

idp

idm

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A RELAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DAS
EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS COM AS METAS
E AS PRIORIDADES DO PODER EXECUTIVO NO CONTEXTO
POLÍTICO DISTRITAL DE 2018 A 2023**

ANDREY MOTA CANTANHEDE

Brasília-DF, 2025

ANDREY MOTA CANTANHEDE

**A RELAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DAS
EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS COM AS
METAS E AS PRIORIDADES DO PODER EXECUTIVO NO
CONTEXTO POLÍTICO DISTRITAL DE 2018 A 2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Breno Giovanni Adaid Castro.

Brasília-DF 2025

ANDREY MOTA CANTANHEDE

**A RELAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DAS
EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS COM AS
METAS E AS PRIORIDADES DO PODER EXECUTIVO NO
CONTEXTO POLÍTICO DISTRITAL DE 2018 A 2023**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 10 / 01 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid Castro - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Thiago Gomes Nascimento

C229r Cantanhede, Andrey Mota
A relação dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais com as metas e as prioridades do poder executivo no contexto político distrital de 2018 a 2023 / Andrey Mota Cantanhede. – Brasília: IDP, 2025.

107 p.
Inclui bibliografia.

Dissertação – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Administração Pública, Brasília, 2025.
Orientador: Prof. Dr. Breno Giovanni Adaid C.

1. Orçamento público.. 2. Emendas parlamentares. 3. Presidencialismo de coalização. 4. Emenda Constitucional nº 86/2015.. I. Título.

CDD: 351

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

Em meio à longa discussão sobre a natureza jurídica do orçamento público, a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 86/2015, as emendas parlamentares individuais ganharam destaque em razão de seu caráter impositivo. Essa inovação permitiu que os parlamentares obtivessem mais participação no processo legislativo orçamentário e proporcionou maior aproximação com suas bases eleitorais. Contudo, devido à discricionariedade conferida ao Poder Executivo na execução do orçamento público, as emendas individuais servem como moeda de troca no presidencialismo de coalizão, configurando um importante instrumento de negociação política entre o Executivo e o Legislativo. Destarte, este estudo, de caráter exploratório e descritivo, empregou métodos estatísticos, especialmente a correlação de Pearson e a comparação de médias, para analisar se a alocação dos recursos oriunda de emendas parlamentares individuais guarda relação com as metas e as prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo distrital, permitindo inferir o grau em que essas emendas têm contribuído para o alcance das prioridades governamentais, em três diferentes legislaturas, no período de 2018 a 2023. Os resultados da pesquisa sugerem um processo de realocação dos recursos oriundos de emendas parlamentares individuais para áreas prioritárias – especialmente no setor educacional, a evolução na gestão dos recursos provenientes de emendas parlamentares, a importância da articulação entre o Legislativo e o Executivo para a execução de políticas públicas no contexto distrital.

Palavras chave: Orçamento público; Emendas parlamentares; Emenda Constitucional nº 86/2015; Presidencialismo de coalizão; Metas e prioridades governamentais.

ABSTRACT

Amidst the lengthy discussion about the legal nature of the public budget, as of the publication of Constitutional Amendment No. 86/2015, individual parliamentary amendments have gained prominence due to their impositivity. This innovation has allowed parliamentarians to have more participation in the legislative budget process and has promoted closer relationships with their electoral bases. However, due to the discretion granted to the Executive Power in the execution of the public budget, individual amendments serve as bargaining chips in coalition presidentialism, constituting an important tool for political negotiation between the Executive and the Legislative. Therefore, this exploratory and descriptive study used statistical methods, especially Pearson correlation and comparison of means, to analyze whether the allocation of resources from individual parliamentary amendments is related to the goals and priorities established by the District Executive Branch, allowing inference about the degree to which these amendments have contributed to achieving government priorities across three different legislatures, from 2018 to 2023. The research results suggest a process of reallocation of resources from individual parliamentary amendments to priority areas - especially in education, a evolution in the management of resources from parliamentary amendments; the importance of coordination between Legislative and Executive branches for the implementation of public policies in the district context.

Keywords: Public budget; Parliamentary amendments; Constitutional Amendment No. 86/2015; Coalition presidentialism; Government goals and priorities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1

Dotação autorizada das EPI, relativa às metas e às prioridades, ano a ano
.....69

Gráfico 2

Dotação autorizada das EPI em 2018, relativa às metas e às prioridades, por ação
.....70

Gráfico 3

Dotação autorizada das EPI em 2019, relativa às metas e às prioridades, por ação
.....71

Gráfico 4

Dotação autorizada das EPI em 2020, relativa às metas e às prioridades, por ação
.....71

Gráfico 5

Dotação autorizada das EPI em 2021, relativa às metas e às prioridades, por ação
.....72

Gráfico 6

Dotação autorizada das EPI em 2022, relativa às metas e às prioridades, por ação
.....73

Gráfico 7

Dotação autorizada das EPI em 2023, relativa às metas e às prioridades, por ação
.....73

Gráfico 8

Evolução do Percentual de Execução Orçamentária das EPI, ano a ano
.....76

Gráfico 9

Evolução do Percentual de Execução Orçamentária das EPI, relativa às metas e às prioridades, ano a ano
.....78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Quadro-resumo das hipóteses

.....56

Quadro 2

Variáveis utilizadas na análise quantitativa e estatística

.....66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Dotação autorizada das EPI, ano a ano, segregada por metas e prioridades **62**

Tabela 2

Percentual de Execução Orçamentária das EPI, ano a ano **64**

Tabela 3

Média dos valores empenhados com EPI dividido pela dotação autorizada às EPI, por legislatura, em relação ao posicionamento político do parlamentar **65**

Tabela 4

Dotação autorizada das EPI, ano a ano, segregada por metas e prioridades (com resultados) **68**

Tabela 5

Percentual de Execução Orçamentária das EPI, ano a ano (com resultados) **75**

Tabela 6

Percentual de Execução Orçamentária das EPI que compõem as metas e as prioridades, ano a ano (com resultados) **77**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 13

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	13
1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.3 ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS.....	15
1.3.1 OBJETIVO GERAL.....	15
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
1.4 JUSTIFICATIVA.....	15

2. REFERENCIAL TEÓRICO 19

2.1 ASPECTOS BASILARES DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	19
2.1.1 UM BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	19
2.1.2 AS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	22
2.2 O DILEMA DO CARÁTER AUTORIZATIVO OU IMPOSITIVO DO ORÇAMENTO PÚBLICO	24
2.2.1 A VISÃO DOS TEÓRICOS CLÁSSICOS.....	24
2.2.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONCEPÇÃO DA LITERATURA ESPECIALIZADA BRASILEIRA.....	25
2.2.3 A COMPREENSÃO TEÓRICA APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015	28
2.2.4 O POSICIONAMENTO DA SUPREMA CORTE BRASILEIRA.....	31
2.3 ASPECTOS POLÍTICOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO	33
2.3.1 O PODER LEGISLATIVO NO CONTEXTO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO INTERNACIONAL	34
2.3.2 AS EMENDAS AO ORÇAMENTO PÚBLICO NO CENÁRIO BRASILEIRO	35
2.3.3 A PROEMINÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	37
2.3.4 A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	40
2.3.5 AS EMENDAS PARLAMENTARES NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	43
2.4 DESDOBRAMENTOS DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO	48
2.4.1 A COMPATIBILIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES COM O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	48
2.4.2 O NÍVEL DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS APÓS A EC Nº 86/2015	51

SUMÁRIO

3. HIPÓTESES DO ESTUDOErro! Indicador não definido.

3.1 A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS NÃO GUARDA RELAÇÃO COM AS METAS E AS PRIORIDADES DEFINIDAS PELO PODER EXECUTIVO DISTRITAL.....**55**

3.2 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DE TRABALHO INCLUÍDOS POR EMENDAS INDIVIDUAIS DOS DEPUTADOS DISTRITAIS, INCLUSIVE AQUELAS DESTINADAS A ATENDER AS METAS E AS PRIORIDADES DO PODER EXECUTIVO DISTRITAL, ESTÁ ABAIXO DO PREVISTO INICIALMENTE PELA LEI ORÇAMENTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**55**

3.3 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DE TRABALHO INCLUÍDOS POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS É MAIS SIGNIFICATIVA CASO O PARLAMENTAR PERTENÇA À MESMA BASE POLÍTICA DO GOVERNO EXECUTIVO DISTRITAL**56**

3.4 QUADRO-RESUMO DAS HIPÓTESES.....**56**

4. MÉTODO DE PESQUISA.....Erro! Indicador não definido.

4.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA.....**59**

4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA **61**

4.3 DA ANÁLISE DOS DADOS E VERIFICAÇÃO DAS HIPÓTESES..... **61**

4.4 VARIÁVEIS..... **66**

5. RESULTADOSErro! Indicador não definido.

6. CONCLUSÃOErro! Indicador não definido.

REFERÊNCIAS..... 88



1

INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

No Brasil, os Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) são de iniciativa do Poder Executivo, nos termos do art. 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988), ficando a cargo do chefe desse Poder apresentar anualmente ao parlamento as previsões de receitas e as pretensas despesas para o exercício subsequente. Após recebido o PLOA, os parlamentares discutem o projeto e, ao final, aprovam, emendam ou rejeitam os gastos propostos pelo Executivo, mediante rito próprio. Embora haja ampla discussão sobre o assunto, após a recente introdução da impositividade a uma pequena parcela no orçamento público no contexto brasileiro, infere-se que, por consequência, as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) têm caráter meramente autorizativo (Blanchet; Lubke, 2020), ou seja, o poder público não está obrigado a executar os dispêndios ali elencados, embora possua autorização para executá-los. De acordo com Piscitelli (2006, p. 6): “Numa visão mais restritiva, a lei orçamentária não cria legislação sobre receitas e despesas, apenas autoriza o Executivo a cumpri-las sob certas condições e limites financeiros”.

Contudo, na União, inicialmente com a Lei nº 12.919 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 2013), previu-se que uma parcela das despesas incluídas por emendas individuais na LOA de 2014 seria de execução obrigatória, diferentemente do restante das programações fixadas no orçamento. Assim, podemos inferir que uma fração do orçamento público carrega um caráter impositivo, denominado por Scaff (2015) de “Orçamento impositivo à brasileira”, pois embora não tenha sido aprovada uma regulamentação que obrigue o Poder Executivo a cumprir integralmente as leis orçamentárias, foi estabelecida a obrigatoriedade de execução exclusivamente das emendas individuais. Logo depois, com a publicação da Emenda Constitucional nº 86 (Brasil, 2015), o orçamento impositivo recebeu o status constitucional. Como reflexo, provocou uma “corrida”, nos estados e municípios, visando replicar tal dispositivo em suas constituições estaduais e lei orgânicas, conforme destacam Silva e Bittencourt (2019). No contexto do Distrito Federal, área de estudo deste

trabalho, a introdução das emendas parlamentares de execução obrigatória no ordenamento jurídico distrital ocorreu por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 85, de 25/11/2014, com efeitos a partir da lei orçamentária distrital de 2015 (Brasil, 2014).

Em que pese a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais, o estudo de Diniz (2016) acerca do orçamento federal revela que os valores empenhados estão aquém do estabelecido pela Constituição, frustrando as expectativas de um orçamento impositivo efetivo, capaz de alterar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. No mesmo sentido, Pederiva e Pederiva (2015) observaram a manutenção dos padrões de execução das emendas individuais, quando a programação é compartilhada com o Executivo ou outros parlamentares, e a diminuição do nível de execução quando esta é financiada exclusivamente com recursos de emendas individuais. No contexto de direcionamento dos gastos, temos ainda que considerar que as emendas parlamentares não se dissociam facilmente dos programas do governo, criando novos gastos ou políticas públicas, mas inserem suas preferências de alocação, especialmente em relação à distribuição geográfica dos recursos (Batista, 2015), ao passo que alguns deputados destinam emendas para os municípios que representam, sem considerar as prioridades ou seguir um sistema justo, com regras objetivas baseadas em um diagnóstico da realidade (Medina *et al.*, 2023).

Diante da inovação jurídica nos orçamentos públicos dos diversos entes federados brasileiros, a presente pesquisa é relevante para compreender os desdobramentos na execução do orçamento público do Distrito Federal, decorrentes da implementação das emendas parlamentares individuais e do orçamento impositivo incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 85, de 25/11/2014.

1.2 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A aplicabilidade dos recursos provenientes de emendas parlamentares individuais guarda relação com as metas e as prioridades do Poder Executivo, considerando o contexto político distrital entre os anos de 2018 e 2023?

1.3 ENUNCIÇÃO DOS OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GERAL

Este estudo objetiva analisar se a aplicabilidade dos recursos provenientes por meio de emendas parlamentares individuais guarda relação com as metas e as prioridades do Poder Executivo, considerando o contexto político distrital entre os anos de 2018 e 2023.

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A fim de alcançar o objetivo geral proposto para a pesquisa, foram traçados os seguintes objetivos específicos:

- a) Examinar a alocação dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais, especialmente em relação às metas e às prioridades definidas pelo Poder Executivo distrital;**
- b) Verificar o grau de execução das emendas parlamentares individuais de acordo com as metas e as prioridades definidas pelo Poder Executivo distrital;**
- c) Analisar o comportamento da execução das emendas parlamentares individuais de acordo com o alinhamento político dos parlamentares com o governo distrital nas três legislaturas, entre o período de 2018 a 2023.**

1.4 JUSTIFICATIVA

A implementação do orçamento impositivo teve como objetivo primordial fortalecer a efetividade da lei orçamentária, consequentemente, alterando as relações de poder entre o Executivo e o Legislativo no processo orçamentário, sendo que para Santos (2016, p. 54), “a propositura e aprovação da EC nº 86/2015 tem como plano de fundo a busca pela ampliação da capacidade do Poder Legislativo de influir nas decisões orçamentárias, obrigando o Executivo a executar as despesas fixadas no orçamento”. Diante da recente inauguração, no ordenamento jurídico distrital, do orçamento impositivo, ocorrido por meio das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, torna-se imperiosa uma análise para compreender como estes gastos vêm sendo destinados pelos parlamentares, e como a população local vem se beneficiando desses recursos.

Montantes expressivos são reservados aos deputados distritais. A Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) prevê que até 2% (dois por cento) da Receita Corrente Líquida arrecadada são destinados para utilização por meio de emendas parlamentares individuais. Em que pese parecer um percentual irrisório, diante de tantas despesas obrigatórias e inúmeras vinculações orçamentárias, os valores destinados aos parlamentares se tornam relevantes (Silva, 2013). Diante disso, o presente trabalho acompanhará a evolução dos graus de execução orçamentária de recursos provenientes das emendas parlamentares individuais no âmbito distrital, de acordo com os resultados apresentados pelas pesquisas de Pederiva e Pederiva (2015), Diniz (2016) e Blanchet e Lubke (2020).

Embora consideráveis quantias de recursos tenham sido destinadas às emendas parlamentares individuais, muito vem se questionando sobre a efetividade de implementação de políticas públicas por meio dessas emendas (Almeida, 2020), porquanto é necessário que os membros do Poder Legislativo harmonizem o encaminhamento de suas emendas com o planejamento das atividades do Estado, visando fortalecer as políticas públicas já existentes (Comparato, 1994). Desta maneira, a presente pesquisa abordará a destinação dos recursos das emendas parlamentares individuais, verificando se tais dispêndios guardam relação com as metas e as prioridades definidas pelo Poder Executivo.

Em seguida, considerando que historicamente as emendas são utilizadas pelos parlamentares para estreitar o contato com suas bases de eleitores, atendendo aos interesses eleitorais dos parlamentares responsáveis por sua proposição (Scaff, 2015) e que “os parlamentares se beneficiam politicamente com a possibilidade de destinar recursos federais para as suas bases eleitorais” (Tollini, 2008, p. 15). Ainda, levando em conta que o processo orçamentário é reflexo do conflito de preferências existentes na formulação de políticas públicas (Wildavsky, 2002) e que o Poder Executivo precisa de apoio suficiente dos deputados para aprovação das pautas de seu interesse, ao mesmo tempo que os deputados precisam levar recursos para suas bases eleitorais (Cambraia; Volpe, 2015), o estudo irá verificar a intensidade de execução das emendas parlamentares individuais de acordo com a filiação partidária dos deputados distritais, considerando o cenário de interdependência dos poderes num modelo de presidencialismo de coalizão, isto é, um conjunto de estratégias adotadas para formar

alianças em todo o sistema político, visando obter governabilidade (Abranches, 1988).

