

---

## CONCLUSÃO

Defendemos a tese de que os contornos iniciais do processo orçamentário brasileiro, conforme a moldura constitucional de 1988, reforçados com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram alterados, de modo que o modelo orçamentário de *domínio do Executivo* foi progressivamente remodelado para a instauração da *preminência do Legislativo, a partir de 2013*. Os contornos empíricos do processo alocativo em relação às emendas parlamentares também foram alterados, no sentido de se conferir *predominância às emendas individuais*, que apresentam traços de *particularismo e individualismo*, precipuamente destinadas às bases eleitorais dos parlamentares e sem maior aderência a políticas estruturantes do governo federal. A primazia dos montantes das emendas individuais sobre as emendas coletivas reforça o caráter difuso de aplicação de recursos, em contraposição a uma lógica partidária ou coletiva mais ampla.

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

A fase de execução do orçamento tornou-se o alvo preferencial de intervenção do Legislativo, por se tratar, exatamente, do momento em que há maior concentração de poder pelo Executivo e no qual se definem, concretamente, as prioridades. Portanto, há uma permanente busca pela ampliação do controle sobre tal fase, procurando-se estender o regime impositivo das emendas individuais às demais espécies de emendas parlamentares, de modo a se garantir progressiva ingerência na execução da despesa – inclusive e principalmente – por intermédio da indicação dos beneficiários. Outrossim, a dominância orçamentária do Poder Legislativo implicaria *avanço indevido* em prerrogativas de execução da despesa pública conferidas ao Poder Executivo. Alternativa e concomitantemente, também se procurou criar mecanismos de *transferência direta de recursos de emendas a entes federados*, de que são exemplo notório as *transferências especiais*, prescindindo-se da tradicional execução das despesas pelo Executivo.

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

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

A invasão indevida do Legislativo nas prerrogativas de execução orçamentária constitucionalmente atribuídas ao Executivo macula a higidez do processo alocativo e o equilíbrio propiciado pela alternância das quatro fases do processo orçamentário (*quatre temps alternés*), *deformando-o* pela introdução de um *desvio de prerrogativas orçamentárias*. Tal desvio opera simultaneamente por meio do esmaecimento da atuação do Congresso em sua atividade precípua de fiscalização da execução do orçamento e do deslocamento de sua atuação para a instituição de um controle progressivo sobre a execução das despesas.

O orçamento é o complexo amálgama do *acordo político possível*, substanciado em um *instrumento de política fiscal* e no *plano de administração*

*governamental*, consolidados na *lei* mais importante abaixo da Constituição da República. Sendo uma lei especial de caráter instrumental e conteúdo determinado, com densidade normativa, tem sido caracterizada, desde a inauguração do novo período democrático, *indevidamente*, como uma *peça de ficção*.

Embora comumente se ressalte seus *vários aspectos*, não se analisa com o devido cuidado a extensão e as implicações que derivam desse reconhecimento. Representando, a lei orçamentária, esse *amálgama normativo*, não haveria qualquer condição de ser avaliada comparativamente a outras leis que não possuem a complexidade que lhe é ínsita. Soma-se a isso a pouca importância que, desde os embates constituintes, tem sido emprestada ao orçamento e, mais especificamente, à *casa de máquinas* da gestão orçamentária brasileira. Por isso, enveredamos por ensaios de reengenharia institucional sem qualquer lastro fático ou empírico, sem reflexões maturadas, para depois despertarmos com incômodos resultados não antecipados (ou deliberadamente pretendidos por alguns) de cujas consequências queremos nos livrar rapidamente.

Para ficarmos em um exemplo inicial, cabe lembrarmos dos propósitos dos debates constituintes de 1987/1988, quando erigimos um saudado arcabouço constitucional orçamentário, com três leis orçamentárias normativamente encadeadas, que se revelou *tão imponente quanto difícil de ser implementado*. Os debates constituintes preocupavam-se em evitar os impasses que levaram à ruptura constitucional de 1964, em preservar condições de governabilidade às instituições políticas e em assegurar uma participação responsável do Congresso Nacional no processo orçamentário.

