

Ricardo Alberto Volpe

Consultor da Câmara dos Deputados da
Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira (CONOF).

O Papel das Emendas Parlamentares no Presidencialismo de Coalizão

Análise da execução antes e após o Orçamento
Impositivo (EC 86/2015)

Resumo

As normas vigentes na lei de diretrizes orçamentárias para 2014 e 2015 ganharam status de normas constitucionais com a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, em 17/03/2015. O presente trabalho tem como objetivo analisar a experiência do orçamento impositivo das emendas individuais nos seus primeiros anos de vigência em comparação aos anos imediatamente anteriores e seu uso como instrumento do presidencialismo de coalizão. Inicialmente, apresentam-se as razões que motivaram o estabelecimento de tais regras. Em seguida, passa-se ao exame da execução das emendas em comparação com a de anos anteriores. Ao final, são realizadas análises da execução orçamentária e financeira e o uso político das emendas parlamentares individuais frente aos conturbados acontecimentos políticos e econômicos e no contexto do afastamento da Presidente Dilma Rousseff e das denúncias contra o Presidente Michel Temer.

Palavras-chave

Emendas parlamentares impositivas; Emenda Constitucional nº 86/2015; Presidencialismo de coalizão; Impeachment; Orçamento público.

Abstract

The rules in force in the budget guidelines law for 2014 and 2015 have gained constitutional status with the promulgation of Constitutional Amendment nº 86, on 03/17/2015. The objective of this paper is to analyze the experience of the fiscal budget of individual amendments in their first years of validity in comparison with the previous years and their use as an instrument of coalition presidentialism. Initially, it expounds the reasons that led to the establishment of such rules. Then it examines the implementation of the amendments compared to previous years. And finally, it analyzes the budgetary and financial execution and political use of the individual parliamentary amendments in the face of troubled political and economic events the in the context of the removal of President Dilma Rousseff, and the complaints against President Michel Temer.

Keywords

Mandatory parliamentary amendments; Constitutional Amendment nº 86/2015; Presidentialism of coalition; Impeachment; Public budget.

Introdução

O assunto discutido há anos na doutrina e nos debates legislativos da obrigatoriedade ou não da execução das programações constantes da lei orçamentária voltou à pauta legislativa em 2013, na Câmara dos Deputados, a partir da retomada da discussão da Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2000 (PEC nº 22/2000), aprovada pelo Senado Federal em 2006. A proposta do Senado Federal foi integralmente modificada na Câmara dos Deputados em 2013 e restringiu-se a obrigatoriedade às emendas parlamentares individuais¹.

Diante da pressão do Legislativo para dar maior eficácia à execução das emendas via disposição constitucional e da natural resistência do Poder Executivo – mudança que exigia nova deliberação pelos senadores em dois turnos de votação com quórum qualificado e retorno de alterações aprovadas pela Casa revisora –, as lideranças do Legislativo buscaram uma saída antecipada e temporária para impor a execução obrigatória das emendas individuais nos exercícios de 2014 e 2015.

Nesse sentido, o Congresso Nacional utilizou-se da lei de diretrizes orçamentárias para “antecipar a vigência” do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais. As disposições, discutidas e aprovadas em primeiro turno na Câmara dos Deputados e, posteriormente discutidas e alteradas no Senado Federal, foram replicadas no art. 52 da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 (LDO/2014)².

Adicionalmente, cabe ressaltar que as regras do orçamento impositivo não constam no projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2015 e foram inseridas no Substitutivo aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização e convertida na Lei nº 13.080, de 31 de dezembro de 2014. Isso porque a PEC 358/2013 somente foi aprovada na Câmara dos Deputados em turno final no dia 10/02/2015.

De acordo com suas regras, a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária anual tornou-se obrigatória no montante de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Tal montante pode ser reduzido em razão de contingenciamentos e impedimentos técnicos que justifiquem a sua não execução e não superados até 20 de novembro de cada ano.

1 Nota Técnica, nº 10, de 2013. Disponível no site: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013>.

2 NT Conjunta nº 06, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível no site: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ntc06OramentoImpositivo_textorevisado_130514.pdf

A promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, em 17/03/2015, torna relevante a análise da execução das emendas individuais antes e após “Orçamento Impositivo” e as possíveis repercussões do seu uso político para apoio no legislativo. A partir dos dados da execução orçamentária do período de 2008 a 2017, o presente estudo buscar verificar se ocorreram alterações no nível da execução de emendas e no seu uso político, bem como na equidade da sua execução, ou seja, se a execução vem ocorrendo de forma igualitária e impessoal, independentemente da autoria ou partido político.

Tal análise é relevante na medida em que o novo paradigma constitucional que trata das emendas parlamentares de caráter individual pode afetar o arranjo político do presidencialismo de coalizão e a agenda legislativa do Congresso Nacional.

Inicialmente, são apontadas as razões que motivaram os parlamentares a estabelecer regras para execução obrigatória das emendas individuais. A insatisfação dos congressistas com a execução e com os contingenciamentos de dotações relacionadas com suas emendas tem crescido ao longo dos anos e diversas propostas foram apresentadas. O debate sobre a matéria ocorre desde o final da década de 1990, quando foi apresentada a primeira proposta de Emenda à Constituição para tornar impositiva a execução do orçamento.

A partir da contextualização, realiza-se a análise das dificuldades enfrentadas pelos órgãos e Poderes para atendimento das normas referentes ao orçamento impositivo das emendas individuais no exercício financeiro de 2014 e as providências que foram adotadas para superá-las. Como se trata do primeiro ano das normas, muitas dúvidas surgiram e levaram à regulamentação da matéria por meio de atos infralegais.

Em seguida, é feita uma abordagem acerca da execução orçamentária e financeira das emendas individuais. Compara-se a execução do exercício de 2014 com a de anos anteriores. Para fins de comparação, são levadas em consideração apenas as programações decorrentes de emendas individuais.

Ao final, a partir dos acontecimentos históricos do último Governo da Presidente Dilma Rousseff e do Presidente Michel Temer, são tecidas algumas considerações sobre o uso das emendas parlamentares individuais nos diferentes momentos críticos (econômicos e políticos) vividos nos últimos anos, tendo como fio condutor a busca de apoio legislativo no presidencialismo de coalizão.

Contextualização

A utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo é um tema que desperta bastante interesse entre os estudiosos do orçamento público. Figueiredo e Limongi (2008) analisaram as relações políticas entre Executivo e Legislativo no Brasil, concluindo pela existência de um comportamento de cooperação da base aliada em torno de uma agenda negociada para sustentar o chamado presidencialismo de coalizão, de modo a garantir maior estabilidade nas relações políticas. Consideram que os contingenciamentos das emendas individuais seguem mais a lógica política do que a macroeconômica e concluem que a liberação de emendas é usada como “instrumento” de coesão da base de apoio político no Congresso Nacional. Outros como Pereira e Mueller (2002) afirmam que as regras vigentes do processo orçamentário proporcionam ao Executivo utilizar as emendas como “moeda política de baixo custo extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso” e que existe forte correlação entre a liberação da execução de emendas de parlamentares da base de apoio e as votações de matérias de interesse do governo.

Executivo brasileiro adota duas estratégias no processo de distribuição de verbas orçamentárias: a primeira é a de recompensar os deputados que pertencem à sua coalizão e punir os que dela não fazem parte; a segunda é considerar o tamanho e a importância relativa dos partidos políticos que integram a coalizão presidencial.

[...]

Quer dizer, a estratégia do governo é esperar até o último momento para executar investimentos orçamentários, inclusive emendas individuais ou coletivas dos parlamentares, como forma de pressioná-los a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo.

Num modelo de presidencialismo de coalizão como o brasileiro³ e de uma federação centralizadora de recursos na União, o Presidente da República precisa de apoio suficiente dos deputados e senadores para a aprovação das matérias legislativas de interesse do seu governo. Por sua

³ Foram registrados 32 partidos no TSE nas eleições de 2014, sendo 19 partidos com representantes no Congresso Nacional em 2013. Nas eleições de 2018 foram registrados 35 partidos políticos, que são aptos a receber recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), sendo que 9 não possuem representação no Congresso Nacional. Em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Agosto/dos-35-partidos-registrados-no-tse-34-receberao-recursos-do-fundo-eleitoral>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

vez, os parlamentares dependem do Executivo para levar recursos às suas bases eleitorais.

Nessa relação política, o uso do orçamento público como instrumento de barganha entre os Poderes é praticamente inevitável. Critérios políticos para liberação de recursos orçamentários, em especial para as programações derivadas de emendas, sobrepõem-se às necessidades reais e aos critérios técnicos ou legais.

Tollini⁴ afirma que:

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

Tal fato tem se tornado notório no governo federal, tanto com a criação da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), que, dentre outras atribuições, coordena a liberação dos recursos decorrentes de emendas, como pelas notícias publicadas na imprensa brasileira⁵.