Por fim, tendo em vista a recente promulgação das emendas parlamentares individuais e do orçamento impositivo, trazidos pela Emenda à Lei Orgânica nº 85, de 25/11/2014, após a presente pesquisa teremos melhores condições de compreender os desdobramentos da alocação dos recursos oriundos dessas emendas, em comparação com as metas e as prioridades definidas pelo Poder Executivo, visto que é “através do orçamento os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais” (Abrucio; Loureiro, 2005, p. 12).



2

REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, apresenta-se o referencial teórico que dá sustentação à pesquisa proposta.

2.1 ASPECTOS BASILARES DO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Inicia-se com esta seção que visa apresentar alguns dos aspectos basilares do orçamento público no Brasil, que serão explicitados em duas subseções: a primeira, que traz um breve histórico acerca do orçamento público; enquanto a segunda apresenta as funções do orçamento público.

2.1.1 UM BREVE HISTÓRICO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Até a proclamação da Independência, a gestão das finanças públicas brasileiras era conduzida de forma simplista, fundamentada exclusivamente em projeções básicas de entradas e saídas de recursos, as quais guardavam semelhanças com os esquemas orçamentários e estimativas absolutistas (Baleeiro, 2015). Com a chegada do rei D. João IV, iniciou-se o processo de organização das finanças, com a criação do Tesouro e o regime de contabilidade, em 1808.

Em 1830, sob a égide da Constituição de 1824, foi elaborado o primeiro orçamento público brasileiro, com vigência para o exercício de 1831-1832, estabelecendo a exigência de um processo formal no qual o Poder Legislativo passou a ter a responsabilidade de autorizar as receitas e determinar as despesas, cabendo ao Executivo a iniciativa para a elaboração da proposta orçamentária (Baleeiro, 2015). O referido autor ainda leciona que, anos depois, com a promulgação da Constituição da República em 1891, o Tribunal de Contas da União (TCU) foi instituído, e a elaboração do orçamento se tornou uma competência privativa do Congresso Nacional.

Passadas duas décadas do século XX sem grandes inovações sobre a organização das finanças públicas, em 1922, por ato do

Congresso Nacional, foi aprovado o Código de Contabilidade (Decreto nº 4.536/1922), resultando no aprimoramento das regras contábeis e dos procedimentos orçamentários, sendo um marco evolutivo para o controle das contas públicas. Naquela época, ainda sob a vigência da Constituição da República de 1891, a responsabilidade pela iniciativa em assuntos orçamentários era atribuída à Câmara dos Deputados, sendo incumbência do Executivo enviar uma proposta, até 31 de maio do ano anterior, ao Legislativo, que serviria de base para a iniciativa da lei orçamentária (Giacomoni, 2022). Mais à frente, na Era Vargas, visando a centralização de poder, a Constituição de 1934 atribuiu a competência para elaboração da proposta orçamentária ao Presidente da República, e ao Legislativo era incumbida a função de apreciar e votar a lei de orçamento, com a possibilidade de os parlamentares proporem emendas ao orçamento (Giacomoni, 2022).

Sob o regime autoritário do Estado Novo, Giacomoni (2022) explica que a Constituição de 1937 atribuiu ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão do Poder Executivo, a responsabilidade de elaborar a proposta orçamentária, que seria posteriormente apreciada e votada pelas duas câmaras legislativas. No entanto, na prática, essas câmaras nunca foram estabelecidas. O referido autor ressalta que, dessa forma, o Presidente da República basicamente elaborava e decretava o orçamento, no qual tinha total autonomia. Ainda, a Carta de 1937 deixou de considerar crime de responsabilidade caso o Presidente da República praticasse ato que violasse a lei orçamentária. Percebe-se, aqui, que o Executivo usa de instrumentos para reforçar ainda mais a concentração de poder, inclusive nas matérias ligadas ao orçamento público.

Com o fim do Estado Novo, em 1946 foi promulgada uma nova Constituição, que restabeleceu a participação do Poder Legislativo na discussão e aprovação da lei orçamentária, incluindo a possibilidade de emendá-la (Giacomoni, 2022). Além disso, a Carta de 1946 inovou quanto ao planejamento orçamentário, trazendo mecanismos de planejamento, mediante o estabelecimento de planos setoriais e regionais, os quais tiveram impactos no orçamento, ao instituírem vinculações com a receita (Rocha, 2011).

Sob o período de regime militar, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 proibiu o Poder Legislativo de emendar a lei orçamentária se essa acarretasse aumento de despesa. Além disso, instituiu o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), que previa as

despesas de capital para o período de três anos. No mesmo ano, com a publicação do Decreto-lei nº 200 (Brasil, 1967), é estabelecido o planejamento como princípio da administração pública e instituído o orçamento-programa (Giacomoni, 2022).

Em 1988, com a promulgação da Carta Cidadã, restabeleceu-se a prerrogativa de o Poder Legislativo propor emendas sobre despesa ao projeto de lei orçamentária, sendo instituídos o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, fortalecendo o aspecto de planejamento estatal (Giacomoni, 2022). O PPA traz as diretrizes e os objetivos governamentais para os próximos quatro anos, ao passo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e as prioridades para cada exercício, e ainda baliza a elaboração da Lei Orçamentária Anual subsequente; ambos os instrumentos serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum (Brasil, 1988).

Em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, conhecida como Reforma Administrativa, por meio do art. 37 da CF/88, exigiu-se expressamente a adoção do princípio da eficiência na Administração Pública, estando ligada tanto ao modo de atuação do agente público, à maneira da Administração pública se organizar, e também com a finalidade de alcançar resultados melhores na gestão da coisa pública (Di Pietro, 2023). Na concepção de Coelho (1979, p. 23), “de forma geral, podemos pensar no conceito de eficiência como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados”. Em termos estritamente orçamentários, a Reforma Administrativa incluiu o § 7º ao art. 39 da Constituição, prevendo que leis dos entes federativos disciplinarão sobre a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público. Por fim, ressalta-se que o art. 74 da Constituição já previa, desde a sua promulgação, a instituição de sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Mantendo a adoção dos paradigmas de gestão gerencial, em 2000 foi estabelecida a responsabilização fiscal, materializada por meio da Lei Complementar nº 101, que tinha por finalidade instituir a fiscalização da gestão contábil e orçamentária, firmando novos paradigmas, metas fiscais e responsabilidades objetivas aos gestores públicos, no que tange ao controle econômico e financeiro dos entes federativos (Campelo, 2024). Após este breve histórico da evolução do orçamento público, a seguir aborda-se a evolução das funções do orçamento público.

2.1.2 AS FUNÇÕES DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Em sua forma original, conforme leciona Giacomoni (2022), o orçamento público se limitava ao controle financeiro e político governamental. Essa concepção ocorreu em meio ao contexto de liberalismo econômico na Inglaterra, no qual o orçamento público fora formalizado pela primeira vez. Naquela época, o foco principal era controlar os gastos públicos, pois acreditava-se que seu aumento levaria a um indesejável acréscimo na carga tributária para a população. No mesmo sentido, Gradvohl (2018) destaca que o modelo tradicional de orçamento se caracterizava por um controle estritamente quantitativo dos gastos públicos, com foco central dos representantes do Legislativo em verificar quanto o governo pretendia arrecadar e gastar, sem se aprofundar em questionamentos sobre objetivos, metas ou efetividade das despesas. A principal preocupação era conter tendências de gastos excessivos por parte de governantes que, muitas vezes, eram vistos como distantes dos interesses da população. De acordo com Mazza e Mendes (2014), essa concepção foi modificada a partir do surgimento do Estado de bem-estar social, quando o orçamento público se consolidou como um instrumento de concretização das políticas públicas, promoção dos direitos sociais e realização dos objetivos constitucionais. Tollini *et al.* (2013) destacam a função gerencial-política do orçamento após a edição da Lei nº 4.320/64, com a adoção do orçamento-programa, por este não apenas elencar os limites de gasto, mas também as finalidades da administração, com suas diretrizes, objetivos e metas.

O orçamento público transcende a mera contabilidade de receitas e despesas, assumindo o papel de materialização do planejamento governamental, portanto, ele traduz, em termos financeiros, os objetivos, as diretrizes e as metas da programação do

governo, detalhando como os recursos públicos serão utilizados para alcançar os resultados esperados (Marçal, 2015). “Não é mais o orçamento público uma simples peça financeira, mas está também intimamente relacionada ao cumprimento de objetivos e metas previamente planejados, programados e priorizados” (Pontes, 2003, p. 65). Da mesma maneira, Barroso (2010) afirma que sem orçamento não há visão do todo, sendo impossível distribuir os recursos disponíveis de forma racional, de acordo com as prioridades, pois é no orçamento que se materializam as escolhas éticas e políticas de uma sociedade, “deixando transparecer a luta de classes, ou seja, a chamada “questão social” (Baleeiro, 2015, p. 536). Desta maneira, com o passar dos anos, o orçamento público transcendeu sua função original de mero controle de despesas, assumindo um papel estratégico na gestão dos Estados modernos.

A partir da incorporação de noções de planejamento, o orçamento se tornou um instrumento fundamental para a definição de prioridades, a alocação eficiente de recursos e a avaliação de resultados das políticas públicas (Silva, 2020), assumindo três funções essenciais, a saber: promover ajustamentos na alocação de recursos, corrigir a distribuição de renda e manter a estabilidade econômica (Giacomoni, 2022). Este autor afirma que a função alocativa ocorre quando a ação privada não é suficiente para o atendimento das demandas da sociedade, como os investimentos na infraestrutura econômica (transporte, energia, comunicações) e na provisão de bens públicos e meritórios. Na função distributiva, são utilizados mecanismos para se corrigir a distribuição de renda, como por exemplo, a instituição do imposto de renda progressivo para financiar moradias populares. E, por último, a mais moderna das três, a função estabilizadora do orçamento tem o dever de promover a manutenção de elevado nível de emprego e a estabilidade do nível dos preços, adquirindo especial relevância como instrumento de combate às consequências da depressão dos anos 1930.

O orçamento é considerado “ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei” (Baleeiro, 2015, p. 525). Na concepção do Professor Giacomoni (2022), o orçamento pode assumir diferentes naturezas: ao considerar o orçamento como resultado de escolhas de alternativas para atendimento das demandas, enfatiza-se

sua natureza política; quando são abordadas questões fiscais, como estudo das receitas, das despesas, do déficit e das dívidas, a natureza econômica ganha importância. Ao ver o orçamento como plano de realizações da administração pública, realça-se sua dimensão administrativa. Ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento, o orçamento toma forma de instrumento financeiro; ao oferecer o resultado patrimonial e global da gestão, o orçamento assume a natureza contábil; e, por fim, quando tratamos o orçamento como a lei que estima a receita e autoriza tetos de despesa, fica evidenciada sua natureza jurídica, que será abordada no título a seguir.

2.2 O DILEMA DO CARÁTER AUTORIZATIVO OU IMPOSITIVO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Em seguida, explana-se sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento público. Para isso, dividiu-se o conteúdo em subseções: a primeira traz a visão dos teóricos clássicos; a segunda trata do orçamento público na concepção da literatura especializada brasileira; a terceira aborda a visão após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Encerra-se apresentando o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF).

2.2.1 A VISÃO DOS TEÓRICOS CLÁSSICOS

No século XIX, predominava a divisão de tarefas entre os poderes, os quais existiam como órgãos autônomos. O parlamento era detentor da competência para tratar exclusivamente dos interesses individuais (Lima Neto *et al.*, 2018), enquanto o Poder Executivo era responsável pelas questões de Direito Público e não aceitava intervenção dos demais poderes (Santos, 2013). Diante deste cenário, Paul Laband encontrou os fundamentos de sua teoria na estrutura da Monarquia Constitucional Prussiana, na qual a competência para assuntos de Direito Público era exclusiva do Poder Executivo (Lima Neto *et al.*, 2018).

Laband (1904) defendia o caráter autorizativo do orçamento, visto que ele entendia a peça orçamentária como mera autorização concedida pelo Parlamento para a realização de atos administrativos, sem conceber um aspecto de lei ao orçamento público, sendo este apenas um simples ato de administração, e não um ato de legislação, modificadora da ordem jurídica, pois a exigência da fixação do orçamento por uma lei não tem importância prática (Campos, 1963),

constituindo-se como uma lei em sentido formal, porém, não em sentido material (Maurício Júnior, 2009). Para que o orçamento tivesse caráter de lei propriamente dita, de caráter impositivo, este teria que ordenar ao governo para proceder com a realização das despesas nelas definidas e proibir a realização de despesas não autorizadas. Contudo, a lei do orçamento era apenas um instrumento gerencial das receitas e das despesas do Estado, sem força de lei propriamente dita, devendo contemplar todas as despesas autorizadas previamente por outras leis, havendo margem para direcionar apenas a parcela das despesas discricionárias (Vasconcelos, 2015).

Na concepção de León Duguit (1924), o Orçamento era composto pela Lei de Finanças, que tratava das receitas arrecadadas pelo Estado, e pelo Orçamento propriamente dito, o qual previa as despesas que o Executivo era autorizado a realizar. Para o referido autor, a natureza jurídica da Lei de Finanças tinha um aspecto material, uma vez que, somente após a edição dessa lei, os impostos poderiam ser cobrados. Em contraste, no que diz respeito ao Orçamento em si, este era considerado um ato administrativo atrelado às leis já existentes, seguindo a mesma linha de entendimento de Laband, Lima Neto *et al.* (2018) explicitam que, por ter um caráter ora material, ora formal, a lei orçamentária é concebida por Laband como *sui generis*.

Gaston Jèze (1922) defende a natureza política do orçamento, argumentando que este reflete a agenda política e representa os projetos e programas dos governos e seus partidos políticos a serem executados. Quanto à sua natureza jurídica, sustentava que, no que diz respeito às receitas, a lei do orçamento era meramente um ato-condição, não sendo considerada uma lei propriamente dita. No caso das despesas, se estas estivessem relacionadas ao cumprimento de leis já existentes, o orçamento seria apenas um ato-condição, sem valor jurídico. Porém, para as demais despesas não relacionadas aos serviços públicos, mas consideradas úteis pelo Parlamento, seria instituída a obrigação formal de execução. Depois de abordada a visão clássica, a seguir explana-se a compressão da natureza jurídica do orçamento para os estudiosos pátrios.

2.2.2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONCEPÇÃO DA LITERATURA ESPECIALIZADA BRASILEIRA

Sob a influência da obra de Jèze e defendendo o caráter autorizativo, Torres (2008) defende a teoria de que o orçamento é uma

lei formal, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, corroborando o pensamento liderado por Baleeiro (2015), o qual sustentava que o orçamento se apresenta como mero ato-condição, e não como lei. Nessa perspectiva, Pascoal (2008) assevera que o governo não está obrigado a executar a despesa somente pelo fato de ela constar no orçamento público, dado que num cenário de escassez de recursos, cabe ao governante priorizar determinadas despesas. Gasparini e Santos (2020) afirmam que no modelo autorizativo, o Poder Executivo não precisa da anuência do Legislativo para a não execução das despesas aprovadas na Lei Orçamentária, ficando a critério daquele Poder sua implementação ou não, conferindo-o a faculdade de não agir. Nessa direção, Piscitelli (2006) sustenta o caráter autorizativo do orçamento no Brasil, uma vez que o Executivo dispõe sobre a programação orçamentária conforme seus próprios interesses, sem a necessidade de expor os motivos de sua gestão ao parlamento, tendo a faculdade de não executar despesas sem razão aparente ou justificativa fundamentada.

Os defensores do orçamento autorizativo não veem sentido em impor obrigatoriedade de gastos quando a sua fonte de financiamento é incerta, ao passo que a imperatividade orçamentária traria mais previsibilidade e segurança jurídica, além do que teria o poder de fortalecer e aperfeiçoar a gestão pública, tornando-a mais transparente e potencializando sua *accountability* (Gasparini, 2021). Reforçando o posicionamento de impositividade do orçamento, Silva (1973) enfatiza que não se pode deixar de executar as atividades e os projetos constantes da lei orçamentária, a menos que haja uma justificativa para tanto. Nesta senda, Mendonça (2010) critica o modelo autorizativo, ao dizer que ele esvazia a decisão sobre as prioridades públicas produzidas pelo parlamento, permitindo a inércia do Poder Executivo.