Instrumento central para as finalidades de maior participação do parlamento brasileiro na seara orçamentária, pretendia-se utilizar a inovação legislativa das *diretrizes orçamentárias* para que o Congresso realizasse “macroalocações” e utilizasse as prerrogativas recuperadas por intermédio de uma *alocação global por áreas, por setores*, assegurando-se a desejada *participação responsável na atividade alocativa*. Tal ideal nunca seria concretizado nos 35 (trinta e cinco) anos de vigência da Constituição Cidadã. E por um motivo muito simples: o Legislativo trabalha *regionalmente* e não *setorialmente*, como o Poder Executivo. Ademais, encontram-se os parlamentares submetidos a incentivos bastante diversos daqueles a que se encontra sujeito o presidente da República, sufragado em eleição nacional de caráter plebiscitário. Os congressistas encontram-se expostos a pressões e obrigações decorrentes de sua inserção em redes políticas e relações de interdependência (BEZERRA, 1999), com incentivos particularistas e individualistas derivados da arena eleitoral, embora bloqueados pela ação de outras instituições (regras do jogo).

O Poder Executivo é, em terras brasileiras, o *centro de gravidade do sistema político* (AMORIM NETO, 2007) em decorrência da ampla legitimidade e visibilidade que lhe conferem a eleição nacional, bem como as extensas prerrogativas constitucionais que lhe foram asseguradas pelo novo regime democrático. Encontra-se em condições de internalizar os custos e benefícios de políticas nacionais e das questões macroeconômicas, sendo considerado como o melhor *intérprete do interesse nacional*. Tais prerrogativas, em matéria orçamentária, foram ampliadas em 1988 comparativamente ao regime democrático de 1946. A concentração de prerrogativas orçamentárias permitiria bloquear os incentivos atomizadores derivados da arena eleitoral em benefício de prioridades nacionalmente estabelecidas pelo Executivo.

Assim, com um processo orçamentário altamente centralizado e em decorrência de uma *necessária* discricionariedade para a concretização de propósitos macroeconômicos, o Poder Executivo sairia fortalecido da Constituinte brasileira. A seu turno, o Poder Legislativo teria recuperadas suas prerrogativas orçamentárias por intermédio das emendas parlamentares e ampliadas suas faculdades de fiscalização das peças orçamentárias. Com isso, queremos destacar que o arcabouço constitucional orçamentário de 1988, posteriormente reforçado com a LRF, asseguraria um regime de predomínio do Poder Executivo em matéria orçamentária ou, em outros termos, uma *prevalência das definições alocativas do Executivo*.

Isso não significa, em absoluto, que o Executivo pudesse aplicar recursos em finalidades diversas daquelas previstas no orçamento ou que lhe fosse facultado, de forma válida, restringir *desnecessariamente* os limites de execução orçamentária ou financeira. Apenas implica o reconhecimento de que o ordenamento conferiria um espaço de *avaliação subjetiva* quanto à necessidade do estabelecimento de determinada restrição orçamentária, ante o cenário macroeconômico existente; e que, por decorrência, fosse necessário, também, *outra avaliação subjetiva* para seleção, ante o caso concreto, das prioridades de execução, no caso de inexistência de seu estabelecimento na lei de diretrizes orçamentárias.

Em tal cenário, não seriam poucos os estudos e análises jurídicas que colocariam ênfase negativa em particular na fase de execução orçamentária, a qual garantiria, por motivos absolutamente necessários, um *espaço de avaliação subjetiva* acerca da definição das prioridades de execução em dado cenário de restrição orçamentária. Logicamente, a concentração de poder decorrente de tais faculdades precisa ser diuturnamente acompanhada e, para tanto, a Constituição Federal fortaleceria o Poder Judiciário, o Ministério Público e garantiria amplas prerrogativas de fiscalização orçamentária ao Tribunal de Contas da União.

Mas a construção democrática brasileira também precisaria enfrentar outra ordem de desafios. A escolha do sistema presidencialista em um ambiente multipartidário, com eleições proporcionais de lista aberta, faria com que predominasse, inicialmente, uma visão negativa do regime brasileiro, destacando-se sua propensão para *instabilidade e alto risco*. O caso brasileiro apresentaria uma “combinação difícil” de variáveis institucionais. A rigidez do mandato fixo presidencialista e a *origem e sobrevivência separadas* (SHUGART; MAINWARING, 1997) acentuariam a independência dos parlamentares e uma menor preocupação com a sobrevivência do governo. O pessimismo inicial cederia ante fartas evidências de uma linha revisionista que indicaria a possibilidade de funcionamento de coalizões partidárias sob o presidencialismo, com o presidente da República atuando à maneira de um primeiro-ministro europeu (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Existiriam elementos capazes de bloquear os incentivos atomizadores derivados da arena eleitoral, sendo ressaltados o controle da agenda, o acesso à patronagem, a centralização da CMO e a importância dos partidos políticos, permitindo ao presidente governar em concertação com estes.