O uso de emendas para aprovação de leis no Congresso Nacional pode ser constatado, por exemplo, no segundo semestre de 2013. Enquanto nos exercícios pretéritos os empenhos no período em questão se concentravam no mês de dezembro, em 2013, há ampliação do montante dos recursos empenhados do segundo semestre e um pico no mês de setembro (vide Tabela 2). O segundo semestre de 2013 foi marcado por votações importantes no Congresso Nacional como, por exemplo, os vetos à Lei do Ato Médico (Lei nº 12.842/13), o Projeto de Lei Complementar nº 200/12, que extingue a multa adicional de 10% sobre o FGTS paga pelos empregadores ao governo nas demissões sem justa causa, e o Projeto de Lei Complementar nº 288/13, que trata do Fundo de Participação dos

4 TOLLINI, Helio. **Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária**. Maio de 2008, p. 15. Integra em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1781>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

5 Por exemplo, matéria do G1 Globo de 10/12/2013: "Ideli nega quebra de promessa na liberação de emendas parlamentares. Ela disse que governo cumpriu promessa de liberar R\$ 6 bi para emendas..., para o pagamento médio de R\$ 10 milhões para cada senador e deputado, e alguns adicionais. Os integrantes da Comissão Mista de Orçamento (CMO), por exemplo, terão direito a R\$ 12 milhões cada. "É só fazer as contas", disse." integra: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/ideli-nega-quebra-de-promessa-na-liberacao-de-emendas-parlamentares.html>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

Estados. Também houve a votação da MP nº 621/13 (convertida na Lei nº 12.871/13), que cria o Programa Mais Médicos.

Essas e outras matérias polêmicas ofereceram a oportunidade de o Congresso pressionar o Planalto pela liberação de emendas a fim de encaminhar as votações. Conforme divulgou a imprensa livre, citando a fala do Deputado Eduardo Cunha:

A presidente Dilma Rousseff autorizou a liberação de R\$ 6 bilhões de emendas parlamentares ao Orçamento da União, de agosto a outubro. A primeira parcela de R\$ 2 bilhões já estava acertada neste mês, mas será paga em agosto. Mais R\$ 2 bilhões serão disponibilizados em setembro e outros R\$ 2 bilhões, em outubro.

Dilma cobrou agilidade dos ministros para liberar o dinheiro de agosto e para viabilizar os projetos dos meses seguintes.

Segundo relato de ministros que participaram da reunião, a presidente disse que o governo dispõe de um total de R\$ 6 bilhões para emendas parlamentares e que agora cabe aos ministros fazerem o dinheiro chegar na ponta.

Na volta do recesso do Congresso, a presidente vai enfrentar uma pauta indigesta. Os vetos feitos em julho — incluindo os da lei que estabelece os critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o do ato médico — serão incluídos na pauta de votação. O Palácio do Planalto está tentando convencer os aliados a manterem os vetos presidenciais, mas enfrenta forte resistência na base.

A dificuldade em liberar as emendas ao Orçamento da União tem criado arestas entre o governo e sua própria base. O líder do PMDB, Eduardo Cunha (RJ) disse que é muito positiva a preocupação da presidente em cobrar a execução de recursos das emendas que já foram liberados, mas que é preciso modificar a maneira de o governo tratar a base aliada. Cunha afirmou que não basta apenas liberar emendas para a melhor relação da presidente Dilma com sua base.

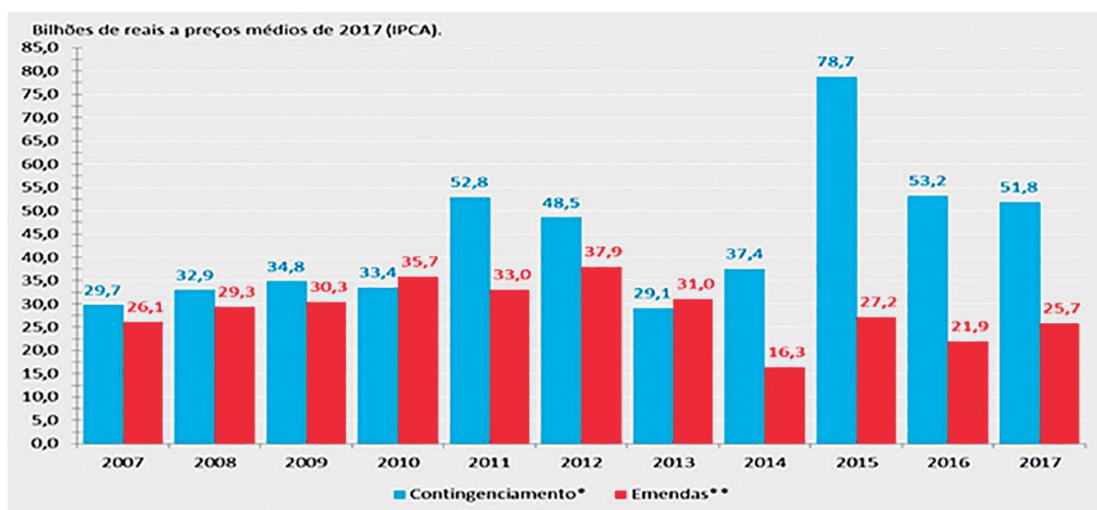
— Se a presidente está cuidando de emendas agora, é um bom sinal, um bom gesto político, ela está se mexendo para acomodar a base. Mas não adianta só isso. O que importa é mudança na prática da relação, no conjunto de práticas: discutir as matérias antes, não vetar sem conversar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário não entregar trator na base sem consultar o deputado. Isso

*agride o parlamentar. É o conjunto da obra — afirmou Eduardo Cunha.*⁶

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.

Gráfico 1

Dotação orçamentária acrescentada por emendas e valor do contingenciamento (2007 a 2017)



Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

*Dados retirados do primeiro Decreto de Contingenciamento de cada Exercício.

**Emendas individuais, de comissão e de bancada.

6 DAMÉ, Luiza, et al. Dilma autoriza liberação de R\$ 6 bilhões em emendas parlamentares. O Globo, em 31 de julho de 2013. Em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-autoriza-liberacao-de-6-bilhoes-em-emendas-parlamentares-9288062#ixzz2acsLiPa>>.

Sobre o contingenciamento e as emendas, Gontijo⁷ assevera que:

Ou seja, a arquitetura legal está sendo corrompida pelo excesso de discricionariedade, pela falta de transparência e de fidedignidade às leis vigentes, tornando o limite entre o orçamento autorizativo e impositivo tão frágil e movediço. Não há dispositivo específico que obrigue o Executivo a informar qual programação foi contingenciada.

A fim de atenuar esses efeitos e equilibrar a correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo, a PEC nº 353/2013 foi aprovada pela Câmara dos Deputados em segundo e último turno em 20/02/2015 e promulgada pelo Congresso Nacional em 17/03/2015, como Emenda Constitucional nº 86, de 2015, incorporando disposições presentes nas LDOs 2014 e 2015.

O gráfico anterior mostra que no período 2007-2013 os contingenciamentos do início do exercício tinham forte correlação com os valores das emendas aprovadas no orçamento anual (individuais e coletivas). Após o exercício de 2014, ano inicial da “instituição do orçamento impositivo das emendas individuais”, constata-se um distanciamento entre o valor contingenciado e o valor das emendas parlamentares, devido à citada regra do contingenciamento proporcional.

Examinar e refletir o delineamento pretendido pelo Legislativo e as experiências após a EC nº 86, de 2015, são fundamentais para apontar os possíveis impactos da sua instituição no presidencialismo de coalizão. O estabelecimento, por meio de Emenda Constitucional, de disposições que garantem parcela do Orçamento da União tanto na elaboração como na execução orçamentária e financeira para emendas parlamentares reflete a disputa entre Legislativo e Executivo pela apropriação de recursos escassos para promover políticas públicas com fins eleitorais.

A instituição do orçamento impositivo tem afetado a atuação dos órgãos gestores e o comportamento dos parlamentares na busca pela maximização do retorno eleitoral por meio da alocação de suas emendas, e modificou a interação estratégica com o Legislativo além de alterar seus instrumentos de “barganha”. Diante da “cota parlamentar” e da regra constitucional de contingenciamento proporcional das emendas ao bloqueio das despesas discricionárias, o espaço de barganha do Executivo com o parlamento foi reduzido.

⁷ GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares. Estudo Técnico nº 10, de 2013, p. 12. Em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>>. (Acesso em 25 de abril de 2014). Câmara dos Deputados. Brasília, DF, p. 8 e 9.

Ao mesmo tempo, os critérios para estabelecimento de impedimentos de ordem técnica à execução passaram a ser relevantes. Tais impedimentos previstos constitucionalmente eximem o executor da obrigatoriedade de execução, sendo a forma mais eficaz de suspensão ou liberação de empenhos e, por conseguinte, de influenciar a atuação dos parlamentares. Os critérios para estabelecimento de impedimentos a partir de 2014 têm gerado montantes elevados de emendas pendentes de execução e se tornou importante instrumento político para dificultar a execução e aumentar o grau de controle das emendas pelo Poder Executivo.

A partir dos dados da execução orçamentária e financeira, o presente estudo busca estabelecer a relação dos fatos políticos e legislativos relevantes no período de 2014 a 2017 e o uso de emendas parlamentares no âmbito da atuação política. Considera-se mais adequada sua mensuração pelo empenho frente ao montante mínimo obrigatório, mas a avaliação pelo pagamento, mesmo considerando ser mera consequência da entrega do bem ou do serviço (liquidação da despesa), também pode ser considerado como um elemento importante no uso das emendas para promover o apoio do parlamento pelo governo.

A “eficácia” das disposições da PEC nº 86/2015 está diretamente relacionada com a redução do uso das emendas individuais como moeda de troca. A equidade na execução entre autores será medida pelo desvio no nível de empenho entre os partidos da base de apoio e da oposição.

A análise dos dados da execução anteriores à 2014 não possibilita estabelecer um vínculo entre o autor da emenda, o partido e a funcional programática. Ou seja, uma única funcional programática consolidava as programações oriundas de emendas (individuais e coletivas) e as originalmente constantes no projeto de lei orçamentária anual que possuíam o mesmo classificador, de modo que não era possível identificar de forma precisa a origem (emenda ou proposta do Executivo) que tinha gerado um determinado empenho ou pagamento. Apenas nos casos em que uma emenda criou uma única funcional programática era possível garantir a origem da execução (emenda exclusiva). Em 2014 foi criado identificador de resultado primário 6 para identificar as emendas na elaboração e execução.