Na visão de Pontes (2003, p. 65): “Não pode, desse modo, o orçamento público ser hoje considerado simplesmente “autorizativo”, no sentido de caber ao gestor público a decisão sobre a realização ou não das ações beneficiadas com recursos”, coadunando-se com o entendimento de Volpe e Tollini (2013, p. 3), ao sustentarem que o orçamento aprovado e não executado “frustra a sociedade e carimba a ineficiência da administração, restringindo o orçamento público a uma mera peça de ficção”. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que as despesas devem ser **fixadas**¹, em contraponto à Constituição

¹ CF/88. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

Federal de 1967, que previa a **autorização**² das despesas, revelou a intenção mais firme do legislador ao empregar o termo “fixar” com o cunho semântico de determinar, firmar (Oliveira, 2007). “Se quisesse autorizar despesas, assim diria. Mas não, preferiu fixar a programação dos desembolsos públicos. E fixar é determinar, prescrever com particular força, não se confundindo com prever, estimar ou facultar” (Leite, 2011, p. 60).

Defendendo a obrigatoriedade de execução do orçamento, Giacomoni (2022) expõe que é igualmente importante que todos estejam envolvidos nas decisões de suspensão, cancelamento ou não realização das programações previamente aprovadas pelo orçamento, visando garantir a participação tanto do Congresso Nacional quanto da população no processo de aprovação e fiscalização do orçamento. Nesta lógica, Tollini *et al.* (2013) apontam que a LOA deve ser executada integralmente, exceto em casos de comprovada diminuição de arrecadação ou aumento imprevisto com despesas obrigatórias. Lago (2006) sublinha que o orçamento público tem como principal finalidade promover o bem-comum, e não servir a interesses político-partidários, por isso, deve ser impositivo. Na mesma linha, Martins (2016, p. 389) considera que “tendo em vista o Estado Democrático de direitos, seus objetivos e valores, bem como, levando em consideração uma análise sistemática da Constituição Federal, há de se concordar com o caráter impositivo do orçamento”. Nessa esteira, Dallari (2011) afirma que não cabe mais tratar os orçamentos como peças de ficção, uma vez que a própria Constituição definiu crime de responsabilidade àqueles que atentem contra o orçamento.

Na concepção de Lima (2003), existem três diferentes graus de impositividade para o orçamento público, quais sejam: extremo, intermediário e flexível. No critério extremo, o Poder Executivo estaria obrigado a executar todas as programações aprovadas pela Lei do Orçamento. Nessa concepção, não haveria margem para o Executivo deixar de executar as programações discutidas e aprovadas pelo parlamento. No critério intermediário, haveria a possibilidade de o Poder Executivo deixar de executar as programações aprovadas na Lei do Orçamento, mediante a anuência do Parlamento. Na abordagem

I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. [...]

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à **fixação** da despesa [...].(grifo nosso)

² CF/67. Art 66 - o montante da despesa **autorizada** em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período (grifo nosso).

flexível, apenas parte do orçamento aprovado teria a obrigatoriedade de execução, deixando a critério do Executivo a implementação ou não das demais programações.

Alguns autores defendem que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) teria introduzido o orçamento impositivo no Brasil, devido à possibilidade de contingenciamento em caso de possibilidade de não cumprimento de meta fiscal, sendo o único caso que justificaria a não implementação integral do orçamento (Lima, 2003). Entretanto, nas demais situações, a execução dos créditos seria obrigatória. Para Oliveira (2013), pela natureza das leis, entende-se que suas prescrições sejam cogentes, e apenas em situações excepcionais justificam o não cumprimento das leis, que devem ser analisadas, caso a caso. Portanto, a Constituição não institui nem o orçamento autorizativo nem o orçamento impositivo.

A seguir, discorre-se sobre a percepção da natureza do orçamento jurídico após a promulgação da EC nº 86/2015.

2.2.3 A COMPREENSÃO TEÓRICA APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 86/2015

Diante do apresentado, é fundamental diferenciar orçamento impositivo de obrigatório. No âmbito do Distrito Federal, **até** a publicação da emenda à Lei Orgânica nº 85, de 20/11/14, não havia obrigatoriedade de execução das despesas aprovadas pelo parlamento. Por conseguinte, existia margem para execução ou não de todas as despesas discricionárias. Para as despesas obrigatórias, a execução seria necessária para dar cumprimento ao atendimento de normas cogentes, derivadas de uma legislação pretérita, em que o Estado tem que adimplir as condições nelas estabelecidas.

Contudo, **após** a publicação da emenda à Lei Orgânica nº 85, de 20/11/14, a fração de despesas constantes do orçamento, provenientes de emendas parlamentares individuais **que atendam aos critérios definidos no § 16 do art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF)**, conhecidas como emendas impositivas, passam a ser de execução obrigatória, independentemente de previsão ou não de obrigatoriedade imposta pelo ordenamento jurídico. O estudo de Silva (2020, p. 61) é elucidativo ao definir que:

Despesas obrigatórias são aquelas das quais o governo não pode dispor (p. ex., pessoal, previdência etc.), muitas delas

decorrentes de disposições legais e constitucionais. Despesas discricionárias são todas as outras que não são de caráter obrigatório, sobre as quais o governo efetivamente possui poder de decisão sobre a destinação dos recursos, autorizada por lei específica. Destarte, impor a execução significa tornar as despesas discricionárias em obrigatórias, mas tão somente obrigar que os créditos orçamentários sejam utilizados para a finalidade que foram alocados.

Com a promulgação da EC nº 86/2015, o Congresso Nacional criou o orçamento impositivo “à brasileira”, pois, embora não tenha sido aprovada uma regulamentação que obrigue o Poder Executivo a cumprir integralmente as leis orçamentárias, foi estabelecida a obrigatoriedade de execução exclusivamente das emendas individuais, as quais representam apenas uma fração reduzida do orçamento e estão diretamente ligadas aos interesses eleitorais dos parlamentares responsáveis por sua proposição (Scaff, 2015). No mesmo sentido, para Silva e Bittencourt (2019, p. 19) a adoção de emendas impositivas “explícita, pela primeira vez em toda a história da República, que o orçamento não é impositivo”. Ainda, os referidos os autores afirmam:

[...] transformam o orçamento, que é impositivo desde a sua origem constitucional, em um orçamento “um por cento impositivo” ou “dois vírgula dois por cento impositivo” (o que significa dizer, inapelavelmente, que esse mesmo orçamento é “noventa e tantos por cento não impositivo, ou discricionário”) (Silva; Bittencourt, 2019, p. 19).

A impositividade está restrita às emendas individuais adicionadas por cada parlamentar à lei orçamentária, no entanto, as demais dotações permanecem desvinculadas, o que preserva a natureza predominantemente facultativa do orçamento no Brasil (Bogossian, 2015). Compartilhando o mesmo entendimento, Blanchet e Lubke (2020) mencionam que a CF/88, ao enfatizar a necessidade de cumprimento de determinadas programações no âmbito da lei orçamentária, estabelece, por consequência, que as demais programações orçamentárias são de caráter meramente autorizativo. Isso implica que, embora as programações obrigatórias devam ser rigorosamente cumpridas, as demais estão sujeitas a uma avaliação e decisão discricionária por parte do Poder Executivo em relação à sua implementação. Por fim, Tollini *et al.* (2013) explanam que a exigência de execução das emendas parlamentares implica que um determinado montante de despesas, atualmente considerado discricionário, seria reclassificado como obrigatório e, portanto, da maneira que a legislação

de emendas impositivas foi aprovada, decidiu-se pela discricionariedade de execução para a maior e mais significativa parte do orçamento.

Cumprir destacar que, no Brasil, a maior parte do orçamento público já contemplava despesas cuja execução era obrigatória, antes da promulgação da EC nº 86/2015. Para Lima (2003), essas despesas abrangem quase 90% do orçamento, nas quais se inserem as despesas com pessoal, benefícios previdenciários, transferências a estados e municípios, assim como pagamento de juros e amortização da dívida pública. Com isso, essas despesas são consideradas prioritárias e necessárias para o funcionamento do Estado e a manutenção de serviços essenciais. O autor ainda destaca que existem despesas que também possuem caráter obrigatório, como o custeio da máquina pública e a continuação de obras iniciadas no passado, cuja interrupção acarretaria grandes prejuízos ao erário. Desta maneira, o Poder Executivo dispõe de uma margem reduzida para dispêndios verdadeiramente discricionários. Nesta esteira, Giacomoni (2022) assevera que os orçamentos brasileiros são quase todos impositivos pelas disposições da Constituição e das leis ordinárias aprovadas ao longo do tempo, mas não em decorrência do seu processo de elaboração.

Em 2019, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 100, foi incluído um dispositivo³ obrigando a administração a executar as programações orçamentárias referentes às despesas discricionárias primárias, ressalvados os casos de impedimento técnico. Para Gasparini (2021), essa mudança tem sido vista como um marco, inaugurando a coercitividade orçamentária no Brasil. Contudo, o autor adverte que é prematuro afirmar se a mudança irá alterar a maneira como o orçamento é elaborado e executado no País, e considera a alteração benéfica, caso o Legislativo demonstre efetivamente mais disposição para participar das definições das políticas públicas relevantes. Caso

³ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:[...]

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

contrário, a impositividade ao orçamento será uma mera peça de ficção, diante de um Legislativo acomodado, preocupado precipuamente com a obtenção de receitas para suas emendas.

Além disso, observam-se elementos, no ordenamento jurídico, que relativizam a impositividade do orçamento. Um exemplo é o contingenciamento previsto no art. 9º da LRF, o qual determina que o executivo tem que promover a limitação de empenho e movimentação financeira, caso a realização da receita não comporte o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO. Ainda, o art. 5º da lei nº 10.028, de outubro de 2000, estabelece que constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos estabelecidos em lei. Desta maneira, em caso de necessidade de contingenciamento orçamentário, a discricionariedade recai sob a responsabilidade do Executivo, o qual escolherá, sem o consentimento do Congresso Nacional, quais programações serão bloqueadas para atingimento das metas fiscais, relativizando o conceito de orçamento impositivo. Sob esse ponto de vista, Sanches (1999) alerta a dificuldade de se exigir a execução integral de todas as programações contidas na LOA, entre elas, a falta de apresentação de projeto pelos beneficiários das transferências, dificuldade de se cumprir as exigências de contrapartida, a existência de projetos plurianuais e erro no dimensionamento da demanda, no caso de serviços ou obras públicas.

Em seguida, trata-se acerca do posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à natureza jurídica do orçamento.

2.2.4 O POSICIONAMENTO DA SUPREMA CORTE BRASILEIRA

Há uma grande discussão sobre a possibilidade de controle judicial das leis orçamentárias no Brasil. Por muito tempo, prevaleceu o entendimento de que essa prática era impossível. No entanto, com a gradual evolução do direito, os tribunais nacionais reacenderam a discussão em torno desse tema. O STF, há muito tempo firmou jurisprudência no sentido que o orçamento seria uma lei de efeitos concretos, com caráter apenas formal, desprovido de generalidade e abstração, impossibilitando o controle abstrato de constitucionalidade. No entanto, identificou-se uma mudança nesse entendimento a partir do início deste século (Lima Neto *et al.*, 2018).

Em 2008, a partir do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.048, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o posicionamento do STF é revisado, passando a admitir a submissão de normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade, independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Destaque para o posicionamento do Ministro Ayres Brito, que na citada ADI, afirmou ser o orçamento a norma de maior importância após a Constituição, pois é a que mais influencia o destino da coletividade, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Nesse mesmo sentido, Becker (1998, p. 230) afirma que “a regra jurídica que aprova o orçamento público é a regra de Direito Positivo na qual se concentra o mais intenso grau de positividade; ela é, a priori, a mais constitucional das regras jurídicas”.

Com o julgamento da ADI 4.048 houve a valorização da Constituição Financeira e abriu-se importante acesso à justiça para o controle dos vícios nas leis orçamentárias (Torres, 2014). Ainda, anos depois do julgado, ratificando seu posicionamento, Mendes e Branco (2015) sustentam que o Supremo Tribunal Federal não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto inidôneas para o controle abstrato de normas, e que o Plenário do STF acertou ao conceder medida liminar no sentido de reconhecer que as leis orçamentárias também poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade. Corroborando esse raciocínio, Abraham (2013) sustenta que o STF tem mudado sua posição quanto à possibilidade de exercer o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, inclusive nos assuntos que envolvem o debate acerca das políticas públicas na seara dos direitos sociais e fundamentais. Nesse mesmo contexto, Oliveira (2014) entende que, em casos excepcionais, é viável o controle de constitucionalidade de leis orçamentárias, notando-se uma saudável evolução da jurisprudência da Suprema Corte Brasileira.

Ainda que a Suprema Corte venha entendendo pela possibilidade de materialidade da lei do orçamento, percebe-se divergência quanto à natureza jurídica do orçamento entre os membros da referida Corte, considerando que, na ADI 4.663, a Ministra Carmén Lúcia entende que o orçamento é apenas indicativo, e não impositivo; ao passo que o Ministro Marco Aurélio entende que o orçamento não é autorizativo, adotando a teoria da vinculação mínima, em que o Executivo necessita apresentar justificativas em casos de não execução.

Mais recentemente, em 17/12/2021, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850 apreciou a constitucionalidade do “Orçamento Secreto”. Na oportunidade, a Ministra Relatora Rosa Weber destacou que o art. 166 da CF/88 conferiu caráter impositivo apenas às emendas individuais e de bancada, e afirmou que os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal têm estabelecido que a norma do orçamento brasileiro é de natureza autorizativa, cancelando até mesmo a prática do contingenciamento pelo Poder Executivo. Corroborando os pensamentos da relatora, o Ministro Gilmar Mendes pontuou que apesar das alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais 86, 100, 102 e 105, o orçamento público continua sendo autorizativo. Ainda, na ADI 7.058-MC, de 03/03/2022, que analisou a constitucionalidade do fundo especial de financiamento de campanha, o Ministro Gilmar Mendes ressaltou em seu voto que, embora tenha sido apelidada de “PEC do Orçamento Impositivo”, esta não altera a natureza jurídica de todo o orçamento brasileiro, mas sim de uma parte específica, referente às emendas parlamentares individuais, não se adotando no Brasil o modelo norte-americano de orçamento puramente impositivo.

Ante todo o exposto, percebe-se que a Suprema Corte tem, cada vez mais, reconhecido a materialidade e a importância da execução das programações contidas no orçamento público. Contudo, os votos dos membros evidenciam que o Poder Executivo ainda dispõe de mecanismos capazes de afastar o pleno cumprimento do orçamento, mediante, principalmente, o contingenciamento dos programas de trabalho discricionários.

Passada a análise dos aspectos de natureza jurídica do orçamento, na próxima seção, adentra-se na análise dos aspectos políticos do orçamento.

2.3 ASPECTOS POLÍTICOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Esta seção aborda especificamente os aspectos políticos do orçamento público, estando dividida em cinco subseções, a saber: na primeira, fala-se do Poder Legislativo no contexto do processo orçamentário internacional; na segunda, são explicitadas as emendas ao orçamento público no cenário brasileiro; na terceira, trata-se da proeminência do Poder Executivo no processo orçamentário; na quarta, explana-se acerca da evolução da participação do Legislativo no

processo orçamentário e, na quinta subseção, o tema são as emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão.

2.3.1 O PODER LEGISLATIVO NO CONTEXTO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO INTERNACIONAL

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2007), existem diferentes estratégias quanto ao comportamento do Legislativo em relação a emendas ao orçamento. Na maioria dos países que compõem o bloco (53%), os parlamentares não possuem restrições às emendas, a exemplo dos Estados Unidos e dos países nórdicos. No segundo grupo (20%), no qual se encontram incluídas a Turquia e a Espanha, é permitida a proposição de emendas, contudo, estas não podem aumentar o déficit e alterar o resultado proposto pelo Poder Executivo. No terceiro grupo (17%) também há o direito de o parlamento apresentar emendas, mas sem o condão de criar nem de aumentar despesas e receitas, como no caso da Coreia e do Japão. Por último (10%), são as nações em que é vedada a apresentação de emendas ao orçamento, ou seja, o orçamento tem que ser aprovado ou rejeitado como um todo. Entre esses países estão a Austrália e a Nova Zelândia. O Brasil, apesar de não pertencer à OCDE, encaixar-se-ia no segundo grupo para esse quesito.