O processo orçamentário seria elemento essencial para a garantia da governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro. A discricionariedade do Executivo em matéria orçamentária permitiria selar acordos partidários e cimentar um condomínio de apoio legislativo no Congresso Nacional para a aprovação da agenda do governo. A preocupação dos parlamentares com sua sobrevivência política e com a busca da reeleição (MAYHEW, 1974) transformaria as emendas em *moeda política de baixo custo* (PEREIRA; MUELLER, 2002) apta a ser trocada por apoio legislativo. O *custo de governabilidade do presidencialismo brasileiro seria relativamente baixo* dados os contornos iniciais do processo orçamentário.

Tais contornos iniciais permitem que se identifique, no novo período democrático brasileiro, uma *lógica centralizadora e concentradora*, estruturada *setorialmente*, assegurando prevalência das definições alocativas ao Executivo. Os riscos desse processo centralizado, como ressaltado, seriam *mitigados* por intermédio de instituições que pudessem contrabalançar (*freios e contrapesos*) a atribuição das amplas prerrogativas ao Poder Executivo. O Constituinte de 1988, para tanto, atribuiria poderes amplos ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas da União.

Mas a disputa entre Poder Executivo e Poder Legislativo pelo controle do processo orçamentário é uma realidade insofismável e está longe de ser exclusividade brasileira. Há, no cerne do processo orçamentário, uma *disputa de poder* entre os dois atores centrais pela prevalência alocativa. Tanto é assim que os seus respectivos

poderes e atribuições diferem significativamente de país para país, além de serem influenciados por vários fatores, notadamente pelos contextos históricos, constitucionais e legais (POSNER; PARK, 2007).

Efetivamente, o orçamento encontra-se indissociavelmente interligado ao sistema político. Por isso, *nenhuma mudança significativa pode ser realizada no processo orçamentário sem afetar o sistema político* (WILDAVSKY, 2001). E isso foi feito amplamente no caso brasileiro, em particular na última década, instaurando-se um contraponto ao regime de dominância do Executivo até então prevalescente. Assistimos a uma infiltração progressiva de elementos atomizadores que fizeram emergir a dominância orçamentária do Legislativo, assentada em uma *lógica dispersiva, difusa e individualista, estruturada regionalmente*.

Tais elementos particularistas e individualistas achavam-se bloqueados pela grande concentração de poder que revestia o Poder Executivo. Trata-se de incentivos existentes e derivados da arena eleitoral que não encontravam solo propício para florescimento. Todavia, ante uma ampla e minuciosa reconfiguração da ordem orçamentária foi possível restringir *ao máximo* a discricionariedade do Poder Executivo e progressivamente se investir no controle da execução orçamentária, fase crucial para os propósitos de definição das prioridades alocativas.

A lógica dispersiva e individualista não implica alteração dos contornos centralizados de apreciação do orçamento no âmbito do Legislativo; aliás, vale-se de tal concentração para uma distribuição difusa realizada no âmbito do Congresso Nacional por atores deste Poder. Aproveita-se do progressivo enfraquecimento dos “freios de arrumação” antes disponíveis ao Executivo, pretendendo, *tanto quanto possível*, assenhorear-se dos mecanismos antes utilizados pelo Poder Executivo e transplantá-los para o âmbito do Poder Legislativo.

A dominância orçamentária do Poder Legislativo representa a insurgência contra a primazia do Executivo e tem a permanente pretensão de estabelecer regras que confirmem prioridade às definições alocativas congressuais. Para isso, são particularmente importantes os instrumentos relativos ao controle da execução orçamentária, notadamente a criação de marcadores de despesa (identificadores de resultado primário), a vedação de alteração de créditos orçamentários derivados de emendas sem anuência dos parlamentares e a indicação de beneficiários das programações. A *ascendência orçamentária legislativa* representa, em resumo, a primazia sobre as alocações feitas por intermédio das emendas parlamentares e o estreitamento *possível* da discricionariedade do Executivo sobre as demais despesas discricionárias.