Em que pese não existir classificador de emendas individuais na programação orçamentária nos anos anteriores a 2014, é possível fazer uma estimativa bastante razoável do montante executado se levarmos em conta que o montante de programações oriundas exclusivamente de emendas individuais supera 75% do total aprovado de emendas in-

dividuais na maioria dos anos do período de 2004 a 2013, conforme quadro a seguir:

Tabela 1
LOA 2004 a 2014
Montante de emendas individuais
(total e exclusiva), por ano

			R\$ mil
Ano	Total emendas individuais	Total emendas individuais exclusivas	% Exclusiva
2004	1.482.208,0	1.120.500,9	75,60
2005	2.075.500,0	1.556.874,5	75,01
2006	2.964.421,3	2.283.180,6	77,02
2007	3.533.434,0	2.984.548,8	84,47
2008	4.742.410,0	3.278.275,3	69,13
2009	5.927.893,2	4.600.270,5	77,60
2010	7.411.901,5	4.320.741,3	58,29
2011	7.706.761,0	5.811.245,6	75,40
2012	8.892.500,0	7.249.361,0	81,52
2013	8.878.547,5	8.041.662,4	90,57
2014	8.671.639,0	8.671.639,0	100,00

Fonte: SIAFI e Selor.

Em relação ao estabelecimento de vínculos entre empenhos com autores e partidos políticos, a avaliação dos dados é ainda mais comprometida pela falta de classificador que possibilitava acompanhar a execução de emendas, sendo que somente em 2015 o SIAFI efetivamente vinculou o plano de trabalho às emendas individuais. Para mitigar tal restrição da análise da equidade a solução foi obter uma amostra representativa. Optou-se em analisar os dados do SICONV a partir de 2012, que já vinculavam a emenda (o autor e o partido político) como origem de financiamento de um convênio firmado (empenhado) entre a União e os estados, municípios ou entidades privadas para realizar transferências voluntárias, recursos que representavam entre 40 a 50% do total de recursos autorizados anualmente por emendas no período de 2012 a 2014. Tal amostra possibilita verificar o grau de equidade na execução orçamentária das emendas parlamentares individuais que efetivamente foram executadas no período anterior a 2015.

1. O uso das emendas como instrumento de coalizão

A partir da entrada em vigor do “Orçamento Impositivo das Emendas Individuais” o nível de execução e de pagamento foi elevado, o que pode indicar de forma preliminar uma redução de sua utilização como instrumento de barganha, não o fim do seu uso.

Assim, no que diz respeito às repercussões da EC 86/2015 no presidencialismo de coalizão, pode-se afirmar que o grau de uso das emendas individuais como instrumento de barganha política e de apoio para influenciar a aprovação de proposições legislativas foi reduzido com a imposição constitucional, uma vez que o montante empenhado cresceu substancialmente (vide Tabela 2 a seguir) e a execução orçamentária foi mais diluída ao longo de cada exercício em função do novo rito constitucional, que reduziu a concentração dos empenhos no final do ano (vide tabelas 8, 11, 12 e 13).

**Tabela 2 -LOA 2008 a 2017
Autorizado, empenho e
pagamentos para emendas individuais**

R\$ mil

Ano	Empenho			Pagamentos		
	Autorizado	Empenhado	%	Pago no ano	Restos a Pagar	Total
2008	4.742.410,0	2.650.274,1	55,9%	292.286,1	902.881,5	1.195.167,6
2009	5.927.893,2	3.500.425,2	59,1%	178.309,0	1.102.515,4	1.280.824,4
2010	7.411.901,5	2.298.710,5	31,0%	212.471,3	1.207.269,3	1.419.740,6
2011	7.706.761,0	2.608.314,3	33,8%	44.431,2	1.347.250,4	1.391.681,6
2012	8.892.500,0	3.426.634,7	38,5%	221.214,5	1.611.182,1	1.832.396,6
2013	8.878.547,5	4.801.581,8	54,1%	136.610,3	1.865.940,1	2.002.550,3
2014	8.671.639,0	6.141.610,7	70,8%	146.104,3	2.024.977,5	2.171.081,7
2015	9.645.707,5	3.419.638,2	35,5%	43.760,7	4.297.290,1	4.341.050,8
2016	9.072.777,8	7.258.012,4	80,0%	1.983.212,5	3.937.149,8	5.920.362,3
2017	9.028.642,1	7.121.161,2	78,9%	1.482.327,0	3.441.476,8	4.923.803,8

Fonte: SIAFI e STN/MF.

Conforme a Tabela anterior, a relação entre o valor empenhado e autorizado passou da média de 45% entre 2008 a 2013 para 70,8% em 2014 e para próximo a 80% em 2016 e 2017, percentual que praticamente representa o máximo do montante obrigatório em cada exercício. Em termos absolutos, os valores empenhados saltaram de uma média de R\$ 3,21 bilhões (2008 a 2013) para R\$ 6,14 (2014) R\$ 7,26 bilhões (2016) e R\$ 7,15 bilhões (2017); e os valores pagos, incluídos restos a pagar,

subiram de uma média de R\$ 1,52 bilhão (2008 a 2013) para R\$ 4,3 bilhões em 2015, R\$ 3,6 bilhões (2016) e R\$ 4,2 bilhões (2017).

O montante não empenhado em torno de 30% e 20% do inicialmente aprovado nos exercícios de 2014, 2016 e 2017 decorre da própria regra constitucional e, no ano de 2015, por questões operacional, financeira e política, assunto tratado nas sessões seguintes.

O montante obrigatório é reduzido pela: a) diferença da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista no projeto de lei orçamentária do ano de execução em relação à RCL do ano anterior efetivamente arrecadada (§§ 9º e 11 do art. 166 da CF); b) redução proporcional à limitação de empenho (contingenciamento) incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias (§ 17 do art. 166 da CF) e c) perda da obrigatoriedade de execução das emendas cujos impedimentos não forem superados até 20 de novembro de cada ano (§ 16 do art. 166 da CF), valores apresentados a seguir.

Tabela 3 - LOA 2014 a 2017
Montante Inicial, Obrigatório X
Execução Orçamentária e Financeira

R\$ mil

Item	2014	2015	2016	2017
Autorizado	8.671.639,0	9.665.360,3	9.104.222,9	9.098.657,4
- Poder Executivo	8.607.169,0	9.594.274,5	9.049.379,7	9.052.451,4
- Outros Poderes	64.470,0	71.085,8	54.843,1	46.206,0
Obrigatoriedade de Execução				
- Montante Mínimo Inicial (1,2% da RCL)	7.873.130,6	7.698.938,4	8.094.272,9	8.519.154,9
- Montante Mínimo após contingenciamentos	6.971.845,7	4.677.060,2	8.102.099,5	7.489.196,8
- Poder Executivo	6.907.375,7	4.605.974,4	8.047.256,4	7.442.990,8
- Outros Poderes	64.470,0	71.085,8	54.843,1	46.206,0
Cumprimento da obrigatoriedade da execução				
Execução orçamentária (% do montante obrigatório)	6.141.610,7 88,1%	3.419.638,2 73,1%	7.258.012,4 89,1%	7.121.161,2 95,1%
Execução financeira (% do montante obrigatório)	2.171.081,7 31,1%	4.341.050,8 92,8%	5.920.362,3 73,1%	4.923.803,8 65,7%

Fonte: SIGA, SIAFI e SIOP.

No entanto, tal redução do grau da discricionariedade do Poder Executivo não significa o fim do uso de emendas parlamentares ou da lei orçamentária para promover barganha política uma vez que os critérios para estabelecer os impedimentos técnicos à execução e à liberação financeira assumiram o espaço da redução da discricionariedade anterior promovida pelos contingenciamentos. Ademais, intensificou-se o uso de outras emendas coletivas e de programações discricionárias de âmbito nacional dos ministérios (chamadas por parlamentares no sentido lato de extra orçamentárias) para promover os acordos políticos.

As informações encaminhadas ao Congresso Nacional com base no disposto no § 17 do art. 166 da CF entre 2014 a 2018, conforme apresentado na Tabela 4 a seguir, demonstram que praticamente todos os parlamentares tiveram pelo menos uma emenda com impedimento técnico à execução. Os critérios para estabelecimentos dos impedimentos têm bloqueado bilhões de recursos de emendas e podem frustrar o objetivo de o orçamento impositivo de reduzir o seu uso como instrumento de barganha e de assegurar a execução de emendas individuais na mesma proporção das despesas discricionárias.

Registra-se preliminarmente que os critérios para impedir a execução das emendas individuais em 2014 e 2018 foram menos rígidos que entre 2015 e 2017, período de maior instabilidade política decorrente da crise do início do segundo mandato da Presidente Dilma que culminou no seu afastamento e do período de transição e, posteriormente, das denúncias contra o Presidente Temer.