Ainda para a OCDE (2004), em relação à capacidade de alterar o orçamento aprovado, a maioria dos países da OCDE exige o processo legislativo orçamentário, necessitando transitar novamente pelo Parlamento. No Japão, por exemplo, para alteração de uma dotação previamente aprovada pelo parlamento é necessário que o Executivo envie um orçamento suplementar para o *Diet* – Parlamento japonês. Tal situação contrasta com o Reino Unido e a Nova Zelândia, em cujos países não há restrições para o governo gastar em quantidade diversa ao aprovado na lei orçamentária, sendo necessária apenas uma aprovação *a posteriori*, no caso de aumento de despesas; sem nenhuma obrigação nos casos de corte ou cancelamento de gastos. Em outros países da OCDE, é permitida a alteração das dotações, mas há regramentos próprios que delimitam as condutas, como na Itália e Noruega, que as limitações recaem no aumento de despesas.

Já nos Estados Unidos, o corte orçamentário é restrito, ou seja, a não execução da despesa, tornando obrigatória a autorização legislativa prévia no caso de despesas que o Executivo pretenda não realizar, mecanismo que ficou conhecido por *rescission* (Giacomoni,

2022). Macedo (2014) explica que esse mecanismo, implementado em 1974, tornou-se necessário porque o Executivo, em especial no governo Nixon, vinha utilizando o contingenciamento de forma desvirtuada. No *rescission*, o Presidente da República deve enviar uma mensagem ao Congresso americano, especificando a proposta de não execução da despesa, que deve ser apreciada em até 45 dias, com o silêncio legislativo significando rejeição da proposta (Sanches, 2013). O autor também destaca a existência do mecanismo do *deferral*, quando o Presidente da República envia uma mensagem ao parlamento solicitando a prorrogação da execução do dispêndio por tempo determinado, sendo aprovado caso não haja manifestação em contrário de qualquer uma das duas casas legislativas. Por último, Sanches (2013) destaca o mecanismo do *sequestration*, que são cortes automáticos de despesas, destinados a assegurar o cumprimento de metas fiscais. Em contraponto ao orçamento americano, Marçal (2015) destaca que alguns países optaram expressamente pela adoção do orçamento autorizativo, não criando direitos nem obrigações, a exemplo da Alemanha.

Após essa breve contextualização no plano internacional, em seguida explana-se acerca das emendas parlamentares na conjuntura nacional.

2.3.2 AS EMENDAS AO ORÇAMENTO PÚBLICO NO CENÁRIO BRASILEIRO

As emendas parlamentares podem ser compreendidas como um mecanismo por meio do qual parlamentares podem alterar o texto original de um projeto de lei, realizando ajustes e influenciando na formulação das leis. No contexto de elaboração da lei orçamentária, o direito a propor emendas procedeu-se de diversas maneiras no Brasil, a depender da Constituição vigente. Giacomoni (2022) ensina que o Legislativo tradicionalmente influenciou na elaboração dos orçamentos anuais por meio de emendas, fato que não ocorreu sob as Constituições do Estado Novo (1937) e do regime militar (1967), quando, apesar de não formalmente proibidas, as emendas eram inviabilizadas na prática, por exigências rigorosas impostas por regras constitucionais da época (Giacomoni, 2022).

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, os parlamentares restabelecem, na prática, o direito de apresentar emendas à lei orçamentária. De fato, ainda que pudessem sugerir alterações nas

propostas da lei orçamentária, as emendas parlamentares tinham pouca exequibilidade. Giacomoni (2022) coloca que, no final da década de 1990, os argumentos para adoção do orçamento mandatório ganhavam cada vez mais força entre os deputados e senadores, influenciados pelo processo orçamental norte-americano, baseadas no *rescission*.

Diante do descontentamento parlamentar, devido aos baixos níveis de execução orçamentária e financeira das emendas individuais, foi apresentada, no ano de 2000, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 22-A, de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, buscando tornar impositiva toda a programação da LOA (Silva, 2020). Giacomoni (2022) destaca que a proposta chegou à Câmara dos Deputados somente em 2006, quando havia forte resistência do Poder Executivo para aprovação da matéria. Ainda segundo o autor, a solução encontrada foi limitar a amplitude do mecanismo e aplicá-lo exclusivamente às emendas individuais, modalidade de crédito de alto interesse para todos os parlamentares. Nesse cenário, a PEC retornou ao Senado em agosto de 2013, sendo devolvida em novembro desse ano à Câmara, culminando na promulgação, com ampla margem de votos, da Emenda Constitucional nº 86, de 17/03/2015, que inseriu novos dispositivos ao art. 165 e 166 da Constituição Federal.

Nesse cenário, foi provocada uma “corrida”, nos estados e municípios, visando replicar tal dispositivo em suas constituições estaduais e lei orgânicas (Silva; Bittencourt, 2019), inclusive, o STF já se pronunciou no sentido que, nessa matéria, na qual se deve aplicar o chamado princípio da simetria, ou seja, as normas de processo legislativo orçamentário previstas na Constituição de 88 são de reprodução obrigatória pelos demais entes da federação⁴. Nesse contexto, no âmbito do Distrito Federal, foi aprovada a Emenda à Lei Orgânica nº 85, de 25/11/2014, com efeitos a partir da lei orçamentária distrital de 2015.

⁴ ADI 422. Rel. Min. Rel. Luiz Fux. Julgado em 23/08/2019. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750738448>. Acesso em: 15 fev. 2024; e ADI 6.129 – MC / GO. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 11/09/2019. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751700438>. Acesso em: 12 mar. 2024.

Em que pese a obrigatoriedade da execução das emendas individuais, a legislação prevê que, caso haja algum impedimento de ordem técnica, estas ficam ressalvadas de serem executadas, contudo, ainda não foi editada a lei complementar que dispõe sobre procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos. Diniz (2016) ressalta que, em 2016, 98% das emendas propostas pelos congressistas estavam sujeitas a algum tipo de impedimento.

Nessa perspectiva, Blanchet e Lubke (2020) destacam que os gestores públicos e privados têm de cumprir uma série de requisitos para a efetivação da emenda. Os beneficiários devem observar normas e peculiaridades pertinentes à execução de projetos financiados com recursos públicos, como abertura de conta bancária específica, impossibilidade de realizar pagamentos antecipados, designação de um fiscal para acompanhamento do projeto, entre outras exigências de caráter procedimental, relativos a cada plano de trabalho, como especificidades do projeto básico, orçamento detalhado em caso de obras de engenharia etc. Por sua vez, deve realizar a análise inicial sobre os planos de trabalhos apresentados, a fim de verificar se algum impedimento de ordem técnica inviabiliza a execução da programação. Por fim, pode ser que seja necessário o poder concedente realizar algum ajuste de ordem orçamentária para a efetivação da despesa, por meio de créditos adicionais, retardando todo procedimento, podendo, ainda, acontecer o atraso do pagamento pelo poder concedente.

Em suma, para não frustrar a expectativa dos beneficiários dos recursos advindos das emendas parlamentares, além de observar todos os procedimentos de natureza técnica para a efetiva execução da despesa, o parlamentar ainda tem que “negociar” com o Poder Executivo a liberação tempestiva de sua emenda, ainda que impositiva. Nesse sentido, no item a seguir, abordar-se-ão os mecanismos que evidenciam a primazia do Poder Executivo sobre o Legislativo no processo orçamentário.

2.3.3 A PROEMINÊNCIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Apesar das recentes alterações do texto constitucional promoverem maior participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento público, o próprio ordenamento jurídico pátrio prevê certas prerrogativas ao Poder Executivo em matéria orçamentária, entre elas,

a iniciativa exclusiva do projeto de lei da LDO e da LOA, bem como a discricionariedade na escolha das programações em caso de contingenciamento, a qual se trata com mais detalhes a seguir.

Com a publicação da Lei complementar nº 101/2000, o Poder Executivo passou a ter a possibilidade de contingenciar as despesas públicas, em caso de frustração na arrecadação da receita ao longo do exercício, visando dar cumprimento às metas fiscais⁵. Para a falta de realismo na elaboração da lei orçamentária anual, ela oferece ao Executivo a oportunidade de conduzir o orçamento, desde os primeiros meses de execução, conforme sua discricionariedade, devido ao excesso de autorização presente no orçamento (Volpe; Cambraia, 2015). Os autores ainda afirmam que os desafios para conferir funcionalidade e efetividade ao sistema de planejamento e orçamento incluem elaborar orçamentos de forma realista, evitando superestimar receitas, subestimar despesas ou repriorizá-las a partir de contingenciamentos. No âmbito federal, tentativas de estabelecer, por meio da LDO, critérios para a seleção das programações a serem contingenciadas têm sido consistentemente vetadas pelo Poder Executivo, sendo que as regras para contingenciamento são determinadas por Decreto, dando liberdade de decidir quais programações serão ou não executadas, podendo adiar seletivamente a liberação para empenho e pagamento, em meio a questões políticas que ultrapassam os aspectos puramente técnicos ou legais (Tollini *et al.*, 2013).

A falta de sincronia entre a arrecadação fiscal e a necessidade de realizar despesas oferece ao Poder Executivo uma oportunidade estratégica para contingenciar a liberação de emendas parlamentares, com base nas receitas que entram nos cofres públicos (Pereira; Mueller, 2002). Como consequência natural, observa-se o esvaziamento da função do Legislativo no que diz respeito à tomada de decisões orçamentárias (Abrucio; Loureiro, 2005) e “frustra a expectativa da população de ver seus anseios satisfeitos pelo poder público” (Christopoulos, 2009, p. 1-2). Neste sentido, Gontijo (2013) assevera que o Poder Executivo sempre contingencia as despesas discricionárias que não constavam da proposta orçamentária, ou seja, a programação que foi acrescentada pelo Congresso Nacional, por meio das emendas. Com

⁵ LRF. Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

isso, os parlamentares se sujeitam à necessidade de negociação para a liberação de suas emendas (Tollini *et al*, 2013) e os partidos políticos podem usar os ministérios que controlam como meio de impulsionar a execução de suas emendas (Baião; Couto; Jucá, 2018). Como resultado do contingenciamento, o Executivo pode, estrategicamente, escolher quais emendas de um político serão implementadas ou engavetadas, conferindo ao governo um instrumento significativo para recompensar ou punir os congressistas, com base no grau de apoio ou oposição em relação ao governo (Pereira; Mueller, 2002).

A discricionariedade administrativa não pode servir de refúgio para práticas abusivas, ineficientes e contrárias ao interesse público (Tourinho, 2005) pois a existência da discricionariedade é de extrema importância para o desempenho da função administrativa, uma vez que a legislação não pode prever todas as situações que de fato podem ocorrer (Carvalho Filho, 2013). Para Gontijo (2013), o principal incômodo no contingenciamento pelo Poder Executivo, sem as devidas motivações ou justificativas, seria a falta de transparência, dado que os decretos de contingenciamento não fornecem detalhes do que está sendo contingenciado, razão pela qual os parlamentares decidiram alterar a Constituição, tornando suas emendas individuais de execução obrigatória.

Independentemente de ser estabelecida a obrigatoriedade pela EC nº 86/2016, o Poder Executivo ainda dispõe da faculdade de definir o ritmo da execução das emendas individuais, abrindo margem para sua utilização como instrumento de negociação, mediante a limitação de empenho e pagamento e por meio de normas e rotinas internas para o controle da execução orçamentária e financeira das emendas, não existindo regulamentação quanto ao momento e em quais montantes essa liberação e correspondente execução devam ocorrer, exceto que devam acontecer de maneira equitativa (Rodrigues, 2019). Nesse panorama, Greggianin (2015) enfatiza que ainda restam dúvidas sobre qual o conceito de execução equitativa a ser utilizado na liberação de cada exercício financeiro, pois o Poder Executivo dispõe de mecanismos gerenciais, formais e informais, que podem garantir (ou não) a equitatividade das execuções orçamentárias individuais (Figueiredo; Limongi, 2008).

Por fim, apesar da edição da Emenda Constitucional nº 126/2022, prevendo a necessidade de edição de lei complementar para definição de critérios de execução equitativa, devendo observar “critérios

objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria”, a referida lei ainda não foi publicada, tornando relativos os conceitos presentes no texto constitucional e permanecendo a discricionariedade do Poder Executivo na definição do momento e da quantidade de liberação das emendas parlamentares individuais (Rodrigues, 2019).

Apresentados os mecanismos do Poder Executivo no processo orçamentário, em seguida, discorre-se sobre a evolução da participação do Poder Legislativo no processo de elaboração do orçamento público.

2.3.4 A EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento revela as decisões tomadas pelos atores políticos no contexto das restrições orçamentárias e das diferentes demandas e interesses da sociedade. Durante o processo de elaboração do orçamento, ocorrem negociações, debates e disputas entre os diversos setores e atores políticos, cada um buscando garantir recursos para suas prioridades. Na visão de Abrucio e Loureiro (2005, p. 12), é “através do orçamento os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política.” Para Wildavsky (2002), o processo orçamentário é o reflexo do conflito de preferências existente na formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, o orçamento registra o resultado desse conflito, ao determinar quais políticas serão financiadas, refletindo, necessariamente, a distribuição de poder. Nos dizeres de Grau (2010, p. 347), o orçamento é “o instrumento que estabelece uma programação (ainda que voltada ao campo financeiro) que possibilita a materialização de prestações eleitas pelo Estado destinadas à satisfação das necessidades da sociedade”. Desta maneira, o orçamento desempenha um papel fundamental na concretização das políticas públicas, assinalando o resultado dos embates entre os diversos atores envolvidos no processo político. Desta maneira, no processo orçamentário, as emendas parlamentares constituem o principal mecanismo de atuação dos parlamentares, podendo opinar e influenciar na alocação de recursos públicos, em cumprimento aos compromissos assumidos ao longo de seu mandato (Batista, 2015).

A possibilidade de emendar o orçamento no Brasil foi introduzida pela Constituição de 1946, que, além disso, estabeleceu princípios que ainda estão em vigor atualmente (Maia, 2010). Essa medida foi uma conquista importante para o Legislativo, uma vez que permitiu aos parlamentares participarem ativamente da definição das prioridades de gastos do país. Para Praça (2013, p. 123), “a prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento proposto pelo Executivo foi um dos principais ganhos da Constituição Federal de 1988”. Portanto, com a redemocratização, houve um fortalecimento do Poder Legislativo e maior participação dos parlamentares no processo orçamentário.

Durante o período anterior a 1988, especialmente durante a vigência do regime autoritário (1964-1985), o orçamento brasileiro estava completamente centralizado no Poder Executivo, resultando no esvaziamento do Poder Legislativo (Salvador, 2010). Os parlamentares recuperaram o direito de apresentar emendas individuais e coletivas, acreditando que essa capacidade de emendar o orçamento poderia contribuir para suas reeleições (Praça, 2013).

Em março de 2015, o Poder Legislativo aprovou a PEC do Orçamento Impositivo – PEC 358/2013, de autoria originária do Senador Antônio Carlos Magalhães, resultando na promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que constitucionalizou os dispositivos das diretrizes orçamentárias federais para 2014, relativos à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas individuais (Pederiva; Pederiva, 2015). Essa medida representou um progresso no fortalecimento do papel do Legislativo no processo orçamentário, garantindo a execução das emendas individuais, proporcionando aos parlamentares uma maior influência na definição dos gastos dos recursos públicos. Ao constitucionalizar essas diretrizes, a legislação buscou assegurar a participação efetiva dos parlamentares na destinação dos recursos públicos, aumentando a transparência e a *accountability* no uso dos recursos arrecadados pelos contribuintes.