O período da dominância orçamentária do Legislativo pode ser sintetizado em uma poderosa imagem utilizada pelos próprios congressistas brasileiros na

celebração da aprovação do *orçamento impositivo* em 2015: a “alforria do Legislativo”. Se havia um elemento central em todo o período de dominância orçamentária do poder Executivo, tal elemento, sem sombra de dúvida, seria a *discricionariedade*. Ora, se tal discricionariedade se constituía na *pedra de toque* do regime anterior, e se tal elemento era o responsável pelas inúmeras mazelas do processo orçamentário brasileiro, tão amaldiçoado nos círculos jurídicos, nada mais correto do que simplesmente eliminá-lo – ou reduzi-lo, caso a primeira opção não se tornasse viável – para que, suprimida tal disfuncionalidade, o sistema orçamentário recobrasse o necessário equilíbrio entre Executivo e Legislativo e produzisse, finalmente, melhores resultados.

A insatisfação dos congressistas brasileiros com o predomínio do Executivo em matéria orçamentária *não era destituída de motivos reais e concretos e não se fundava em elementos ilusórios*. O uso político das emendas, a escolha de prioridades pelo Executivo, a concentração de empenhos ao final do exercício, a constante peregrinação aos ministérios para liberação das emendas parlamentares são alguns dos elementos que alimentavam o interesse em fortalecer o Poder Legislativo na relação de forças com o Poder Executivo. Pretendia-se introduzir regras que estabelecessem um *tratamento igualitário* entre os congressistas relativamente às suas emendas parlamentares e conferir-se garantia para que tais emendas não fossem discricionariamente limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares junto às suas bases eleitorais e círculos políticos.

A conjunção de três grandes fluxos de alterações normativas (regimental, infraconstitucional e constitucional) produziria um amplo redesenho das instituições orçamentárias da ordem constitucional de 1988 e acarretaria nítidas implicações para a ordem política brasileira. Os contornos jurídicos do processo de alocação orçamentária seriam intensivamente modificados, com reflexos pouco triviais para a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro.

O primeiro dos fluxos de redesenho das regras orçamentárias adviria das normas regimentais internas do Congresso Nacional que disciplinam o emendamento e o processo alocativo durante a discussão do orçamento anual. O segundo fluxo normativo decorreria da combinação de regras inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais. O último, mas não menos importante fluxo, seria representado do transplante de tais normas para a moldura constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade.

Este seria o contexto que assistiria à explosão das emendas de relator-geral RP-9, também referidas como *orçamento secreto*. As emendas de relator-geral RP-9 se

tornaram viáveis por intermédio de uma combinação particular de algumas regras orçamentárias e da *anulação prática da regra fundamental acerca das hipóteses de cabimento de tais emendas*. Ademais, valeram-se de soluções técnicas disponíveis e anteriormente utilizadas para marcações orçamentárias de programações prioritárias no âmbito do Poder Executivo para o acompanhamento intensivo de tais programações.

Ao falarmos em *controle da execução do orçamento pelo Congresso Nacional* queremos nos referir à contínua e progressiva atuação do parlamento brasileiro no sentido de se estender o regime impositivo das emendas individuais às demais espécies de emendas parlamentares, de modo a se garantir sua ingerência na execução da despesa – inclusive e principalmente – por intermédio da indicação dos beneficiários. Portanto, a dominância orçamentária do Poder Legislativo implicou o *avanço indevido* em prerrogativas de execução da despesa pública conferidas ao Poder Executivo.

O amplo redesenho do arcabouço orçamentário brasileiro de 1988 traria impactos bastante relevantes para o funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro. Três deles nos parecem os mais significativos: i. a ampliação das dificuldades de formação de maiorias governativas; ii. o acréscimo dos custos de governabilidade do presidencialismo de coalizão; iii. a potencial ampliação do loteamento de cargos no âmbito do Executivo, órgãos e empresas estatais. Todos eles decorrem do desmonte da *caixa de ferramentas orçamentárias* do Poder Executivo e da redução do seu elemento central: a discricionariedade.

Inicialmente, foram instituídas as regras de *impositividade* das emendas individuais e de bancada, e, em um segundo momento, constitucionalizou-se a regra do *dever de execução das programações discricionárias*. A obrigatoriedade de execução das emendas individuais e de bancada reduziria significativamente a discricionariedade da gestão orçamentária, visto que implicaria a execução dos montantes constitucionais obrigatórios. Como consequência, as famosas *moedas de troca* orçamentárias seriam desvalorizadas com a execução igualitária de suas programações.