Tabela 4
LOA 2014/18
Impedimentos técnicos de emendas individuais enviados ao CN
(R\$ milhões)

Ano	Tipo de autor	Qtde. autores	Quantidade de emendas			Valor do impedimento		
			Impedimento parcial	Impedimento total	Soma	Impedimento parcial	Impedimento Total	Soma
2014	Deputado	508	1.014	793	1.807	831	565	1.396
	Senador	79	134	122	256	162	98	260
	Total	587	1.148	915	2.063	993	663	1.656
2015	Deputado	499	1.801	1126	2.927	1.240	763	2.540
	Senador	78	274	150	424	181	96	339
	Total	577	2.075	1.276	3.351	1.421	859	2.879
2016	Deputado	504	2.282	768	3.050	1.484	470	1.981
	Senador	81	323	83	406	247	54	303
	Total	585	2.605	851	3.456	1.731	524	2.284
2017	Deputado	507	1.746	1330	3.076	1.270	946	2.216
	Senador	81	283	162	445	225	143	368
	Total	588	2.029	1.492	3.521	1.495	1.089	2.584
2018	Deputado	503	1.433	1163	2.596	703	591	1.294
	Senador	77	230	164	394	92	90	182
	Total	580	1.663	1.327	2.990	795	681	1.476

Fonte: Silor.

Em termos da análise da equidade e da utilização estratégica pelo Executivo das emendas individuais dos anos anteriores ao orçamento impositivo e do seu primeiro ano de vigência por meio da lei de diretrizes orçamentárias para 2014, foram utilizados os dados do SICONV entre 2012 e 2014, que já vinculavam o autor (e seu partido político) com a programação da emenda como origem de financiamento de um convênio firmado (empenhado) entre a União e os estados, municípios ou entidades privadas para realizar transferências voluntárias. A partir de 2015, foram utilizados exclusivamente os dados do SIAFI, que passaram a vincular os autores com os programas de trabalho.

Tendo por base os convênios firmados entre 2012 a 2014, pode-se afirmar que mesmo antes da EC 86/2015, não havia um desvio muito grande em termos de valores absolutos e relativos da execução das emendas individuais entre os autores e partidos da base e da oposição. Tal comportamento manteve-se até mesmo por exigência constitucional prevista no §§ 11 e 18 do art. 166 da Constituição. A partir da vigência da EC 86/2015 observa-se de forma precisa que não há desvios significativos entre a execução de parlamentares da base e da oposição, de modo que o

princípio constitucional da execução isonômica das emendas individuais independentemente da autoria está sendo seguido pela ótica agregada por partidos políticos. Consta-se no período de 2012 a 2017 uma correlação com o percentual de execução de parlamentares da base e da oposição de 95,6% e em relação ao valor da média por emendas executadas de 99,2%, o que convalida a afirmação inicial e distinta dos citados autores.

**Tabela 5 - LOA 2012 a 2017
Execução orçamentária de emendas individuais:**

Base X Oposição					R\$ mil			
Ano	Base				Oposição			
	Autori- zado	Empe- nhado	% de exe- cução	Valor médio	Autori- zado	Empe- nhado	% de exe- cução	Valor médio
2012	3.163.650	1.672.326	52,9%	871,5	444.951	202.514	45,5%	718,1
2013	4.033.620	3.004.519	74,5%	1.434,1	568.601	372.404	65,5%	1.186,0
2014	3.757.321	2.157.890	57,4%	854,6	653.638	404.307	61,9%	765,7
2015	7.976.087	2.812.124	35,3%	396,8	1.681.016	614.651	36,6%	373,0
2016	7.333.143	5.850.531	79,8%	756,6	1.764.575	1.413.203	80,1%	590,1
2017	6.794.543	5.350.644	78,7%	607,0	2.296.931	1.800.265	78,4%	491,3

Fonte: Siconv e Tesouro Gerencial.

Os dados da execução orçamentária de 2012 a 2017 apresentados na Tabela 5 leva a uma conclusão distinta da apresentada por Pereira e Mueller⁸, que a partir dos dados da Lei Orçamentária da União de 2000 consideram que parlamentares da base de apoio do governo tiveram suas emendas individuais executadas em nível superior aos da oposição,

A tabela 4 mostra que os partidos políticos que formam a coalizão presidencial no Congresso foram muito bem recompensados pelo governo na execução orçamentária de 2000. Os parlamentares ligados aos cinco partidos (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB) integrantes da coalizão presidencial receberam 83,8% da totalidade dos recursos públicos que foram executados como emendas individuais no ano de 2000, enquanto os partidos da coalizão de governo detinham 73,7% das cadeiras na Câmara dos Deputados.

8 PEREIRA, Carlos e Bernardo MUELLER. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro, p. 293. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2. 2002

O atendimento via emendas individuais de demandas de parlamentares da oposição, por vezes em percentual superior em relação aos parlamentares da base (apesar de em termos do valor médio de empenho por emenda ser um pouco inferior aos parlamentares da base), pode ser explicado pelo comportamento estratégico no presidencialismo de coalizão, em buscar a governabilidade com “baixo custo”. Parlamentares não diretamente alinhados com o governo também buscam recursos para suas bases eleitorais para assegurar a sobrevivência política e, num mecanismo de colaboração, recebem liberações de suas emendas ao mesmo tempo que interessava ao Poder Executivo buscar apoio para aprovar matérias legislativas de seu interesse em troca da destinação de recursos de baixo montante e de prazo longo de execução. Diante do risco de um alto custo político e fiscal em o governo perder o controle da pauta (“bomba”) do Congresso Nacional, torna-se mais conveniente promover mecanismo de colaboração com os parlamentares mesmo não sendo da base de apoio.

Ademais, os líderes e parlamentares da base de apoio são beneficiados, por exemplo, em investimentos estruturantes de grande vulto, que podem ter origem na proposta do Executivo ou de emendas coletivas (chamado vulgarmente como “extra orçamentário”), bem como por cargos nas diversas pastas ministeriais e empresas públicas.

No que tange aos pagamentos, há restrições em fazer os cálculos da média de pagamento das emendas entre base de apoio do governo, especialmente em função do “curso autônomo” administrativo e jurídico da sua realização. Cada emenda tem um bem ou serviço relacionado que possui diferentes prazos de maturação, medição, liquidação e pagamento. Assim, as emendas ligadas a investimentos, por exemplo, têm níveis baixos de pagamento no ano inicial de sua execução e geram restos a pagar em exercícios seguintes, sendo computados com os valores pagos de outras emendas no próprio exercício, na medida em que atende a interesses parlamentares. Apesar desse “curso autônomo”, isso não significa que o gestor não tenha instrumentos que possibilitem acelerar mais ou menos os pagamentos em cada exercício em função da disponibilidade financeira e de interesses e ordens emanadas da Casa Civil.

Tabela 6
LOA 2012 a 2017
Execução Financeira da Base e Oposição (2012 a 2017)

R\$ mil

Ano	Base		Oposição	
	Pagamentos	Valor médio	Pagamentos	Valor médio
2012	1.447.139	754,1	177.352	628,9
2013	2.325.100	1.109,8	288.429	918,6
2014	1.678.795	664,9	338.616	641,3
2015	3.964.869	566,4	376.180	228,7
2016	2.905.309	375,7	737.923	308,1
2017	3.130.117	355,1	1.038.724	283,5

Fonte: Siconv e Tesouro Gerencial.

No entanto, de forma similar aos empenhos, os desvios nos pagamentos entre parlamentares da base e da oposição não são significativos pela média como regra geral, exceto no ano de 2015, em que a medida da oposição ficou menos que a da metade dos parlamentares da “base”, resultado do tumultuado ano político para Presidente Dilma e do rompimento com o ex-deputado Eduardo Cunha, que culminou na abertura do processo de afastamento da chefe do Executivo no final desse ano. Em relação aos pagamentos, mesmo nos anos menos tumultuados da série, constata-se um nível médio de valor de pagamentos das emendas de parlamentares da base superior aos da oposição. Ressalta-se que o montante elevado de pagamentos em 2013 correlaciona-se com a busca do governo em “barrar” a aprovação da PEC 358/2013 (Orçamento Impositivo das Emendas Individuais) e sua inclusão na Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014).

1.1. A Execução das Emendas Individuais antes e em 2014

Conforme citado anteriormente, devido ao impasse para aprovação da PEC 358-A/2013, o projeto da lei de diretrizes orçamentárias para 2014 (PLDO 2014), que deveria ter sido aprovado antes da interrupção da sessão legislativa até 17 de julho de 2013, só foi aprovado em dezembro daquele ano.

O art. 52 do Substitutivo do PLDO/2014 não foi vetado pela Presidente da República e a Lei nº 12.919/13 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO 2014) estabeleceu que as programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emenda individual e identificadas com o classi-

ficador de resultado primário igual a 6 (RP 6) são de execução obrigatória em montante equivalente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. De acordo com o citado artigo, as dotações derivadas de emendas individuais devem ser executadas em sua plenitude, exceto se:

- a) a receita corrente líquida do projeto da lei orçamentária for inferior ao montante apurado do ano anterior;
- b) verificada a necessidade de contingenciamento, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- c) constatado impedimento de ordem técnica.

Tendo em vista que a RCL apurada no exercício de 2013 foi inferior ao valor do projeto de lei orçamentária para 2014, o montante de obrigatoriedade foi reduzido proporcionalmente. Por conseguinte, o montante inicial da obrigação orçamentária e financeira de execução das emendas individuais para 2014 foi equivalente a R\$ 7,873 bilhões (queda de 9,25%).

Com o Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014 (contingenciamento), a realização de receitas não se revelou suficiente para o cumprimento da meta de resultado primário. O montante de execução das programações oriundas de emendas individuais, por sua vez, pode ser diminuído na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Ademais, em função da previsão de realização de receitas não ser suficiente para o cumprimento da meta de resultado primário – o Decreto nº 8.197, de 20 de fevereiro de 2014, estabeleceu a programação orçamentária e financeira e os limites de empenho e pagamento para 2014 dos órgãos que compõem o Poder Executivo –, as despesas discricionárias foram reduzidas em 17,4%. Por consequência, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais (classificadas RP 6) foi inicialmente estabelecida no montante de R\$ 6,463 bilhões no âmbito do Poder Executivo (redução de 15,5%).