Ao conferir um papel mais relevante ao Poder Legislativo no processo de elaboração e aprovação do orçamento, a EC nº 86/2015 proporcionou um aumento da influência dos parlamentares na definição das prioridades e destinação dos recursos públicos. Para Silva (2020, p. 18-19), “buscou, entre outros, fortalecer o Poder Legislativo, para que sua atuação no processo orçamentário seja mais contundente. Uma maior participação do órgão representativo sugere uma maior democratização do processo.” Desta maneira, a

promulgação da referida emenda permitiu ampliar a representatividade das demandas da sociedade, uma vez que os parlamentares, como representantes eleitos, passam a desempenhar um papel mais ativo na discussão e deliberação das políticas orçamentárias.

Assim, a obrigatoriedade de execução de emendas individuais maximizou a atuação parlamentar na alocação de recursos em suas bases, resultando em maior independência do Legislativo (Santana; Bertaioli; Neves, 2021). Na concepção de Santos (2016, p. 54), “a propositura e aprovação da EC nº 86/2015 tem como plano de fundo a busca pela ampliação da capacidade do Poder Legislativo de influir nas decisões orçamentárias, obrigando o Executivo a executar as despesas fixadas no orçamento”. Para Lima (2003, p. 12), “o Congresso, no qual, ao contrário do Poder Executivo, está representado todo o povo, e não apenas a maioria, teria mais influência sobre a destinação dos recursos públicos”.

A concentração de poder nas mãos do Executivo, especialmente no que diz respeito às questões orçamentárias, tem levado ao esvaziamento da função do Legislativo, reduzindo o nível de democratização, pois os parlamentares possuem apenas um papel secundário no processo orçamentário (Silva, 2020), ou seja, a falta de protagonismo do Poder Legislativo no processo orçamentário pode comprometer a formulação de planos estratégicos que levem em consideração os interesses de todo o país. De fato, a transferência da responsabilidade de programar o orçamento para o parlamento visa promover maior participação democrática e garantir que as decisões sobre a alocação de recursos sejam mais alinhadas com as necessidades da população. Nesse sentido, o estudo de Silva e Fonseca (2023) revela que, no Ministério do Turismo, em virtude do recebimento significativo de orçamento oriundo de emendas parlamentares, fica evidente a intervenção do Legislativo no comando das ações ministeriais, influenciando diretamente a forma de implementação das políticas públicas de turismo.

Ao adotar o orçamento impositivo, ocorre essencialmente uma transferência maior de responsabilidade para o Congresso Nacional em relação à programação orçamentária (Lima, 2003). Isso acarreta uma mudança significativa na definição de quem tem o poder de decisão sobre a alocação de recursos, transferindo esse eixo de decisão para o parlamento, como ocorre nos Estados Unidos, onde o parlamento

exerce o principal papel no processo de destinação das despesas públicas, sendo o parlamento mais forte do mundo em relação a matérias orçamentárias (OCDE, 1996). Santana, Bertaioli e Neves (2021) destacam que a destinação de recursos, realizada pelos parlamentares para beneficiários em suas bases eleitorais, tende a gerar maior dinamismo na distribuição do orçamento federal para os estados e municípios do Brasil, canalizando os recursos para localidades em que há maiores necessidades, e menores receitas para supri-las. No Estudo de Tollini *et al.* (2013) são elencados os benefícios advindos da impositividade de execução da programação orçamentária, quais sejam:

- Valorização do sistema constitucional de planejamento e orçamento, com valorização do papel da LDO;
- Maior transparência na destinação das verbas públicas;
- Maior participação do Congresso Nacional no processo legislativo orçamentário;
- Preservação da capacidade de utilização do contingenciamento como instrumento de consecução da política fiscal; e
- Redução da possibilidade de se utilizar a liberação de emendas como instrumento de negociação e influência nas deliberações do Legislativo.

Entre as causas para que os parlamentares defendessem a adoção de um orçamento impositivo seria que, independentemente do partido do legislador, todas as emendas individuais seriam executadas, além de fortalecer o Poder Legislativo como ator coletivo, e resultaria em uma redução da interferência do Poder Executivo nas atividades do Legislativo (Lima, 2003). Isso ocorreria porque o Executivo utiliza, entre outros instrumentos, o orçamento como uma moeda de troca para obter apoio político (Cambraia; Volpe, 2015), assunto que será tratado a seguir.

2.3.5 AS EMENDAS PARLAMENTARES NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Desde seu surgimento, o orçamento teve uma natureza política e tem sido usado como uma ferramenta de negociação na relação entre o Poder Executivo e o parlamento (Salvador, 2010), resultando no que se chama de “presidencialismo de coalizão”, em que há muitos parlamentares de diversos idealismos e partidos políticos com a possibilidade de, através de emendas, incluir despesas ao orçamento” (Silveira, 2015, p. 68-69). O termo “presidencialismo de coalizão” foi

inicialmente definido por Sérgio Abranches (1988), sendo um o conjunto de estratégias adotadas para formar alianças em todo o sistema político, visando obter governabilidade, tornando-o importante tanto para o Poder Executivo quanto para os parlamentares, já que sem ele, as propostas e medidas encontram dificuldades em avançar. Ao mesmo tempo, os parlamentares dependem da parcela do orçamento gerida pelo Executivo para atenderem às demandas de suas bases eleitorais (Rodrigues, 2019). Nessa esteira, Cambraia e Volpe (2015, p.103), afirmam que:

Num modelo de presidencialismo de coalizão como o brasileiro 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 vez, os parlamentares dependem do Executivo para levar recursos às suas bases eleitorais.

A dificuldade de encontrar-se um consenso entre a agenda do Poder Executivo e as aspirações do Legislativo é diretamente proporcional aos partidos existentes ou com representação no Congresso Nacional, na medida em que mais interesses deverão ser compatibilizados em prol da formação dessa coalizão (Blanchet; Lubke, 2020). Nessa perspectiva, Abranches (1988) destaca a existência de um “pluralismo de valores”, composto por diversos grupos sociais com diferentes identidades, cujas aspirações nem sempre são passíveis de serem absorvidas pela via representativa.

Com isso, podemos inferir que a relação no processo orçamentário entre os Poderes Executivo e Legislativo é de interdependência. Para que as pautas de seu interesse avancem no Congresso, o Executivo necessita do apoio dos parlamentares. Sem o suporte parlamentar, o Executivo enfrenta obstáculos na implementação de sua agenda política. Por outro lado, os parlamentares dependem dos recursos disponibilizados pelo Executivo a fim de atenderem às necessidades de suas bases eleitorais, financiando projetos e programas em suas circunscrições, dando suporte para as demandas locais e promovendo o desenvolvimento de suas regiões. Figueiredo e Limongi (2002) destacam que no presidencialismo de coalizão, um presidente forte utiliza seu poder discricionário para liberar recursos com a finalidade de conquistar votos dos parlamentares que necessitam distribuir verbas para suas bases eleitorais.

Os governos brasileiros se caracterizam por adotarem o modelo de presidencialismo de coalizão, no qual buscam construir uma base de apoio no parlamento que seja suficiente para superar possíveis conflitos de natureza ideológica (Giacomoni, 2022). Tollini (2008, p. 15) argumenta 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.

Ao longo do tempo, consolidou-se o entendimento de que o presidencialismo de coalizão, presente no sistema político brasileiro, coexiste com o caráter autorizativo do orçamento público. Nesse contexto, a execução das emendas parlamentares tem se tornando um instrumento de barganha utilizado pelo Executivo para obter apoio político no Legislativo (Pereira; Mueller, 2004). Essas relações são facilitadas por meio de trocas de favores e práticas de clientelismo orçamentário – ou *pork barrel*, em inglês, que nas palavras de Coutinho (2016), pode ser definido como:

Uma estratégia eleitoralista baseada em medidas que visam desenvolver ou beneficiar, do ponto de vista econômico, uma determinada área ou espaço geográfico sendo que, os custos destas medidas são imputados a todos os contribuintes do país. Nos Estados Unidos o termo “*Políticas de Pork Barrel*” é muito usado para definir aquelas medidas que são executadas pelos governantes com o intuito de originar retorno político, seja na forma de votos ou de apoio aos responsáveis pela existência da medida em determinada região. Os gastos de *Pork Barrel* ou *Pork Barrel Spending* é uma expressão que caracteriza o desperdício de recursos financeiros na execução das medidas políticas oportunistas.

Nessa lógica, Gasparini (2021) ressalta que ao se estabelecer um sistema de “cotas” orçamentárias aos parlamentares, alimenta-se um instituído com características clientelistas. De fato, a execução das emendas individuais é reconhecida como sendo um dos mecanismos mais relevantes utilizados pelo Poder Executivo para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso, num cenário em que o

Presidente da República recompensa os parlamentares que consistentemente votam a favor dos projetos de interesse do governo, permitindo a execução de suas emendas individuais, enquanto, ao mesmo tempo, penaliza aqueles que não votam nesses projetos, deixando de liberar as emendas por eles propostas (Pereira; Mueller, 2002). Nesse contexto, a liberação das dotações orçamentárias relativas às emendas individuais tende a ser vista como importante moeda de troca nas negociações envolvendo o Poder Executivo e o Legislativo (Ames, 2003), sendo uma maneira de recompensar os parlamentares pelo apoio político, e não pertencer à coalizão implica na exclusão desses benefícios (Batista, 2015), evidenciando a política com características distributivas, na qual opera grande número de pequenos interesses intensamente organizados, com relações geralmente pouco conflituosas (Lowi, 1964). Neste contexto, a faculdade concedida aos parlamentares, de propor emendas ao orçamento, é vista como elemento para imprimir um perfil distributivo às políticas públicas. Em outras palavras, o sistema de comissões, com suas diversas exigências complementares (como a homogeneidade social dos distritos, composição por autosseleção, senioridade, monopólio de proposição, jurisdições próprias e não concorrentes, deferência do plenário etc.), é substituído pelo simples direito de propor emendas individuais ao orçamento (Figueiredo; Limongi, 2002).

A falta de tratamento equitativo na execução das programações decorrentes de emendas revela que o Governo utiliza a execução dessas emendas como uma ferramenta de negociação política, visando obter a aprovação legislativa de assuntos de seu interesse. Estudos na área de ciência política revelam que as emendas ao orçamento desempenham um papel crucial na negociação política, visando manter a coalizão governamental e assegurar o apoio dos parlamentares na votação de propostas de interesse do governo (Giacomoni, 2022), reforçando o emprego político das emendas como elemento crucial para a governabilidade e a sustentação da base de apoio do governo (Tollini *et al.*, 2013).

No contexto brasileiro, observa-se uma concentração significativa de poder no Executivo, que resulta em um número reduzido de atores políticos detentores desse poder em relação a muitos potenciais beneficiários ou clientes (Power, 2015). Aqueles que conseguem estabelecer relações de proximidade e influência com o Executivo têm maior probabilidade de serem beneficiados, enquanto outros podem encontrar dificuldades em ter suas demandas atendidas.

Diante desse cenário, a Emenda Constitucional nº 86/2015 teve como objetivo principal tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, visando fortalecer o Poder Legislativo e reduzir a preeminência do Poder Executivo e seu poder de barganha em relação à liberação dessas emendas, tornando obrigatórias suas execuções financeiras e orçamentárias, ressalvados os casos com impedimentos técnicos⁶ (Rodrigues, 2019). Pederiva e Pederiva (2015) destacam que a obrigatoriedade de execução dessas emendas parlamentares pode ter alguns efeitos positivos, como o fortalecimento do *credit claiming* por parte dos parlamentares e a inclusão de representações das minorias no processo orçamentário. No entanto, é importante considerar que também pode ter impactos negativos, como o aumento do custo transacional da governabilidade e a potencial diminuição da qualidade das representações minoritárias. Como resultado, o processo de governabilidade se torna mais complexo e oneroso, exigindo um maior esforço no momento de negociação e coordenação entre os poderes.

A possibilidade de emendar o orçamento é a forma mais direta de o Legislativo influenciar a carteira de políticas públicas do governo, ao tempo em que estabelece um diálogo constante com suas bases eleitorais. Por conseguinte, a emenda individual representa uma possibilidade para expandir o emprego de recursos públicos em áreas geograficamente dispersas, em municípios menos favorecidos, diminuindo as disparidades regionais e promovendo um desenvolvimento mais harmonioso em todo o país (Silva, 2020). Para Praça (2013, p.132): “A emenda individual foi uma maneira de o estado federal brasileiro estar presente em centenas de municípios, bases esquecidas do país a que o governo federal não consegue chegar”.

Desse modo, os parlamentares, ao assumirem seus mandatos, frequentemente têm grandes expectativas em relação à possibilidade de propor emendas ao orçamento. Eles buscam recursos para atender às demandas de suas bases eleitorais, mesmo que sejam abrangentes e difusas, mantendo, dessa forma, uma relação significativa de negociação com o Poder Executivo (Rodrigues, 2019). Santana, Bertaioli e Neves (2021) ainda destacam que o mecanismo da execução das

⁶ CF/88. Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...]

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de **ordem técnica**. (grifo nosso)

emendas parlamentares trouxe mais dinamismo à execução, pois, de um lado, o parlamentar atuará como um incentivador para que seu projeto tenha maior velocidade de execução, e, por outro lado, o prefeito dará mais atenção ao recurso recebido pelo parlamentar, porquanto a frustração de entrega da obra dentro do cronograma estabelecido pode comprometer o recebimento de recursos por meio de emendas parlamentares nos anos seguintes.

Finalizado este título, a seguir abordar-se-á como a execução das emendas parlamentares individuais vem se comportando em relação ao planejamento governamental.

2.4 DESDOBRAMENTOS DA EXECUÇÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

Esta seção aborda os desdobramentos da execução das emendas parlamentares no orçamento público do Brasil. A fim de cumprir seu objetivo, encontra-se dividida em duas subseções: na primeira, apresenta-se a compatibilidade das emendas parlamentares com o planejamento governamental; e a segunda aborda o nível de execução das emendas individuais após a promulgação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015.

2.4.1 A COMPATIBILIDADE DAS EMENDAS PARLAMENTARES COM O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Considerando o planejamento um dos princípios fundamentais da atividade do Estado⁷ e uma função determinante para o setor público na atividade econômica⁸, cabe a indagação sobre a relevância das emendas parlamentares sobre a agenda estabelecida pelo Poder Executivo, ao selecionar os gastos para o atendimento das principais necessidades da população, dada a escassez de recursos. Firpo, Ponczek e Sanfelice (2010) afirmam que as emendas orçamentárias

⁷ Decreto-lei nº 200/1969. Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento.

⁸ CF.88 Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

representam uma forma de utilizar a política fiscal de maneira direta em benefício do eleitorado.

Nessa perspectiva, Tollini *et al.* (2013) expõem que as emendas individuais são direcionadas para atender às demandas identificadas pelos parlamentares em suas bases eleitorais. Essas emendas representam prioridades genuínas, uma vez que respondem às necessidades observadas junto à população. No entanto, é importante investigar se essas prioridades locais estão alinhadas com as prioridades mais amplas, estabelecidas no processo de planejamento nacional e setorial. Usualmente, as emendas parlamentares não se dissociam facilmente dos programas do governo, criando gastos ou políticas públicas, mas inserem suas preferências de alocação, especialmente em relação à distribuição geográfica dos recursos (Batista, 2015).

Para Comparato (1994), é necessário que os membros do Poder Legislativo harmonizem o encaminhamento de suas emendas com o planejamento das atividades do Estado, visando fortalecer as políticas públicas já existentes. Eles devem empenhar-se na aprovação de um orçamento que reflita as reais necessidades das unidades federativas, em vez de simplesmente satisfazer interesses políticos e eleitorais. Tal pensamento reforça a exigência constitucional, em que a aprovação das emendas está condicionada à compatibilidade com o PPA, instrumento que fixa as diretrizes, define os objetivos e firma as metas a serem atingidas pela Administração em relação às despesas de capital e a outras delas decorrentes para o período de quatro anos⁹.

Entretanto, transferir ao Legislativo parte do poder decisório na definição de prioridades para a implementação de políticas públicas não garante, necessariamente, que os recursos públicos sejam aplicados de maneira a atender efetivamente às necessidades da população (Oliveira; Ferreira, 2017). A estratégia atual de execução orçamentária no Brasil apresenta uma desconexão entre o planejamento e sua implementação, prejudicando sua função como um plano macroeconômico para o desenvolvimento do país, devido à posição de vantagem do Poder Executivo em relação ao Legislativo, no que diz respeito à elaboração do orçamento, bem como ao papel

⁹ Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. I - sejam compatíveis com o **plano plurianual** e com a lei de diretrizes orçamentárias; (grifo nosso)

secundário desempenhado pelo parlamento nesse processo (Silva, 2020). Corroborando esse posicionamento, o baixo número de emendas apresentadas nessa etapa revela o pouco interesse dos parlamentares na apreciação do PPA e da LDO, instrumentos que dispõem sobre as diretrizes, as metas e as prioridades governamentais (Abrucio; Loureiro, 2005).