Por sua vez, a constitucionalização do *dever de execução das programações discricionárias* não implicaria a eliminação da discricionariedade do governo, visto que as regras fiscais permaneceriam em vigor, condicionando a execução da programação orçamentária. Tampouco impediria os créditos adicionais, reconhecendo-se, explicitamente, a outorga de certo grau de *avaliação subjetiva* para a seleção – discricionária – da programação a ser cancelada para a correspondente suplementação<sup>1</sup>. No

---

<sup>1</sup> Inciso I do § 11 do art. 165 da CF/88 na redação conferida pela EC 102/2019.



entanto, demandaria as necessárias justificativas da inexecução das programações, submetendo a escrutínio público mais amplo o exercício da discricionariedade dos gestores públicos. Por fim, o *dever de execução* não significaria a obrigatoriedade de execução de despesa nas hipóteses de impedimento técnico.

Destarte, os parâmetros normativos foram alterados para a obrigatoriedade de execução das programações discricionárias, das emendas individuais e de bancada; e para a regra de *limitação proporcional* das despesas discricionárias e das emendas parlamentares. Ademais, os parlamentares passaram a acompanhar os remanejamentos de suas emendas e a execução obrigatória por meio dos identificadores de resultado primário criados (RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9) e da execução da despesa em favor dos beneficiários indicados. O controle do orçamento pelo Congresso Nacional se ampliou significativamente.

Estabelecidos os novos parâmetros legais do ordenamento orçamentário brasileiro com a *diminuição* da discricionariedade do Poder Executivo e a impositividade das emendas individuais e de bancada, houve um *reforço aos incentivos da independência e do individualismo dos congressistas*. Ora, porque as emendas individuais e de bancada não mais dependem de negociação das lideranças partidárias e da participação do partido no governo, houve uma *perda relativa* de poder das lideranças partidárias. Isso não implica, por certo, uma desconcentração do funcionamento partidário. Contudo, as mudanças ampliaram as dificuldades de formação de maiorias governativas na exata medida em que se tornam necessários *instrumentos adicionais* para selar os acordos de governo. Criada uma espécie de *cota parlamentar*, esta se transforma em *piso igualitário* de tratamento dos parlamentares e, portanto, para que os acordos partidários permitam a constituição de uma base de sustentação do governo no Congresso, tornam-se necessários recursos adicionais (*moedas de troca*) para que os partidos participem da coalizão.

Com a mudança das regras orçamentárias, entendemos existir uma *ampliação potencial dos custos de governabilidade* do presidencialismo multipartidário brasileiro. Tornam-se necessários recursos adicionais para a formação da base e da sustentação do governo. Como os partidos continuam a resolver problemas de coordenação dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), em torno dos partidos e em busca de recursos adicionais para permanência no governo serão necessários outros recursos clientelísticos para cimentar a composição da base parlamentar do governo.

Em resumo, a atribuição de *critérios igualitários* às emendas trouxe incentivos para ampliação do custo de governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como do loteamento de cargos, que produzem – por via inversa e no lugar das emendas – distorções alocativas significativas. Contraditoriamente,

foram – e ainda são – considerados como regras do jogo republicanas, isonômicas e impessoais. Entendemos que as regras não existem apenas no plano valorativo: *repercutem concretamente no funcionamento do sistema político criando incentivos ao comportamento dos agentes*. E, por isso, em nosso entendimento, os critérios igualitários e equitativos atribuídos às emendas parlamentares, contraditoriamente, gestariam o *recrudescimento do orçamento secreto*.

Efetivamente, por intermédio das emendas de relator-geral RP-9, seria retomado exatamente aquilo que, *em teoria*, pretendia-se eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro: o *tratamento diferenciado dos parlamentares*. O redesenho das instituições orçamentárias, iniciado com a regra de execução igualitária, foi, ao final, revertido com a discricionariedade ampla conferida ao relator-geral do PLOA, que consolidaria o ápice do controle do orçamento pelo Congresso Nacional, com a destituição dos poderes do presidente da República e a transferência daquela discricionariedade para o relator-geral do orçamento. Os critérios *igualitários* e *equitativos* das emendas produziram a sublevação do Legislativo. A finalidade central seria, efetivamente, a transferência da discricionariedade existente no âmbito do Executivo para o âmbito do Legislativo e de ampliação das prerrogativas orçamentárias do Congresso Nacional. Em síntese: *disputa de poder político*.