Tabela 7
LOA 2014
Obrigatoriedade de execução de
emendas individuais X autorizado

R\$ mil

Item	2014
Autorizado	8.671.639,0
- Poder Executivo	8.607.169,0
- Outros Poderes	64.470,0
Obrigatoriedade de Execução	

- Limite Inicial (1,2 % da RCL de 2013)	7.873.130,6
- Limite Mínimo após contingenciamentos	6.971.845,7
- Poder Executivo	6.907.375,7
- Outros Poderes	64.470,0

Fonte: SIGA, SIAFI e SOF Relatórios de Avaliação Bimestral.

Assim sendo, houve redução no início do ano de 24,7% no montante obrigatório referente à execução das emendas individuais marcadas com RP 6 no início de 2014. Após a alteração da meta de resultado primário em dezembro de 2014 e descontingenciamento, o montante mínimo subiu para R\$ 6,971 bilhões, correspondendo a uma redução efetiva de 19,6% em relação ao montante autorizado inicialmente na lei orçamentária de 2014.

Implicitamente, a “cota de cada parlamentar” inicialmente apresentada na proposta orçamentária por meio de suas emendas passou de R\$ 14,6 milhões para R\$ 11,0 milhões, em média. O Poder Executivo entendeu que a isonomia e o montante mínimo seriam obtidos pela execução da mesma “cota” para cada parlamentar.

Nos casos de impedimento de ordem técnica estabeleceu-se um rito extraordinário com a intenção de dar transparência e possibilitar ao parlamentar e beneficiário saná-lo (tanto no art. 52, § 2º, da Lei nº 12.919/13 como posteriormente no inciso I do § 14 do art. 166 da Constituição, inserido pela EC nº 86/2013).

Com a finalidade de dar cumprimento a essas disposições cogentes, o Poder Executivo regulamentou, por intermédio das Portarias Interministeriais nº 39 e nº 40, de 6 de fevereiro de 2014⁹, o processo de execução e de estabelecimento de impedimentos à execução das emendas individuais no exercício de 2014. O mecanismo de identificação da existência de impedimento foi excessivamente burocrático e confundiu-se o impedimento para execução da programação com a falta de elementos para firmar convênio ou instrumento congêneres. Nesse caso, por exemplo, foi considerado impedimento a falta de entrega da proposta pelo beneficiário da emenda até a data de 21 de março de 2014 ou que, nesse mesmo período, teve a proposta rejeitada ou pendente. Isso não configura impedimento para execução da programação apresentada por emenda, mas sim para celebração do convênio, casos em que medidas administrativas como o simples envio de proposta ou a substituição de beneficiário durante o

⁹ Em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/ntc03repub.pdf>>. (Acesso em 01 de outubro de 2018).

exercício viabilizaria a execução. Adicionalmente, o bloqueio de todas as programações até o final do prazo de indicação legislativa, mesmo sem impedimentos, atrasou a execução orçamentária das emendas pelos órgãos setoriais.

Sobre as expectativas da execução das emendas individuais no orçamento impositivo em 2014, Greginnin¹⁰ afirma:

[...] que o regime do orçamento impositivo estava sendo colocado em prática pela primeira vez em 2014, com um início tumultuado dado o cronograma mais restritivo do ano eleitoral. O governo federal, durante a fase de verificação de impedimentos, promoveu um bloqueio preventivo inicial de todas as emendas impositivas. Um dos comentários apresentados pelos respondentes ressalta que esse bloqueio contraria as disposições da LDO 2014, cuja presunção é a de que todas as programações devem, em princípio, ser consideradas como desimpedidas, e não o contrário.

Surpreendeu o fato de que, mesmo com as críticas e dificuldades iniciais, 46 % consideraram que as perspectivas eram positivas, ou seja, que a liberação das emendas, ao longo do tempo, será mais técnica e ágil. Na questão apresentada considerou-se como positiva a forma de liberação mais técnica (objetiva, sem barganha política) e mais ágil.

O baixo nível de execução de suas emendas entre 2010 a 2012 (vide Tabela 2) resultou na insatisfação dos parlamentares nesse período do governo Dilma e culminou na aprovação do orçamento impositivo na LDO 2014 no final de 2013.

Tabela 8
Empenhos de dotações decorrentes, exclusivamente,
de emendas individuais (Valores Nominais – R\$ mil)

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Jan.	0,0	102,1	0,0	0,0	30,4	0,0	0,0
Fev.	0,0	3.490,2	1.038,4	1.499,7	-26,4	0,0	706,4
Mar.	30,0	3.192,0	12.813,3	2.007,0	2.534,7	1.284,7	31,9
Abr.	13.169,3	9.242,5	33.011,3	-415,9	6.561,1	2.949,9	248,9
Mai.	40.260,3	18.996,4	358.194,9	10.358,1	34.716,7	1.280,2	981.180,7
Jun.	1.207.451,5	60.617,0	775.663,8	29.288,4	544.962,0	2.655,3	1.851.647,4
Jul.	518.886,3	27.053,8	435.384,6	10.093,6	812.344,7	234.042,7	1.355.930,8

¹⁰ GREGGIANIN, Eugênio. Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento, p. 11.

Ago.	13.022,4	32.148,3	37.045,4	5.587,0	138.661,5	1.663.554,7	55.684,4
Set.	9.542,6	98.639,3	50.904,3	26.598,3	59.242,5	50.330,0	540.802,3
Out.	8.421,9	348.866,9	23.910,0	212.164,5	64.154,7	988.339,1	240.723,2
Nov.	-10.222,8	1.166.053,7	78.422,8	470.971,7	152.195,5	1.056.442,1	497.033,0
Dez.	849.712,7	1.732.023,1	492.321,7	1.840.161,9	1.611.257,2	800.703,1	617.621,6
Total	2.650.274,1	3.500.425,2	2.298.710,5	2.608.314,3	3.426.634,7	4.801.581,8	6.141.610,7
Execução Orçamentária %	55,9%	59,1%	31,0%	33,8%	38,5%	54,1%	70,8%
Total/RCL do ano anterior (%)	0,69%	0,82%	0,53%	0,52%	0,61%	0,78%	0,94%

Fonte: SIGA e STN/MF.

A análise da série histórica da execução orçamentária das emendas individuais revela uma mudança de comportamento no exercício de 2014, com a elevação do percentual de empenho e de pagamento. Do montante obrigatório das emendas individuais marcadas com RP 6 de R\$ 6,972 bilhões (vide Tabelas 3 e 8), constatamos empenhos no total de R\$ 6,141 bilhões até 31 de dezembro de 2014, ou seja, 88,1% do montante mínimo obrigatório e 70,8% do autorizado (vide Tabelas 2 e 3). Pode-se deduzir que R\$ 831 milhões restantes (12%) não realizados frente ao montante obrigatório correspondem ao saldo de R\$ 1,655 de impedimentos informados ao Congresso Nacional que não foram superados até o final do ano de 2014 e perderam a obrigatoriedade de execução. Registra-se que não há publicidade que dê transparência das programações derivadas de emendas e dos respectivos valores que permaneceram impedidos e que não foram superados em cada exercício e, por conseguinte, perderam a obrigatoriedade de execução.

Uma das maiores reclamações dos parlamentares na relação com o Poder Executivo e que motivou a mudança constitucional promulgada em 2015 foi a insatisfação com empenhos concentrados no mês dezembro, o que provocava a perda de muitos convênios pela falta de prazo para sanar os impedimentos técnicos. Em comparação com o período de 2008 a 2013, observa-se na Tabela 9 que houve uma antecipação dos empenhos no exercício de 2014, especialmente após maio, ou seja, após o término da chamada indicação legislativa.

Comparativamente com outros exercícios, a execução orçamentária correspondeu à 0,94% da RCL, sendo o maior percentual da série histórica, mas abaixo do montante mínimo de 1,2% da RCL do ano anterior.

Em relação aos exercícios em que houve eleições a diferença é relevante. Em 2010, quando houve disputa pelos cargos políticos correspondentes aos de 2014, a execução orçamentária foi de 0,53% da receita corrente líquida do ano anterior. Em 2008 e 2012, outros anos de disputa eleitoral, o nível de execução foi de 0,69% e 0,61% da receita corrente líquida do ano anterior, respectivamente.

Cabe destacar que, em virtude das restrições impostas pelo art. 73 da Lei Eleitoral e da Resolução nº 23.404, de 27 de fevereiro de 2014 do TSE, as transferências voluntárias da União aos entes federados, inclusive as derivadas de emendas, somente podem ocorrer antes dos três meses que antecedem o pleito (até início de julho) e após as eleições (após outubro), salvo nos casos de convênios cuja execução física tiver sido iniciada antes desse prazo (em andamento), o que explica a queda nos meses de agosto a setembro e o novo aumento em novembro e dezembro de 2014.