Nesta esteira, há falta de estímulo para os parlamentares assegurarem o cumprimento de um plano de ação quando eles não têm corresponsabilidade em sua elaboração (Lima, 2003). Assim, devido a preponderância do Poder Executivo na elaboração do orçamento, os parlamentares se reservam a influenciar mais na execução, causando prejuízo ao cumprimento do inicialmente planejado (Silva, 2020). Tal influência na execução, ao que parece, visa atender aos anseios das bases dos próprios parlamentares, independentemente de conexão da agenda estabelecida pelo Poder Executivo. Sob esse olhar, Gasparini e Santos (2020) afirmam que o foco das emendas ao orçamento sugere um possível desinteresse dos parlamentares em atuar de forma mais presente nas questões orçamentárias amplas, em troca de suprir seus próprios interesses. Pontes (2003) ressalta que pelo fato de o Brasil ter tratado orçamento apenas como autorizativo, isso acarreta a não realização das despesas previstas no orçamento e, por extensão, pelo não alcance dos objetivos e metas planejados.

A EC nº 86/2015, ao criar o dever de executar as programações orçamentárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, a preocupação se volta para a execução do orçamento anual, em detrimento do planejamento a longo prazo (Silva, 2020). Para Cambraia e Volpe (2015), é essencial estabelecer critérios de alocação que promovam a convergência dos recursos provenientes de emendas individuais com as prioridades e políticas estruturantes preestabelecidas: “De tal modo, as emendas parlamentares poderiam, de fato, contribuir para, por exemplo, atender e até mesmo ampliar diversas ações de programas mantidos pelo governo federal” (Gontijo *et al.*, 2014, p. 44-46). Ainda para os autores, quando se aprecia o projeto orçamentário, há pouco ou nenhum debate sobre os programas do governo, dando margem para que as emendas sejam utilizadas pelos parlamentares como uma ferramenta para angariar votos dos eleitores e como uma moeda de troca pelo Executivo, a fim de influenciar os votos dos parlamentares em questões de seu interesse. Nesta lógica, Pereira e Mueller (2002, p. 278) afirmam: “Embora as emendas afastem

o projeto do ponto preferido pelo governo, o presidente pode sair beneficiado, porque a execução das mesmas aumenta seu cacife na barganha com os parlamentares”. Nesse sentido, o Ministério do Turismo tem encontrado dificuldades de executar suas próprias diretrizes não conseguindo desempenhar suas ações de forma autônoma, devido ao excesso de emendas que a Pasta tem recebido nos últimos exercícios, em virtude da barganha política (Silva; Fonseca, 2023).

2.4.2 O NÍVEL DE EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS APÓS A EC Nº 86/2015

Como vimos, estando ou não conectadas com o planejamento definido do Poder Executivo, os recursos destinados por meio das emendas individuais servem para atendimento das necessidades locais, nas quais os parlamentares têm contato mais direto, mais íntimo com a população. Em que pese haver a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, os estudos sobre o tema têm mostrado que o texto constitucional ainda não atingiu sua plena efetividade, embora leve a entender que os padrões de execução vêm avançando ano a ano, como pode-se perceber a seguir.

Em 2015, o estudo de Pederiva e Pederiva (2015) mostrou que após a implementação do orçamento impositivo houve a manutenção dos padrões de gastos para emendas individuais compartilhadas com outras programações do Poder Executivo ou com emendas de outros autores. Já no que concerne às programações financiadas por uma única emenda individual, observou-se diminuição dos níveis de execução, apontando, até então, que as normas referentes à obrigatoriedade de execução não estariam sendo efetivas, frustrando a expectativa de aumento nos níveis de execução.

Em contraponto, após a vigência do orçamento impositivo, Volpe e Cambraia (2015) relatam um ganho nos níveis de empenho das programações oriundas apenas das emendas individuais. Entretanto, houve crescimento menos significativo na execução financeira, pois as condições para o pagamento são mais complexas. No segundo ano de vigência da EC nº 86/2015, Diniz (2016) explica que houve uma série de mudanças na gestão de execução dessas emendas, incluindo desburocratização do sistema, capacitação das equipes dos parlamentares e priorização de pagamento de restos a pagar pelo Executivo Federal. Ainda assim, os resultados ficaram aquém do

desejado, tendo sido empenhado cerca de 30% das dotações autorizadas. Em estudo similar realizado por Blanchet e Lubke (2020), revelou-se que, no âmbito federal, o índice de execução financeira (valor pago dividido valor empenhado) das emendas obrigatórias, em 2016, ficou em 27,19%, obtendo um avanço para 44,25% em 2019.

Os baixos níveis de execução não indicam que a norma do orçamento impositivo foi descumprida, uma vez que os impedimentos constatados durante a execução dessas emendas podem justificar as execuções orçamentária e financeira abaixo do montante mínimo obrigatório (Cambraia; Volpe, 2015). No mesmo sentido, Blanchet e Lubke (2020) afirmam que a elevada inexecução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais encontra fundamento em impedimentos de ordem técnica, bem como de natureza política (em sentido partidário). Ainda na visão dos autores, eles entendem que a legislação não foi capaz de neutralizar o filtro político das execuções das emendas, e concluem que o orçamento impositivo ainda não foi capaz de atingir sua finalidade constitucional para ser executado a partir de critérios objetivos e imparciais, sendo ainda um instrumento de governabilidade para formação de coalizões entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Nesse contexto, a liberação de recursos destinados ao atendimento de emendas ganha maior intensidade durante ocasiões em que matérias de grande importância eram votadas nas instâncias do Congresso Nacional (Giacomoni, 2022), indo ao encontro com a pesquisa de Blanchet e Lubke (2020, p. 105), que concluem:

A previsão constitucional do orçamento impositivo não foi capaz, até o momento, de assegurar seu “propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade” (art. 165, §10 da Constituição Federal), perpetrando-se, ao menos para o ano de 2020 a hegemonia poder executivo na indicação das prioridades (políticas) das emendas a serem executadas, permanecendo com a prerrogativa de determinar que o empenho seja realizado em momentos que o governo carece de apoio do poder legislativo para votação de temas importantes e que não encontram consenso ou adesão “voluntária”.

Nessa perspectiva, entende-se ser possível aferir uma conexão entre o período de maior liberação de recursos para as emendas individuais ao orçamento no ano de 2019 e o processo de votação da reforma da previdência, sinalizando que as emendas individuais ao

orçamento podem ser um mecanismo para a busca de apoio político no Congresso, especialmente em votações polêmicas (Schappo, 2020). Importante mencionar que, ainda que as pesquisas tenham indicado que os níveis de execução de emendas parlamentares individuais estejam abaixo do determinado pela legislação, há de se considerar a eficiência do gasto advindo por meio dessas emendas, não se podendo considerar única e exclusivamente o montante financeiro alocado nas programações.

Sob este prisma, da forma que a legislação se apresenta, não há nenhum tipo de compromisso dos parlamentares no que diz respeito às entregas à população, sob os critérios de eficiência e efetividade (Gasparini; Santos, 2020). Em estudo realizado por Fernandes (2020), que se refere ao gasto com emendas parlamentares na atenção especializada em saúde nos Estados brasileiros, verificou-se que a qualidade do gasto é prejudicada quando recursos provenientes de emendas são alocados para localidades que não têm capacidade de executá-los adequadamente, resultando em um aproveitamento insatisfatório e na ineficiência do gasto. Entretanto, de forma geral, não há indicadores de desempenho ou meta a ser atingida para atestar a verdadeira eficiência e a qualidade do gasto público com recursos advindos das emendas.

Em suma, vimos que o orçamento é peça-chave para a definição de políticas públicas dentro de um sistema de presidencialismo de coalizão. Em diversos contextos sobre a natureza jurídica do orçamento público, verificou-se que as emendas parlamentares têm diferentes graus e conteúdos de intervenção, a depender do país e da época a que se refere. No Brasil, a EC nº 86/2015 procurou trazer mais participação ao Poder Legislativo, na implementação de políticas públicas, muitas vezes em prol de seu eleitorado, em contraponto à proeminência do Poder Executivo no processo orçamental. Em que pese a importância da positivação da impositividade das emendas individuais no ordenamento jurídico brasileiro, até o momento, pesquisas sugerem que os níveis de execução das programações financiadas com tais recursos revelam-se, ainda, aquém do esperado, todavia, vêm ganhando expressividade ao longo dos anos. Nesse contexto, no próximo capítulo serão apresentadas as hipóteses deste estudo, a fim de elucidar a pergunta de pesquisa e permitir trazer melhor compreensão sobre as emendas parlamentares individuais dentro da realidade local.



3

HIPÓTESES DO ESTUDO

Neste capítulo serão explicitadas as hipóteses que fundamentam a execução da pesquisa.

3.1 A ALOCAÇÃO DOS RECURSOS PROVENIENTES DAS EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS NÃO GUARDA RELAÇÃO COM AS METAS E AS PRIORIDADES DEFINIDAS PELO PODER EXECUTIVO DISTRITAL

A primeira hipótese reserva-se a investigar se as despesas provenientes das emendas parlamentares individuais não estão alinhadas com as metas e as prioridades do Poder Executivo distrital constantes das Leis de Diretrizes Orçamentárias. Acredita-se na hipótese pela tendência de destinação dos recursos advindos das emendas parlamentares para atendimento das necessidades locais, buscando a realização de projetos específicos em prol de sua base eleitoral, nos quais os parlamentares têm um contato direto, em favor dos interesses especiais de seus eleitores (Figueiredo; Limongi, 2002), considerando que historicamente as emendas são utilizadas pelos parlamentares para estreitar o contato com suas bases de eleitores, atendendo aos interesses eleitorais dos parlamentares responsáveis por sua proposição (Scaff, 2015), sem necessariamente estar em consonância com as diretrizes norteadoras emanadas pelo Poder Executivo, visando fortalecer as políticas públicas já existentes (Comparato, 1994).

3.2 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DE TRABALHO INCLUÍDOS POR EMENDAS INDIVIDUAIS DOS DEPUTADOS DISTRITAIS, INCLUSIVE AQUELAS DESTINADAS A ATENDER AS METAS E AS PRIORIDADES DO PODER EXECUTIVO DISTRITAL, ESTÁ ABAIXO DO PREVISTO INICIALMENTE PELA LEI ORÇAMENTÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

A segunda hipótese destina-se a verificar o nível de execução orçamentária das emendas parlamentares individuais, nos termos dos § 15 e 16 do art. 150 da Lei Orçamentária do Distrito Federal (LODF). Acredita-se na hipótese por se tratar de uma inovação relativamente recente no arcabouço jurídico, pela dinâmica das relações entre os poderes e pela existência de entraves burocráticos para a execução dos projetos, como impedimentos de ordem técnica e legal, estando em consonância com o pesquisado por Diniz (2016) e por Blanchet e Lubke (2020).

3.3 A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS PROGRAMAS DE TRABALHO INCLUÍDOS POR MEIO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS É MAIS SIGNIFICATIVA CASO O PARLAMENTAR PERTENÇA À MESMA BASE POLÍTICA DO GOVERNO EXECUTIVO DISTRITAL

A terceira hipótese destina-se a estudar a primazia na execução orçamentária de EPI de deputados que compõem a base do governo (situação), em comparação daqueles que não a apoiam (oposição), ou que são independentes. Entende-se verdadeira a hipótese, considerando que o Poder Executivo possui mecanismos gerenciais internos, capazes de induzir as execuções orçamentárias das emendas individuais (Rodrigues, 2019), e pelo fato de a execução das emendas individuais poder beneficiar os parlamentares afiliados aos partidos que compõem a coalizão do chefe do Executivo (Figueiredo; Limongi, 2002).

3.4 QUADRO-RESUMO DAS HIPÓTESES

Quadro 1 – Quadro-resumo das hipóteses	
Hipóteses	Referências
H1. A alocação dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais não guarda relação com as metas e as prioridades definidas pelo Poder Executivo distrital.	Comparato (1994); Figueiredo e Limongi (2002); Scaff (2015).
H2. A execução orçamentária dos programas de trabalho incluídos por emendas individuais dos Deputados Distritais, inclusive aquelas destinadas a atender as metas e as prioridades do Poder Executivo distrital, está abaixo do	Diniz (2016); Blanchet e Lubke (2020).

inicialmente previsto pela Lei Orçamentária do Distrito Federal.	
H3. A execução orçamentária dos programas de trabalho incluídos por meio de emendas parlamentares individuais é mais significativa caso o parlamentar pertença à mesma base política do governo executivo distrital.	Figueiredo e Limongi (2002); Rodrigues (2019).

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)



4

MÉTODO DE PESQUISA

Este capítulo detalha o método e a metodologia utilizada na execução da pesquisa.

4.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

Trata-se de uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, com abordagem quantitativa, mediante coleta e mensuração de variáveis e testes de hipóteses com a utilização de recursos estatísticos sobre a execução orçamentária das Emendas Parlamentares Individuais (EPI) no Distrito Federal, nos exercícios financeiros de 2018 a 2023. O caráter exploratório da pesquisa justifica-se pelo fato de buscar uma compreensão da implementação das EPI, nos termos da Emenda à Lei Orgânica Distrital nº 85, de 25/11/2014; já o caráter descritivo é fundamentado pela busca de quantificação de variáveis e o exame da relação entre elas, objetivando um melhor entendimento do problema de pesquisa, por meio de análise estatística.

Diante da variedade de fatores e relacionamentos decorrentes do processo orçamental, o estudo de caso em tela destina-se a obter uma compreensão aprofundada do impacto das emendas parlamentares individuais no orçamento público do Distrito Federal, explorando os reflexos nas metas e prioridades definidas pelo Poder Executivo e no comportamento da execução dessas emendas de acordo com a filiação partidária dos parlamentares. Considerando a transversalidade da pesquisa, buscar-se-á, na medida do possível, identificar padrões e tendências relacionadas à implementação de emendas parlamentares individuais no contexto do orçamento público distrital nas três diferentes legislaturas, entre os anos de 2018 e 2023.

Importante destacar que o Distrito Federal é uma unidade da federação híbrida, com competências legislativas e administrativas cumulativas de estados e municípios. Isso se aplica inclusive aos tributos arrecadados, fazendo com que o DF recolha receitas de natureza estadual, bem como municipal. Somado a isso, a União financia o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), destinado ao custeio de despesas com segurança pública, saúde e educação,

sendo um instrumento relevante para a manutenção dos serviços públicos distritais, devido ao repasse de valores proporcionalmente expressivos ao orçamento distrital. Portanto, no que se refere ao campo de aplicação, a pesquisa em questão compreenderá **exclusivamente** as dotações pertencentes ao orçamento fiscal e da seguridade social do Distrito Federal, provenientes de emendas parlamentares individuais de deputados **distritais**, não contemplando recursos federais das emendas de deputado federal ou de senador eleito pelo Distrito Federal, nem recursos destinados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, pois são geridos à parte, por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)¹⁰.

Em que pese sua relevância, este estudo não tem como objetivo identificar e detalhar os mecanismos gerenciais, formais e informais, internos ao Poder Executivo, que influenciam a execução orçamentária das emendas individuais. Em vez disso, focou-se na coleta de dados sobre o efetivo empenho das despesas relacionadas às emendas individuais, com o intuito de avaliar a execução global no período de 2018 a 2023. O empenho ocorre sempre no ano fiscal em que a emenda foi inscrita na lei orçamentária. Portanto, delimitar temporalmente a execução da emenda é importante para os modelos empíricos, por isso, frequentemente, utiliza-se os valores empenhados como referência para a execução da emenda, sendo suficiente para um parlamentar reivindicar seu crédito político, tornando interessante sua análise (Baião; Couto; Jucá, 2018).