Tampouco se modificaria, como *alegado*, os contornos do que se convencionou chamar de “peça de ficção”. Não houve qualquer melhora em termos de *credibilidade* da peça orçamentária relativamente às estimativas de receita e despesa; em nada se modificou a pretensa *descaracterização* do orçamento por meio dos créditos adicionais; e a presumida “baixa densidade normativa” do orçamento também não sofreria qualquer modificação, visto que o *dever de execução* apenas explicitaria a *normatividade possível contida na peça orçamentária*. Por outro lado, os escândalos de corrupção também não diferenciariam os dois regimes de domínio orçamentário, visto que ocorreram indistintamente nos dois períodos e, por fim, as relações clientelísticas não deixariam de existir no período recente, como não o deixaram durante os regimes ditatoriais.

A reconfiguração da ordem orçamentária brasileira contou com adesão maciça da classe política, associando indistintamente partidos de esquerda, de centro e de direita, como comprovam as votações das emendas constitucionais nº 86, de 2015, e nº 100 e 102, de 2019. Difícil defender que os efeitos do conjunto de modificações não pudessem ser antecipados por políticos experientes que votaram favoravelmente a tais alterações. As instituições orçamentárias da Carta de 1988 foram amplamente redesenhadas, com impactos significativos para a dinâmica relacional entre Executivo e Legislativo.

O cenário de redução da discricionariedade do Executivo e de desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias traz dificuldades adicionais ao funcionamento das instituições políticas brasileiras. O único poder com *suficiente legitimidade democrática* para se contrapor ao Legislativo seria, exatamente, o Poder Executivo, respaldado por uma eleição nacional de contornos plebiscitários e com incentivos para propor e implementar um *projeto nacional*, ao contrário dos incentivos a que se encontram submetidos os parlamentares brasileiros. Todavia, hoje, o Poder Executivo não pode exercer a função de contrapeso da balança orçamentária.

Sabemos que o Poder Executivo não se encontra imune a críticas e que o exercício da *necessária discricionariedade* acarreta, por consequência, os desafios inerentes ao seu exercício e controle, que precisam, diuturnamente, ser submetidos a amplo escrutínio público. Mas o conjunto de modificações normativas *amplamente apoiadas pela classe política brasileira* favorece uma lógica dispersiva e particularista, impedindo o contraponto por meio do único Poder que, legitimamente, estaria habilitado a tanto. Não acreditamos que nossas disfuncionalidades alocativas possam ser resolvidas por intermédio de uma atuação mais ostensiva de órgãos de controle, que substituiria as decisões alocativas de mandatários eleitos por uma *alocação tecnoburocrática sem legitimidade popular*.

Em nosso entendimento, a decisão do STF não representa o fim do regime de dominância orçamentária do Legislativo, visto que os eixos centrais sobre os quais esse regime se estrutura permanecem vigentes: impositividade das emendas parlamentares, controle da execução orçamentária e do remanejamento por intermédio de classificadores de resultado primário e indicação de beneficiários. Ademais, o cenário de *cotas parlamentares* tende a se expandir em regime de discricionariedade reduzida do Executivo, permitindo que a *lógica dispersiva e individualista de recursos*, inerente aos incentivos aos quais se encontram submetidos os legisladores, prevaleça sobre a lógica pregressa do período de dominância do Executivo.

Desse modo, a decisão *não* implicou o retorno ao *status quo ante* em termos de prerrogativas orçamentárias do Executivo, não tendo havido uma *recuperação* de suas prerrogativas em matéria orçamentária. Ao contrário, o cenário de desmonte das prerrogativas orçamentárias do Executivo permanece inteiramente válido. O que se fez foi impedir a continuidade da nova ferramenta de composição da coalizão governativa (RP-9), *desenvolvida e instrumentalizada a partir do Legislativo*. Destarte, o cenário da governabilidade encontra-se bastante adverso e há dificuldades adicionais para o funcionamento das instituições políticas brasileiras, no contexto do presidencialismo de coalizão. Mas a história não termina aqui.