Tabela 9
Pagamentos efetuados em programações decorrentes,
exclusivamente, de emendas individuais (R\$ mil)

Mês	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	26.743,9	46.434,5	31.258,9	54.127,1	41.313,0	40.038,6	97.173,4
Fevereiro	19.049,2	42.738,0	74.349,6	40.681,7	39.380,3	122.858,1	177.561,3
Março	25.063,9	55.833,6	100.263,3	47.073,3	115.624,9	189.559,6	157.608,0
Abril	42.455,7	64.227,4	158.052,6	51.094,2	148.787,4	137.860,4	309.007,4
Maiο	162.719,5	140.000,1	146.710,1	156.438,0	176.465,4	188.075,3	288.198,5
Junho	239.183,4	105.620,0	168.816,3	93.360,8	152.935,8	157.914,7	306.687,3
Julho	141.518,8	129.828,5	152.010,3	165.663,8	188.736,0	226.243,1	229.902,0
Agosto	79.636,0	81.796,4	57.113,6	68.672,3	68.500,2	280.144,4	94.415,3
Setembro	69.616,4	202.092,4	112.845,5	161.928,2	90.214,2	99.656,7	41.489,5
Outubro	81.519,8	187.387,2	100.273,9	95.284,1	167.293,8	138.235,3	99.815,5
Novembro	99.002,5	83.386,9	133.281,1	105.718,6	110.356,8	150.271,7	162.305,1
Dezembro	208.658,3	141.479,4	184.765,4	351.639,5	532.788,7	271.692,5	206.918,3
Total	1.195.167,6	1.280.824,4	1.419.740,6	1.391.681,6	1.832.396,6	2.002.550,3	2.171.081,7

Fonte: SIGA.

No que diz respeito aos pagamentos, conforme demonstrado na Tabela 9, o nível observado em 2014 foi superior ao de anos anteriores. A execução financeira das programações decorrentes de emendas individuais foi de R\$ 2,171 bilhões até 31 dezembro de 2014, 8,4% superior ao ano de 2013, ano que houve uma grande pressão parlamentar para liberação de recursos.

Ressalte-se que para o cumprimento do montante obrigatório financeiro de pagamento das emendas individuais foi permitido que metade dos valores pagos em 2014 corra a conta de restos a pagar de anos anteriores (§ 5º do art. 52 da LDO/2014). Porém, o valor obrigatório de execução financeira para as programações derivadas de emendas individuais (R\$ 6,972 bilhões) não foi alcançado em 2014, mesmo considerando as duas parcelas (autorizadas do ano e restos a pagar).

O uso das emendas para aprovação pelo Congresso de medidas de interesse do governo pode ser constatado no Diário Oficial da União de 28 de novembro de 2015, que publicou o decreto de programação orçamentária e financeira e autorizou a liberação de mais R\$ 444 milhões para emendas parlamentares, condicionando explicitamente a ampliação do repasse à aprovação pelo Congresso Nacional do nº 36/2014.

O referido projeto reduziu a meta fiscal inicialmente estabelecida em R\$ 99 bilhões e permitiu ao governo fechar as contas públicas de 2014 sem a obrigação de cumprir o superávit primário (economia para pagar os juros da dívida pública). Tal assunto teve grande destaque nos noticiários¹¹, ficando patente para sociedade a crise fiscal em que o país se encontrava, fato que gerou grande impasse legislativo pós eleições presidenciais de outubro de 2014, com ocorrência de invasões e tumulto para sua votação tanto na Comissão Mista de Orçamento como no Plenário do Congresso Nacional¹².

Com o decreto e alteração de resultado para déficit primário, o montante mínimo passou de R\$ 6,972 bilhões, e a cota implícita de cada parlamentar subiu em R\$ 750.000, passando de R\$ 10,8 milhões para em torno de R\$ 11,6 milhões.

1.2. A Execução das Emendas Individuais em 2015

Diante da crise econômica, que refletiu na queda da RCL em 2014 e no alto nível de contingenciamento em 2015 (conforme novas disposições constitucionais), o montante de cumprimento mínimo obrigatório das programações derivadas de emendas individuais foi reduzido para R\$ 4,111 bilhões, cerca de 57,5% do montante autorizado inicialmente em 2015, conforme Tabelas 2 e 10.

11 Em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/governo-amplia-verba-para-emendas-mas-condiciona-meta-fiscal.html>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

12 Em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/478699-TUMULTO-NAS-GALERIAS-ADIA-PARA-ESTA-QUARTA-VOTACAO-DE-MUDANCA-NA-META-FISCAL.html>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

Tabela 10
LOA 2015
Obrigatoriedade de execução das emendas
individuais frente ao autorizado

R\$ mil

Item	2015
Autorizado	9.681.842,3
- Poder Executivo	9.612.742,3
- Outros Poderes	69.100,0
Obrigatoriedade de Execução	
- Limite Inicia (1,2 % da RCL de 2013)	7.689.900,0
- Limite de execução após contingenciamentos	4.111.100,0
- Poder Executivo	4.081.800,0
- Outros Poderes	29.400,0
Cumprimento da obrigatoriedade da execução	
Execução orçamentária (% do montante obrigatório)	3.419,6 (83,2%)
Execução financeira (% do montante obrigatório)	4.341,0 (104,5%)

Fonte: SIGA, SIAFI e SOF Relatórios De Avaliação bimestral

Apesar dos dados da Tabela 10 anterior induzir que os percentuais da execução do montante obrigatório orçamentário e financeiro foram satisfatórios, pois corresponderam a 83,2% e 92,8%, respectivamente; em relação ao valor inicialmente autorizado, o nível de empenho foi equivalente a apenas 35,5%.

O regime do orçamento impositivo depende fundamentalmente da adoção de critérios objetivos e neutros na caracterização dos impedimentos, visto que afastam o dever de execução. O baixo nível de empenho observado em 2015 também foi influenciado pelos impedimentos técnicos.

Diante do impasse para aprovação da Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo e da não reeleição de quase 48% dos deputados, a Lei Orçamentária para 2015 somente foi publicada em 22/04/2015 (Lei nº 13.115) e apenas em 18/06/2015 foram editadas as Portarias n.º 221, 222, 310 e 311/2015, que disciplinaram os procedimentos inerentes às indicações dos beneficiários e aos casos de impedimentos técnicos das programações decorrentes de emendas individuais.

As citadas Portarias fixaram normas e procedimentos que dificultaram ainda mais a execução de emendas no exercício de 2015, fato que contribuiu com o baixo nível de empenho, somado ao alto nível de contingenciamento observado no exercício.

Como o prazo constitucional para avaliação dos impedimentos por parte dos órgãos executores é de 120 dias e até a edição dos citados atos normativos passaram-se quase 60 dias, os prazos para indicação dos beneficiários pelos autores das emendas e para avaliação dos impedimentos pelos órgãos setoriais foram comprometidos.

Além disso, as Portarias e as interpretações constitucionais equivocadas do Poder Executivo não possibilitaram que parlamentares não reeleitos para a 55ª legislatura (2015-2019) fossem legitimados a acessar o SIOPI para indicar beneficiários das programações decorrentes de emendas individuais. Assim, programações incluídas na LOA 2015 por autores que não tenham sido reeleitos (ex-parlamentares) não acessaram os sistemas do Poder Executivo para indicar beneficiários das emendas e foram consideradas inicialmente impedidas e encaminhadas para o Congresso Nacional. A “base legal” foi dada pelo art. 2º, § 1º, I da Portaria 221/2015, que classifica “a não indicação do beneficiário pelo parlamentar autor da emenda individual” como uma das hipóteses de impedimento, mesmo nos casos em que o parlamentar tenha “carimbado” no orçamento o município beneficiado (grande maioria das emendas de 2015).

No entanto, ex-parlamentares buscaram o Judiciário para poderem promover a execução das emendas apresentadas, mas a liberação do sistema se deu no segundo semestre¹³.

Vale ressaltar que foi vetado o dispositivo incluído pelo Congresso Nacional do PLDO 2015, nos seguintes termos: “§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 56.” Os vetos e as regulamentações demonstram a resistência do governo Dilma em viabilizar a execução das emendas após a EC nº 86/2015.

Como resultado desse processo, a Mensagem nº 10, de 2015-CN (nº 317, de 2015 na origem), de 20/08/2015, contém a informação (vide Tabela 3) de que, do total de 7.767 emendas individuais aprovadas (R\$ 9,7 bilhões), 3.351 apresentaram algum tipo de impedimento (R\$ 2,88 bilhões). Quase todos os congressistas tiveram algum tipo de impedimento detectado em suas emendas, em especial as emendas da grande maioria dos parlamentares não reeleitos.

Assim, a não apresentação do plano de trabalho no prazo representaram 87,3% dos impedimentos apresentados pelo Poder Executivo, fato decorrente das restrições e do cronograma impostos.

¹³ Em: <<https://www.jota.info/justica/stj-obriga-governo-a-liberar-emendas-de-parlamentar-que-perdeu-eleicao-02072015>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

Cabe destacar que os pagamentos para emendas individuais de R\$ 4,297 bilhões no exercício de 2015, representando quase o montante obrigatório desse exercício e praticamente o dobro dos pagamentos de 2014, foram fortemente influenciados pelas pressões políticas que a Presidente Dilma estava sofrendo no primeiro ano do mandato, após sua reeleição.