Por fim, a utilização da dotação autorizada como referência para as hipóteses 1 e 3 justifica-se pelo fato de representar efetivamente em quais políticas públicas o parlamentar destinou suas emendas ao longo do exercício. A dotação inicial, utilizada na hipótese 2, representa o valor disponibilizado ao parlamentar no início do exercício, excetuando-se eventuais transferências de valores ao Executivo, sobretudo nas ocasiões de encerramento do exercício. Logo, a utilização da dotação inicial possibilita verificar a eficiência na utilização das emendas parlamentares individuais propriamente ditas.

¹⁰ SIAFI é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal, conforme definição do site do Tesouro Nacional, podendo ser acessado no link: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi>.

4.2 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA

A ferramenta utilizada para coleta e extração de dados será o Portal da Transparência do Distrito Federal¹¹, que utiliza como fonte de dados o Sistema de Controle de Emendas Parlamentares (SISCONEP¹²), destinado ao gerenciamento da execução das emendas parlamentares, dispondo de informações essenciais sobre a execução das EPI, e o Sistema Integrado de Gestão Governamental (SiGGo¹³), responsável pelo processamento integrado da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos distritais, contendo os dados primários necessários para a análise da execução orçamentária das emendas parlamentares individuais distritais no período de 2018 a 2023. Quanto aos dados sobre o posicionamento político dos deputados estaduais, será feita uma consulta formal à ouvidoria da Câmara Legislativa do Distrito Federal para a obtenção de tais informações, juntamente com a coleta de dados disponíveis no próprio sítio da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF).

Quanto ao tratamento e a análise quantitativa e estatística dos dados, serão utilizados os *softwares* Microsoft Excel e o IBM SPSS (*Statistical Package for the Social Science*), além da elaboração de gráficos e tabelas para facilitar a visualização e a interpretação dos dados, visando responder o problema de pesquisa apresentado.

4.3 DA ANÁLISE DOS DADOS E VERIFICAÇÃO DAS HIPÓTESES

A primeira hipótese busca examinar o alinhamento entre as despesas decorrentes das emendas parlamentares individuais com as metas e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo distrital. Para alcançar esse objetivo, será realizada, ano a ano, a análise da dotação autorizada das Emendas Parlamentares Individuais, segregando-as

¹¹ O portal da transparência do Distrito Federal é mantido pela Controladoria Geral do Distrito Federal (CGDF) e pode ser acessado pelo link: <https://www.transparencia.df.gov.br>.

¹² O SISCONEP foi Instituído pelo Decreto nº 38.968, de 3 de abril de 2018, e atualmente é regulamentado pelo Decreto nº 43.360, de 25 de maio de 2022, estando sob a responsabilidade da Secretaria de Economia do Distrito Federal.

¹³ A administração do SiGGo é atribuída à Secretaria de Estado de Fazenda (hoje Secretaria de Estado de Economia), conforme previsto no art. 117 do Decreto nº 32.598/2010, que aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências.

entre aquelas que estão alinhadas às metas e às prioridades do Poder Executivo, assim como as que não estão. O resultado será apresentado em uma tabela, conforme o modelo ilustrado na tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Dotação autorizada das EPI, ano a ano, segregada por metas e prioridades			
Exercício	Dotação autorizada das EPI não destinadas às Metas e prioridades	Dotação autorizada das EPI destinadas às Metas e prioridades	Total
2018			
2019			
2020			
2021			
2022			
2023			

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Cumprir destacar que as metas e as prioridades do governo serão obtidas por meio das informações dispostas no anexo I da LDO¹⁴, com exceção do exercício de 2020, ano em que tais informações constavam do anexo IV do PPA¹⁵. Nesses anexos, as metas e as prioridades do governo estão categorizadas até o nível de subtítulo. Contudo, para efeito de metas e prioridades desta pesquisa, desconsidera-se a classificação por subtítulo, que é um especificador, localizador do gasto; e passa-se a considerar a ação orçamentária, um nível de classificação orçamentária um pouco mais abrangente, por entender ser um critério mais justo e adequado devido à dinâmica orçamentária.

Adentrando em maior profundidade, é possível distinguir entre os subtítulos institucionais, que são de iniciativa do Poder Executivo, e os subtítulos específicos destinados às emendas parlamentares. No

¹⁴ As metas e prioridades, constantes da LDO, dos exercícios de 2018, 2019, 2021, 2022, 2023 podem ser acessadas pelo link: <https://www.economia.df.gov.br/leis-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/>.

¹⁵ As metas e prioridades, constantes do PPA, do exercício de 2020 podem ser acessadas pelo link: https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/2020_Lei-n%C2%BA-6.490-de-29-de-Jan-de-2020_Lei-Inicial-e-Anexos_compressed.pdf.

anexo que trata das metas e das prioridades, são especificados apenas os subtítulos institucionais. Desta maneira, para identificar se os recursos provenientes das emendas estariam alinhados ou não com as metas e as prioridades do governo, teve-se a necessidade de desprezar o subtítulo do gasto, passando a levar em consideração a ação orçamentária, por ser um marcador mais amplo, trazendo a possibilidade de abranger também as emendas parlamentares individuais.

De posse dos dados extraídos, será construído um gráfico de barras para ilustrar a comparação dos valores obtidos, discriminando os totais que estão alinhados com as metas e as prioridades, daqueles que não estão. Ao final, será realizada correlação de Pearson, também conhecida como coeficiente de correlação produto-momento ou simplesmente r de Pearson, medida da força e direção da associação linear entre duas variáveis, que é definida como a covariância das variáveis dividida pelo produto de seus desvios padrão (Mukaka, 2012). O coeficiente de correlação de Pearson pode variar de -1 a +1, no qual valores extremos indicam correlações perfeitas negativas e positivas, respectivamente, enquanto valores próximos a zero sugerem ausência de correlação linear (Hair Júnior *et al.*, 2009). Segundo Montgomery e Runger (2010), este coeficiente se tornou um pilar fundamental na estatística moderna, sendo amplamente utilizado em diversos campos científicos para quantificar a força e a direção de relacionamentos lineares entre pares de variáveis.

Complementarmente, serão analisadas as ações orçamentárias que integram as metas e as prioridades para as quais os deputados destinam seus recursos, possibilitando uma compreensão mais aprofundada sobre a alocação das Emendas Parlamentares Individuais (EPI) que estão em consonância com as metas e as prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo. Com base nessa análise, serão elaborados gráficos do tipo "pizza" para cada ano, com o intuito de proporcionar uma visualização mais clara e compreensível dos resultados da pesquisa.

A segunda hipótese tem como objetivo investigar se a execução orçamentária dos programas de trabalho incluídos por meio de emendas individuais dos Deputados Distritais, inclusive aquelas voltadas para atender às metas e às prioridades do Poder Executivo distrital, encontra-se aquém do previsto inicialmente pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Conforme o art. 150, § 15 da Lei Orgânica do Distrito

Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem que destinar até 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Distrito Federal às emendas individuais dos deputados distritais. Assim sendo, para a hipótese 2, serão levantados os valores empenhados, comparando-os ano a ano, com a dotação inicial destinada às emendas parlamentares individuais, obtendo-se o percentual de execução orçamentária, conforme demonstrado na tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Percentual de Execução Orçamentária das EPI, ano a ano			
Exercício	Dotação Inicial EPI (a)	Empenhado EPI (b)	Percentual de Execução Orçamentária EPI (b) / (a)
2018			
2019			
2020			
2021			
2022			
2023			

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Além da primeira tabela, será elaborada uma segunda, com o mesmo formato, contendo exclusivamente os valores das Emendas Parlamentares Individuais destinadas ao atendimento das metas e das prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo. Ao final, serão elaborados dois gráficos de barras, um para cada tabela, comparando os valores empenhados com a dotação inicial, e, ainda, contendo uma linha evidenciando a evolução do percentual da execução orçamentária das EPI ao longo do tempo.

A hipótese 3 pretende analisar se a execução orçamentária dos programas de trabalho incluídos por meio de Emendas Parlamentares Individuais é mais significativa caso o parlamentar pertença à mesma base política do governo executivo distrital. Sabe-se que o cenário político é instável, com parlamentares e partidos mudando suas posições e alianças de acordo com as circunstâncias e oportunidades que surgem. Contudo, a identificação dos partidos presentes permite uma compreensão mais clara do cenário político da época, mesmo que as alianças e as oposições não possam ser definidas com precisão.

Nesse contexto, será feita uma análise anual, na qual os parlamentares serão classificados em três grupos: situação, oposição e independente. O grupo de situação abrange os deputados que pertencem ao partido político do governador do exercício correspondente, bem como aqueles que fazem parte do partido dos líderes e vice-líderes do governo e da maioria na CLDF. Já os deputados que integram o grupo oposição são aqueles que pertencem ao partido político do líder e do vice-líder da minoria na CLDF. Por fim, o grupo dos deputados independentes, aqueles que não se enquadram no grupo de situação nem de oposição, conforme os critérios apresentados. Tais dados foram solicitados mediante consulta formal à ouvidoria da Câmara Legislativa, sob os protocolos números 290824C1546FO e 010824C1740LAI, nos termos da Lei de Acesso à Informação, e por informações complementares obtidas no próprio sítio da CLDF.

Após a segmentação dos deputados em três grupos supracitados, será calculada a média percentual dos valores empenhados em relação à dotação autorizada para 7ª (2018), 8ª (2019 a 2022) e 9ª (2023) legislaturas distritais, conforme demonstrada na tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Média dos valores empenhados com EPI dividido pela dotação autorizada às EPI, por legislatura, em relação ao posicionamento político do parlamentar			
	Média - empenhado EPI/dotação autorizada EPI		
Grupo (posicionamento político)	7ª legislatura	8ª legislatura	9ª legislatura
Situação			
Oposição			
Independente			

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Ainda, será elaborado um gráfico de linhas evidenciando a média dos percentuais de execução orçamentária para cada legislatura, considerando os grupos (posicionamento político) dos deputados, a fim de verificar a existência de diferenças estatisticamente significativas entre as médias dos percentuais de execução orçamentária e os grupos de parlamentares nas três legislaturas distritais analisadas no estudo.

4.4 VARIÁVEIS

O Quadro 5 a seguir contém as variáveis utilizadas na análise quantitativa e estatística dos dados, os quais foram processados nos softwares Microsoft Excel e o IBM SPSS (*Statistical Package for the Social Science*) para a obtenção de resultados deste estudo.

Quadro 2 – Variáveis utilizadas na análise quantitativa e estatística	
Variáveis	Definição
AÇÃO	Representa a ação orçamentária que está vinculada a cada emenda parlamentar
ALTERAÇÃO	Refere-se aos créditos adicionais aprovados ao longo do exercício
ANO	Refere-se ao ano em que foi apresentada a emenda
APROVADO	Refere-se a valores aprovados na LOA
AUTOR	Descreve o titular da emenda
COALIZÃO	Descreve se o autor pertence à situação (SIT), à oposição (OPO) ou é independente (IND)
EMPENHADO	Refere-se aos valores empenhados de cada emenda
LEGISLATURA	Refere-se à legislatura em que foi apresentada a emenda
METAS E PRIORIDADES	Indica se a emenda parlamentar é classificada como meta/prioridade, nos termos do anexo I da LDO ou do anexo IV do PPA
MOVIMENTAÇÃO	Indica se a dotação foi descentralizada para outra Unidade Orçamentária
SUBFUNÇÃO	Representa a subfunção orçamentária a qual está vinculada cada emenda parlamentar
SUBTÍTULO	Traz a localização ou a especificação do gasto
UO	Refere-se à Unidade Orçamentária beneficiada pela emenda parlamentar



5

RESULTADOS

A primeira hipótese, destinada a verificar a relação entre a alocação dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais com as metas e as prioridades definidas pelo Poder Executivo distrital, analisou a evolução da dotação autorizada das EPI ao longo dos anos de 2018 a 2023. Para tanto, os dados coletados foram segmentados em duas categorias principais: Dotação autorizada das EPI destinadas às metas e às prioridades, e Dotação autorizada das EPI **não** destinadas às metas e às prioridades. Ainda, formulou-se a distribuição percentual entre essas categorias para facilitar a análise comparativa, ano a ano, conforme dados obtidos, demonstrados na tabela 4 abaixo:

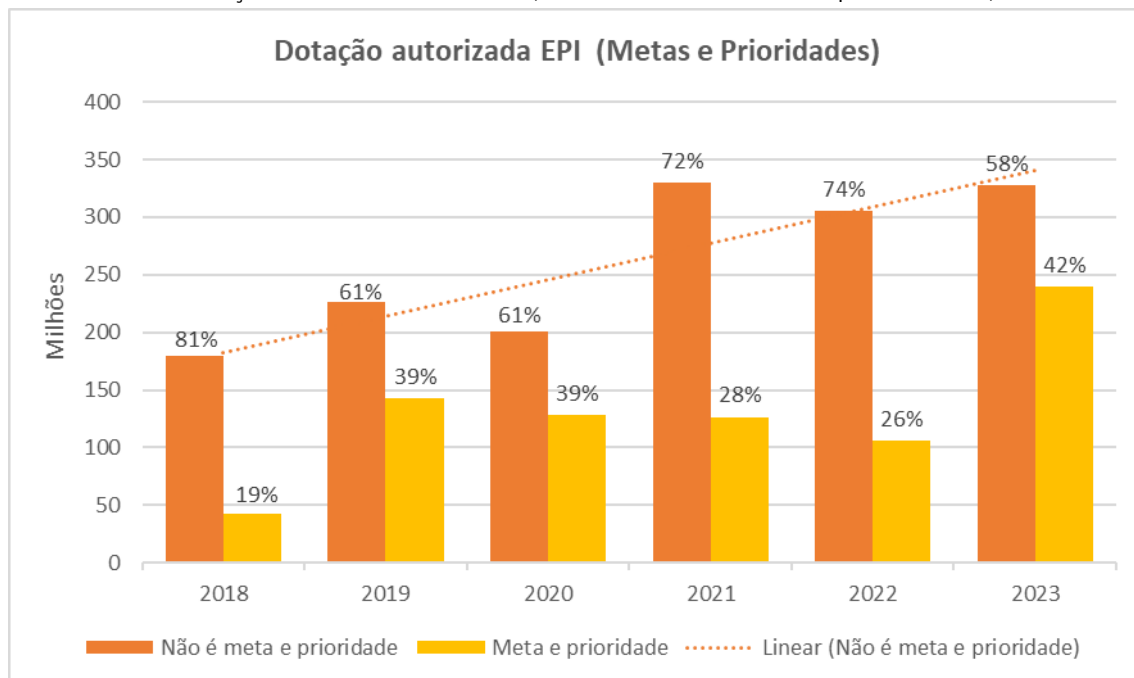
Tabela 4 – Dotação autorizada das EPI, ano a ano, segregada por metas e prioridades (com resultados)			
Exercício	Dotação autorizada das EPI não destinadas às metas e às prioridades	Dotação autorizada das EPI destinadas às metas e às prioridades	TOTAL
2018	179.605.543,15 (81%)	42.796.245,00 (19%)	222.401.788,15
2019	226.774.674,00 (61%)	142.597.367,00 (39%)	369.372.041,00
2020	201.159.065,00 (61%)	128.278.930,50 (39%)	329.437.995,50
2021	330.058.065,00 (72%)	126.485.391,00 (28%)	456.543.456,00
2022	305.313.385,00 (74%)	105.454.515,00 (26%)	410.767.900,00
2023	327.853.873,00 (58%)	239.833.285,00 (42%)	567.687.158,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Primeiramente, percebe-se que a dotação autorizada para EPI aumentou consideravelmente ao longo do período analisado. Em 2018, o valor total foi de R\$ 222.401.788,15, subindo para R\$ 567.687.158,00 em 2023, representando um acréscimo de aproximadamente 155%, indicando um crescimento contínuo nas dotações autorizadas destinadas às EPI. Ainda, observou-se que as dotações alocadas em EPI **não** destinadas às metas e às prioridades representaram a maior parte

do orçamento em todos os anos analisados, com predominância sobre os valores destinados às metas e às prioridades do Poder Executivo. O gráfico 1 ajuda a evidenciar essa situação:

Gráfico 1 – Dotação autorizada das EPI, relativa às metas e às prioridades, ano a ano



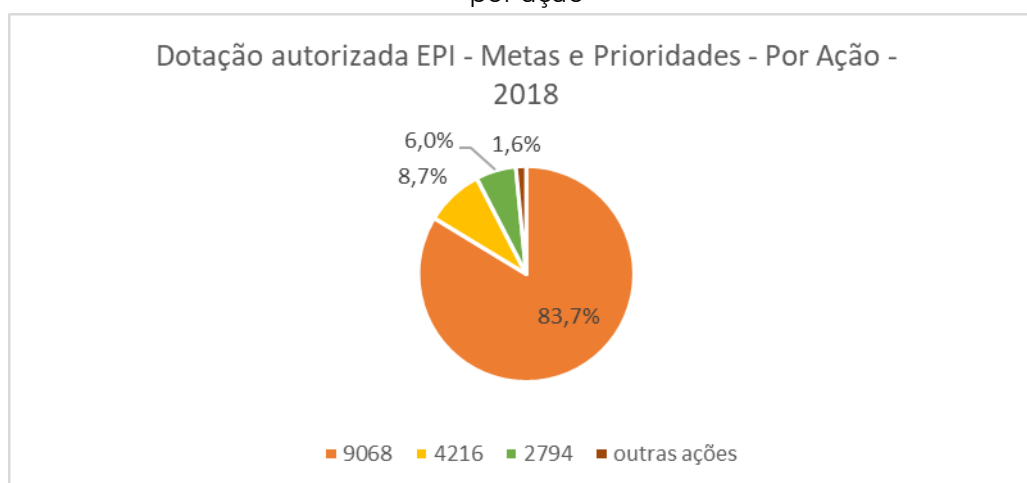
Diante dos dados levantados, constata-se que as dotações autorizadas para as EPI **não** destinadas às metas e às prioridades representam uma parcela significativa do orçamento, variando de 58% a 81% ao longo dos anos analisados. Os anos de 2018, 2021 e 2022 são especialmente notáveis, com percentuais acima de 72% para essa categoria. Já as dotações autorizadas para as EPI destinadas às metas e às prioridades apresentou flutuações mais pronunciadas, com percentual variando entre 19% e 42% do valor total das dotações autorizadas, registrando o valor mais alto em 2023, no montante de R\$ 239.833.285,00.

