pode, efetivamente, refrear e limitar as tendências individualistas e localistas dos parlamentares individuais, permitindo que seja predominante o vetor presidencial. Mas também é inegável que prerrogativas altamente centralizadoras trazem riscos evidentes de abuso de poder, requerendo a existência de fortes freios e contrapesos. Nossa preocupação, nesse cenário, é a mesma manifestada por Bruno Reis (2007, p. 13):

Se os governos governam, se maiorias se produzem, se as votações se fazem e as decisões são tomadas – então, qual é o problema? O problema é que se nos habituamos à rotinização de práticas pouco justificáveis perante a opinião pública, então tenderá a disseminar-se junto ao público a opinião de que o *modus operandi* do sistema político é vil – e com tanto mais força quanto mais a estabilidade do sistema vier a depender em alguma medida dessas práticas. Isso, para dizer o mínimo, não favorece suas perspectivas de sobrevivência a longo prazo.

Teremos oportunidade, no próximo capítulo, de verificar o que acontece – como efetivamente parece ter sido o caso brasileiro – quando se reduz significativamente o principal componente de sustentação de um processo orçamentário altamente centralizado como o brasileiro, que é justamente a *discricionariedade* concedida ao Executivo. Tal pretensão “traria profunda modificação na gestão das finanças públicas nacional” (KANAYAMA, 2009, p. 129).