Em 7 de julho de 2015, em decisão unânime, o Tribunal de Contas da União – TCU – aprovou parecer pela rejeição das contas da Presidente Dilma Rousseff, o qual foi encaminhado para o Congresso Nacional, indicando crime de responsabilidade pelas pedaladas fiscais e pela edição de decretos não numerados de créditos orçamentários sem a devida autorização do Legislativo.¹⁴

No mesmo mês de julho de 2015, após o rompimento do Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, com o governo, para evitar a aprovação de projetos de lei que elevava os gastos da chamada “pauta bomba” (exemplo, alteração da correção do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS – e equiparação à correção da poupança), o governo liberou cerca de R\$ 1 bilhão de pagamentos de restos a pagar de emendas impositivas de 2014 e de anos anteriores.¹⁵ O governo também enviou o Projeto de Lei nº 5, de 22 de julho de 2015 – PLN nº 5/2015 –, o qual reduzia a meta de superávit primário de R\$ 55,3 bilhões do Governo Federal para R\$ 5,8 bilhões. Complementarmente, o governo contingenciou R\$ 11,2 bilhões de despesas discricionárias (que inviabilizavam o funcionamento da máquina nos últimos meses do ano), até a aprovação da mudança da meta, sendo que, desse montante, R\$ 500 milhões eram de emendas parlamentares.¹⁶

O impasse na votação do PLN nº 5/2015 estende-se novamente até dezembro.¹⁷ No final do ano, diante da crise econômica e da pressão política de parlamentares, do Tribunal de Contas da União e da mídia sobre as chamadas “pedaladas fiscais”, o governo precisou modificar a meta de resultado primário proposta no projeto de lei, prevendo R\$ 57 bilhões, com o BNDES, FGTS, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, resultado das “pedaladas fiscais” — manobras contábeis apontadas pelo Tri-

14 Em:<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-rejeita-contas-de-dilma-por-pedaladas-fiscais,1776349>>. Acesso em: (01 de outubro de 2018).

15 Em:<<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-libera-r-1-bilhao-em-emendas-,1734985>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

16 Em:<<http://www.valor.com.br/politica/4338696/sessao-do-congresso-para-votar-mudanca-da-meta-cai-por-falta-de-quorum>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

17 Em:<<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/122481>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

bunal de Contas da União (TCU) como¹⁸ irregulares no ano anterior. Tal alteração promovia um déficit primário de R\$ 119,9 bilhões e obrigou que o substitutivo do relator entregue na sessão do Congresso Nacional fosse novamente deliberado na CMO e, posteriormente, votado na sessão do Congresso Nacional.¹⁹

Assim, no dia 2 de dezembro de 2015, foi aprovado o PLN nº 5/2015 e no mesmo horário da sessão o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, irritado com os parlamentares integrantes do Partido dos Trabalhadores, que decidiram votar contra ele no Conselho de ética da Câmara dos Deputados, aceitou a denúncia formulada pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal para dar início do processo de afastamento (impeachment) da Presidente de Dilma Rousseff, por crime de responsabilidade.

Conforme demonstrado nas Tabelas 6 e 11, o crescimento das liberações financeiras cresceram a partir de julho de 2015, com seu ápice em dezembro, em virtude das referidas turbulências políticas entre Executivo e Legislativo, principalmente para os parlamentares “alinhados” com a base do governo naquele momento, que se encontrava muito fluída e instável. Os empenhos que estavam estagnados passaram a ser promovidos a partir de outubro de 2015, em nível similar para parlamentares da base e da oposição (vide Tabela 5) com o intuito de acalmar os ânimos do Congresso Nacional e para aprovar alteração de meta de resultado primário.

Tabela 11
LOA 2015
Execução Orçamentária e Financeira das Emendas Individuais Impositivas

R\$ mil

Mês	2015		
	Empenhado	Pago	RP Pago
Janeiro	-	-	417.450,2
Fevereiro	-	-	154.934,5
Março	-	-	44.306,8
Abril	4.755,0	-	31.202,1
Maior	1.332,4	4.255,2	72.731,4

18 Em: <<http://www.valor.com.br/politica/4339938/irritado-com-pt-cunha-aceita-abrir-processo-de-impeachment-de-dilma>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

19 Em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/12/02/congresso-aprova-mudanca-na-meta-fiscal-de-2015>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

Junho	7.057,7	4.824,1	94.259,5
Julho	2.504,4	(3.339,0)	211.460,6
Agosto	6.288,7	5.370,7	429.324,5
Setembro	(1.600,0)	(3.560,0)	703.467,2
Outubro	1.197.218,9	2.274,5	464.821,2
Novembro	1.183.482,8	11.396,7	679.329,4
Dezembro	1.018.598,4	22.538,5	994.002,4
Total:	3.419.638,2	43.760,7	4.297.290,1
Total/RCL do ano anterior (%)	53,3%	0,7%	67,0%

Fonte: SIGA e SIAFI.

1.3. A Execução das Emendas Individuais em 2016

A crise política influenciou fortemente a execução em 2016 e não seria diferente que no centro da crise estariam as questões fiscal e orçamentária e que novamente as emendas parlamentares teriam um papel importante na tentativa do governo de reorganizar a base de apoio, inclusive por meio de reformas ministeriais.

Em 22 de março de 2016 o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 96 (na origem), o PLN nº 1, de 2016, que visava alterar a meta de superávit primário do governo federal de R\$ 24,0 bilhões para R\$ 2,8 bilhões com possibilidade de fazer um déficit de até R\$ 96,6 bilhões, diante da crise financeira e da necessidade de pagar “saldo de pedaladas fiscais” e do risco de novamente ter parecer contrário do TCU às contas de 2015 e repetir os entendimentos de crime de responsabilidade.

Cumprir lembrar que no dia 1º de abril de 2016, por 38 votos a favor e 27 contra, a comissão especial do impeachment aprovou o relatório do deputado Jovair Arantes pela admissibilidade do processo de afastamento da presidente Dilma Rousseff, por crime de responsabilidade. Em 17 de abril de 2016, com grande mobilização nacional, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou relatório favorável à admissibilidade do afastamento da Presidente Dilma Rousseff, por 367 votos favoráveis e 137 contrários, o qual foi remetido ao Senado Federal.

Por seu turno, o plenário do Senado Federal aprovou a admissibilidade da denúncia e a abertura do processo por crime de responsabilidade

da Presidente Dilma Rousseff, que foi afastada em 12 de maio até que o processo fosse concluído.

Aberto o processo no Senado, o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente o cargo em 12 de maio de 2016. Como primeira medida relevante, em 21 de maio, Michel Temer, já presidente em exercício, promove por meio do Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, o anúncio para alterar o PLN nº 1, de 2016, e prever uma elevação do déficit primário passando de R\$ 96,6 bilhões encaminhado originalmente para um “rombo” de R\$ 170,5 bilhões, justificado pela queda de arrecadação e pela necessidade de pagamento de despesas atrasadas do PAC, da Saúde, da Defesa e para refinanciamento das dívidas dos estados, dentre outras.²⁰

Nesses termos, a partir do PLN nº 1, de 2016, por meio de substitutivo do Deputado Dagoberto, o Congresso Nacional aprovou a alteração da meta de resultado primário (déficit de R\$ 170,5 bilhões) em 24 de maio de 2016.²¹

O governo Temer, diante da necessidade de organizar a base de apoio do seu governo e da necessidade de alterar a meta para atender repasses das diversas pastas reprimidos no último ano de crise, somando-se ao encerramento do cronograma de avaliação dos impedimentos (cento e vinte dias após a sanção da Lei nº 13.255, de 14/01/2016 - LOA 2016), promoveu empenho de emendas parlamentares no montante de R\$ 3,8 bilhões em maio de 2016.

Após a votação no plenário do Senado a favor do afastamento definitivo, a Presidente Dilma Rousseff perdeu o cargo de Presidente da República em 31 de agosto de 2016.

Conforme apresentado na Tabela 12, para “honrar” os compromissos com a nova base aliada de apoio, o Governo Temer empenhou mais de R\$ 2,4 bilhões nos últimos meses de 2016 e pagou mais de R\$ 3,8 bilhões de emendas individuais, sendo o montante de R\$ 5,9 bilhões o recorde histórico de pagamentos de emendas parlamentares em num único exercício e de forma surpreendente com R\$ 1,9 bilhões de emendas do próprio exercício.

20 Em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/05/entenda-atual-situacao-das-contas-publicas-e-possiveis-medidas-maio.html>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

21 Em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/125312>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

Tabela 12
LOA 2016
Execução Orçamentária e Financeira das
Emendas Individuais Impositivas

R\$ mil

Mês	2016		
	Empenhado	Pago	RP Pago
Janeiro	-	-	50.625,0
Fevereiro	3.303,9	5,6	69.415,4
Março	4.368,6	2.263,9	357.119,0
Abril	69.012,9	217,1	230.675,7
Maiο	3.802.969,5	5.350,2	137.175,3
Junho	625.497,4	7.930,3	810.766,6
Julho	260.595,5	6.695,6	212.081,4
Agosto	(25.997,5)	3.823,9	180.025,3
Setembro	110.955,9	6.586,8	159.290,0
Outubro	257.994,8	7.152,1	244.146,8
Novembro	1.034.037,1	47.524,7	604.497,7
Dezembro	1.115.274,1	1.895.662,5	881.331,5
Total	7.258.012,4	1.983.212,5	3.937.149,8
Total/RCL do ano anterior (%)	107,6%	29,4%	58,4%

Fonte: SIGA e SIAF

Constata-se, assim, uma forte influência do uso das emendas parlamentares para rearticulação do governo Michel Temer. Cumpre registrar que tanto a elevação do déficit primário de 2016, citado anteriormente, como o Novo Regime Fiscal, que previa como base o “congelamento das despesas” pelo IPCA nos próximos exercícios, como os pagamentos, realizados até o encerramento do exercício de 2016, pavimentaram o maior nível de pagamento e de uso das emendas individuais para promover o apoio político, bem como para aprovar a EC 95/ 2016.

1.4. A Execução das Emendas Individuais em 2017

O ano de 2017 foi novamente de grande turbulência política no Brasil. Após a aprovação da Emenda Constitucional 95/ 2016 (Novo Regime Fiscal – Teto de Gastos) o governo passaria a apostar suas “fichas” na aprovação de audaciosa Reforma da Previdência (PEC 287/2016).

No entanto, a partir do acordo de delação firmado entre Grupo J&F (irmãos Batista) e o Ministério Público da União, em março de 2017, gravações vazadas e noticiadas na imprensa nacional que envolviam o próprio Presidente e seus principais aliados, o governo Temer passou a perder rumo e a ser enfraquecido.

Em 26 de junho de 2017, o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, apresenta a primeira denúncia contra o Presidente Michel Temer, no caso JBS, por corrupção passiva, com base nas delações premiadas de executivos²².

Novamente as emendas parlamentares, tanto as individuais impositivas (constitucional) como as de bancadas impositivas (disciplinada na lei de diretrizes orçamentárias de 2017) passaram a ter um papel relevante na articulação política para barrar a denúncia, que culminou no crescimento dos empenhos e pagamentos das emendas individuais a partir de junho de 2017, conforme apresentado na Tabela 13.

Encaminhada a denúncia do Ministério Público da União ao Supremo Tribunal Federal – STF e posteriormente à Câmara dos Deputados, o Presidente Michel Temer usou capacidade de articulação política em lidar com parlamentares para barrar a denúncia na Câmara dos Deputados, que o possibilitou responder ao STF após a conclusão do seu mandato em 31 de dezembro de 2018. Em 02 de agosto de 2017, votaram no Plenário 492 deputados dos 513 deputados: sendo 263 a favor do relatório pela rejeição da denúncia, 227 contra, 2 abstenções e 19 ausências.²³

No entanto, em 22 de setembro de 2017, o Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, entrega para o STF a segunda denúncia contra o Presidente Michel Temer, envolvendo o Presidente e aliados, imputando-lhe crimes de organização criminosa e de obstrução de justiça²⁴. Em 25 de outubro de 2017, a Câmara dos Deputados rejeita enviar para o STF a segunda denúncia contra o Presidente Michel Temer antes do término do seu mandato, por um placar mais apertado de 251 votos a favor do presidente e 233 contra, e com uma base do governo totalmente fragmentada.²⁵

A liberação de empenhos e pagamentos de emendas intensificou a partir de setembro de 2017, na busca de rearticular a base de apoio e de

22 Em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/janot-denuncia-temer-por-corrupcao/>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

23 Em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/votacao-denuncia-temer-camara.ghtml>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

24 Em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/14/politica/1505409607_914172.html>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018). Em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/segunda-denuncia-contra-temer.ghtml>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

25 Em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/segunda-denuncia-contra-temer.ghtml>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

nova tentativa em aprovar a Reforma da Previdência até o final da sessão legislativa em dezembro.

Tabela 13 - LOA 2017
Execução Orçamentária e Financeira das
Emendas Individuais Impositivas

R\$ mil

Mês	2017		
	Empenhado	Pago	RP Pago
Janeiro	1.001,0	1,0	56.598,7
Fevereiro	1.360,0	-	73.962,6
Março	5.191,9	-	497.999,6
Abril	5.544,7	426,8	44.948,4
Maiο	89.486,2	4.156,8	491.622,4
Junho	1.804.084,2	3.926,6	568.109,9
Julho	2.237.455,6	4.920,4	445.554,0
Agosto	138.726,5	813.676,3	167.112,7
Setembro	273.394,6	210.240,3	308.165,0
Outubro	759.115,7	115.253,6	270.468,0
Novembro	433.804,5	131.222,1	241.633,3
Dezembro	1.371.996,2	198.503,1	275.302,3
Total	7.121.161,2	1.482.327,0	3.441.476,8
Total/RCL do ano anterior (%)	98,6%	20,5%	47,6%

Fonte: SIGA e SIAFI.

Os dados constantes da Tabela 13 confirmam esse crescimento mensal no final do ano, sendo que, no encerramento do ano de 2017, os empenhos das emendas individuais impositivas alcançaram R\$ 7,15 bilhões, incluídas emendas nos demais Poderes, e corresponderam a 98,6 da RCL do ano anterior. No que diz respeito aos pagamentos, o ano de 2017 fechou com R\$ 4,92 bilhões para emendas individuais (68,1%, da RCL do ano anterior)²⁶.

Considerações finais

É da natureza das relações políticas o exercício de influência de um Poder sobre o outro a fim de ter suas pretensões atendidas. Nesse sentido, o Executivo possui diversos instrumentos. O orçamento público, como um

²⁶ Em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-libera-10-7-bilhoes-em-emendas-parlamentares-em-2017>>. (Acesso em: 01 de outubro de 2018).

deles, é utilizado pelo Executivo como meio de angariar apoio político. Mesmo com a instituição do “Orçamento Impositivo das Emendas Individuais” (EC nº 86/2015), que reduziu a força de tal instrumento, o caráter estratégico das emendas como moeda de troca não deixou de existir.

Os dados de execução e os depoimentos e as matérias citadas no presente estudo confirmam a importância das emendas individuais no presidencialismo de coalizão e sua utilização na busca da governabilidade.

Apesar da EC nº 86/2016 ter reduzido o grau de discricionariedade na execução das emendas individuais, dependendo da matéria em votação ou do impasse político em determinado ano, o governo pode contingenciar “prudencialmente” as despesas discricionárias no curso do exercício e reduzir o montante obrigatório das emendas individuais, tornar os critérios de impedimentos técnicos mais ou menos regidos e acelerar ou não liberação dos empenhos pelos ministérios, bem como os pagamentos de restos a pagar, de modo a promover voto favorável de parlamentar à pretensão do governo.

Com a obrigatoriedade de execução, torna-se fundamental o estabelecimento de critérios alocativos para convergência dos recursos derivados de emendas individuais com as prioridades e as políticas estruturantes pré-estabelecidas. Contribuiria para o cumprimento dos princípios constitucionais da independência do Legislativo, da impessoalidade e da eficiência uma menor interferência parlamentar e maior autonomia do gestor para a escolha do beneficiário dos recursos das emendas, de modo que tal escolha fosse dada no processo administrativo de gerenciamento das indicações, das demandas e das necessidades dos entes, orientados por critérios legais preestabelecidos de políticas públicas.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. BENITES, A.

BENITE. Afonso. Rodrigo Janot apresenta segunda denúncia contra Temer. **EL PAÍS**, em 15 de setembro de 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/14/politica/1505409607_914172.html>. Acesso em: 7 de junho de 2018.

CALGARO, Fernando. Governo diz que dará mais verba para emendas se for aprovada meta fiscal. **G1**, em 1º de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/12/gover>

no-amplia-verba-para-emendas-mas-condiciona-meta-fiscal.html>. Acesso em: 7 de junho de 2018.

CALGARO, Fernando et al. Por 251 votos a 233, Câmara rejeita enviar ao STF segunda denúncia contra Temer. **G1**, em 25 de outubro de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/segunda-denuncia-contra-temer.ghtml>>. Acesso em: 7 de junho de 2018.

CARAM, Bernardo. et al. Câmara rejeita denúncia e livra Temer de responder a processo no Supremo. **G1**, em 2 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/votacao-denuncia-temer-camara.ghtml>>. Acesso em: 7 de junho de 2018.

CARVALHO, Daniel, et al. Dilma libera R\$ 1 bilhão em emendas. **O Estado de São Paulo**, em 30 de julho de 2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-libera-r-1-bilhao-em-emendas-,1734985>>. Acesso em: 7 de junho de 2018.

CARTA CAPITAL. Temer libera 10,7 bilhões em emendas parlamentares em 2017. Carta Capital, em 7 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-libera-10-7-bilhoes-em-emendas-parlamentares-em-2017>>. Acesso em 7 de junho de 2018.

DAMÉ, Luiza, et al. **Dilma autoriza liberação de R\$ 6 bilhões em emendas parlamentares. O Globo, em 31/07/2013**. <http://oglobo.globo.com/brasil/dilma-autoriza-liberacao-de-6-bilhoes-em-emendas-parlamentares-9288062#ixzz2acsZLiPa>, acesso em 21/10/2014.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Estudo Técnico nº 10, de 2013. Disponível no site: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>. Acesso em 25-08-2014. Câmara dos Deputados. Brasília, DF.

GREGGIANIN, Eugênio. **Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo**. Estudo Técnico nº 16, de 2014. Disponível no site: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/et16.pdf> . Acesso em 29-09-2014. Câmara dos Deputados. Brasília, DF.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Editora da FGV / Fundação Konrad Adhenaue, 2008.

PEREIRA, Carlos e Bernardo MUELLER. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão**: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Vol. 45, nº 2. 2002.

VOLPE, Ricardo Alberto, et al. **PEC 565/2006 - Orçamento Impositivo**. Nota Técnica, nº 10, de 2013. Disponível no site: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013>. Acesso em 02-06-2014. Acesso em 14-06-2014.

_____. **Análise das Portarias Interministeriais nºs 39 e 40** - Execução das Programações decorrentes de Emendas Individuais em 2014 - Orçamento Impositivo (art. 52 da LDO 2014 - Lei nº 12.919, de 24/12/2013). NT Conjunta nº 03, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível no site: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/loa/2014/elaboracao/projeto-de-lei/notas-tecnicas-e-estudos/nota-tecnica-conjunta-no-3-de-2014>. Acesso em 10-07-2014.

_____. **Orçamento Impositivo na LDO 2014 - Subsídios para a definição dos procedimentos a serem adotados pelo Congresso Nacional com vistas ao cumprimento de suas atribuições**. NT Conjunta nº 06, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Disponível no site: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2014/ntc06OramentoImpositivo_textorevisado_130514.pdf. Acesso em 26-08-2014.

TOLLINI, Helio. **Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária**. Maio de 2008, p. 15. Integra em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1781>>. Acesso em: 01 de outubro de 2018.