Em relação à análise do coeficiente de Pearson, o valor obtido de $r = 0,595$ sugere que 59,5% da variação nos percentuais alocados para dotações autorizadas para as EPI que **não** são destinadas às metas e às prioridades ao longo dos anos pode ser explicada pela tendência linear, ou seja, pelo passar do tempo, reforçando a confiabilidade da previsão de continuidade dessa tendência no futuro. Dancey e Reidy (2013) estabelecem categorias práticas para a análise dos resultados: correlações fracas (0,1 a 0,3), moderadas (0,4 a 0,6) e fortes (0,7 a 0,9), portanto, dentro desta classificação, está-se diante de uma correlação

moderada. Em termos práticos, significa que, conforme o tempo passa, existe uma tendência regular de diminuição no percentual alocado para dotações autorizadas para as EPI que **não** são destinadas às metas e às prioridades, validando a análise de que o orçamento está sendo progressivamente redirecionado para metas e prioridades. Os 40,50% restantes da variação não são explicados pelo modelo linear, sugerindo que há outros fatores, além do tempo, que também influenciam a alocação dos recursos para a categoria, como mudanças no cenário político e econômico, que não foram objetos de análise nessa pesquisa. Se incluíssemos essas variáveis em um modelo mais complexo, o coeficiente poderia ser ainda maior, explicando mais variações.

Complementarmente à hipótese 1 e visando um melhor entendimento das alocações das dotações por emendas parlamentares, levantou-se em quais ações orçamentárias os parlamentares estão direcionando os valores de suas emendas no que se refere às dotações autorizadas para as EPI destinadas às metas e às prioridades do Poder Executivo, conforme apresentado abaixo:

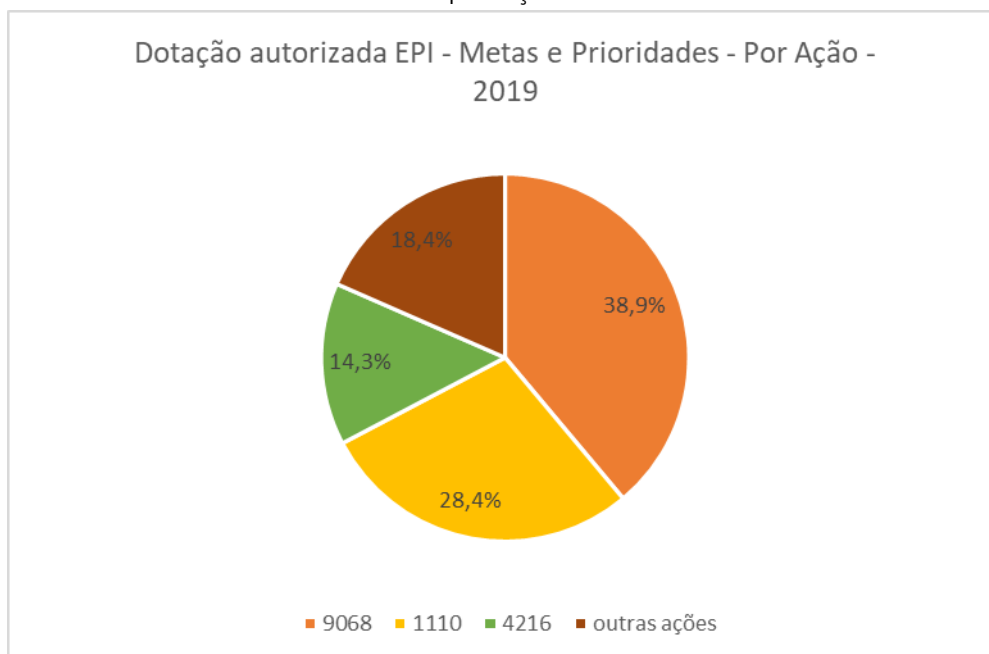
Gráfico 2 – Dotação autorizada das EPI em 2018, relativa às metas e às prioridades, por ação



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

No ano de 2018, 83,7% das dotações autorizadas para as EPI destinadas às metas e às prioridades foram alocadas na ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF). Já 8,7% foram destinados à ação 4216 (aquisição de medicamentos), 6% para a ação 2794 (assistência ao jovem) e 1,6% para as demais ações.

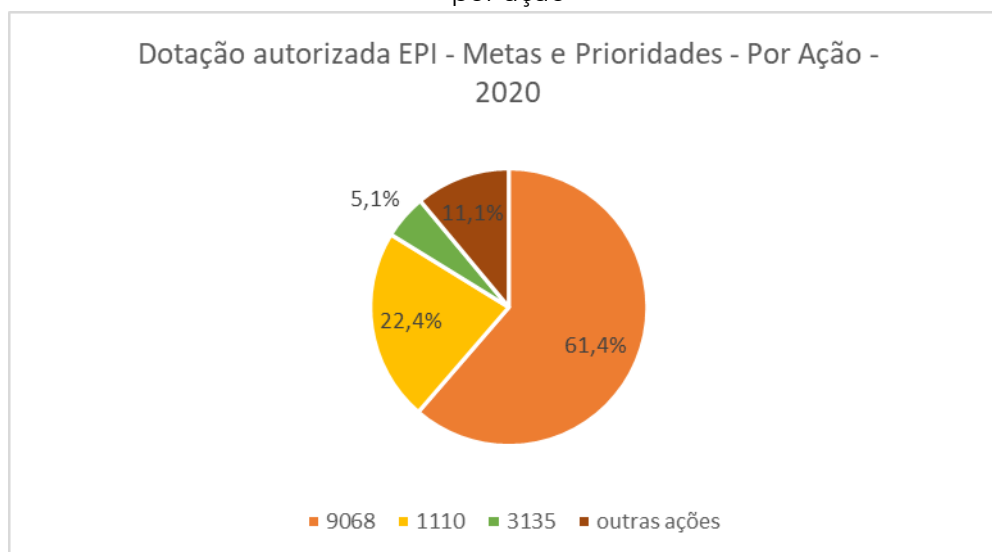
Gráfico 3 – Dotação autorizada das EPI em 2019, relativa às metas e às prioridades, por ação



Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Em 2019, ainda com menor intensidade, permanece a predominância de alocação de EPI destinadas às metas e às prioridades, sendo alocadas 38,9 % desse valor na ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF), 28,4% na ação 1110 (execução de obras de urbanização), 14,3% na ação 4216 (aquisição de medicamentos) e 18,4% nas demais ações.

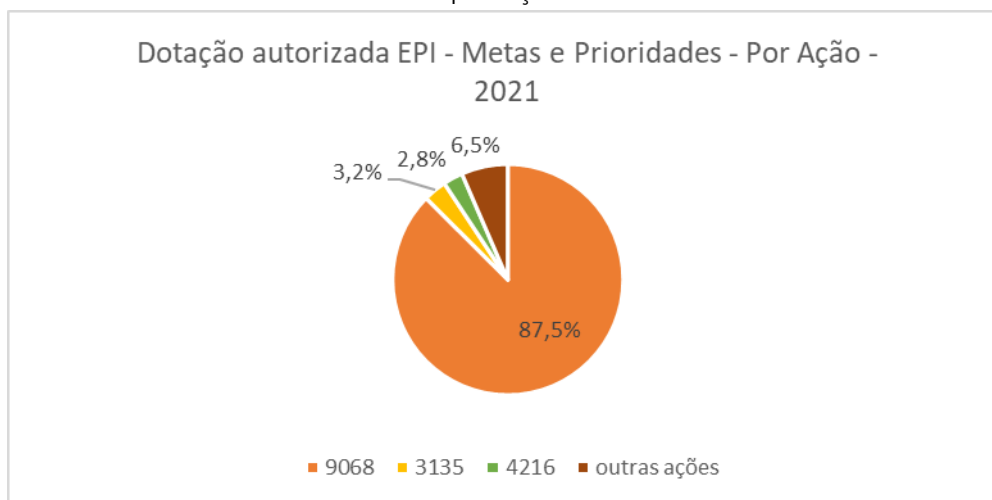
Gráfico 4 – Dotação autorizada das EPI em 2020, relativa às metas e às prioridades, por ação



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Em 2020, a ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF) volta a ter maior expressividade perante as demais ações, em que 61,4 % de EPI destinadas às metas e às prioridades foram alocadas. Em segundo lugar, a ação 1110 (execução de obras de urbanização), com 22,4%, logo em seguida, 5,1% na ação 3135 (construção de unidades básicas de saúde) e 11,1 % nas demais ações. Cumpre mencionar que o número da ação 2387 (descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF), a partir de 2020 foi alterado para 9068. Desta maneira, esta pesquisa considerou, nos anos 2018 e 2019, a ação 2387 como 9068, para efeito de padronização.

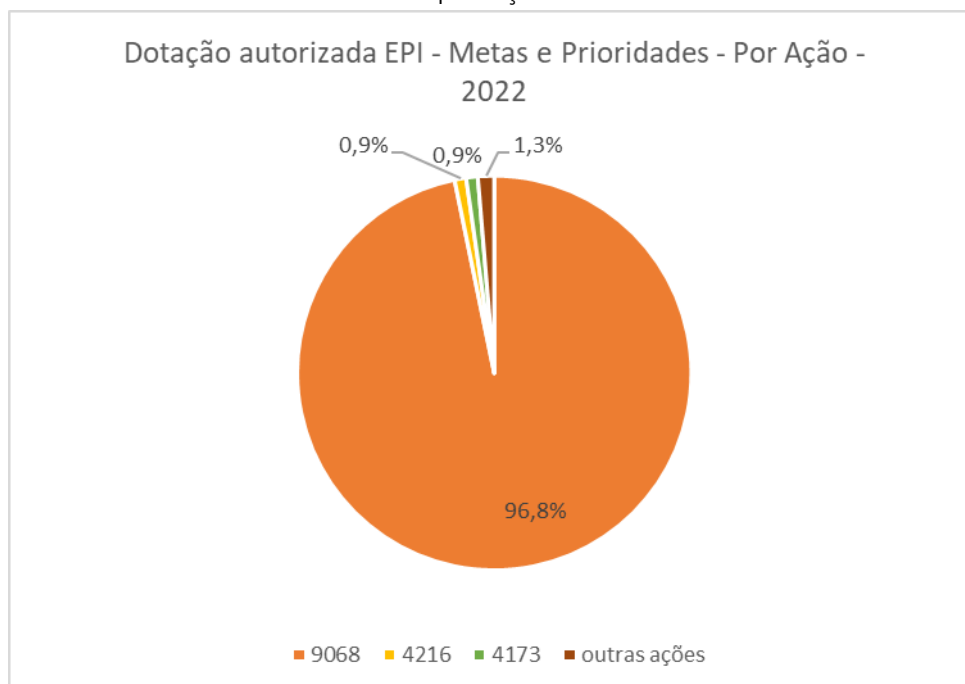
Gráfico 5 – Dotação autorizada das EPI em 2021, relativa às metas e às prioridades, por ação



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

No ano de 2021, com elevado percentual, 87,5% das dotações autorizadas para as EPI destinadas às metas e às prioridades foram para a ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF). Já 3,2% foram destinados à ação 3135 (construção de unidades básicas de saúde) e 2,8 % para a ação 4216 (aquisição de medicamentos). O restante, 6,5 %, foram alocados às demais ações orçamentárias.

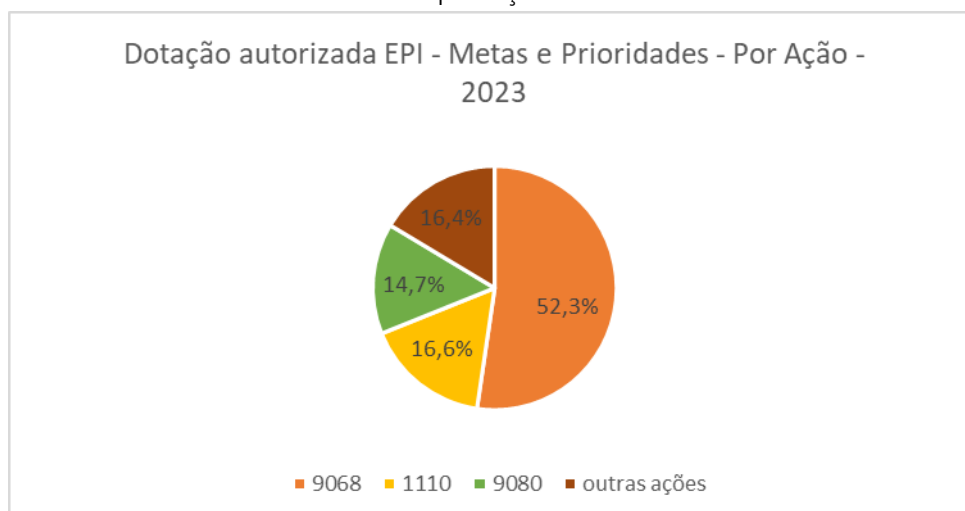
Gráfico 6 – Dotação autorizada das EPI em 2022, relativa às metas e às prioridades, por ação



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Em 2022, houve uma forte predominância de EPI destinadas às metas e às prioridades sendo alocadas na ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF), com 96,8%, sendo o restante alocado em demais ações (3,2%).

Gráfico 7 – Dotação autorizada das EPI em 2023, relativa às metas e às prioridades, por ação



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Em 2023, ainda com menor intensidade em relação aos exercícios anteriores, permanece a predominância de alocação de EPI

destinadas às metas e às prioridades, sendo alocadas 52,3% desse valor na ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF), 16,6% na ação 1110 (execução de obras de urbanização), 14,7% na ação 9080 (transferência de recursos para projetos esportivos) e 16,4% nas demais ações.

Em vista disso, no que se refere à análise dos valores destinados às metas e às prioridades, verificamos que há um forte direcionamento das emendas para a área de educação, especialmente por meio da ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF), em que se verifica o predomínio de alocação em todos os exercícios, com representatividade acima de 80% da dotação autorizada para as ações que compõem as metas e as prioridades em três exercícios: 2018, 2021 e 2023. O Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), instituído pela Lei nº 6.203, de 18 de dezembro de 2017, é uma política pública que visa descentralizar a gestão administrativa e financeira das escolas públicas, permitindo que as unidades escolares da rede pública do Distrito Federal recebam diretamente recursos financeiros com a finalidade de melhoria e manutenção da infraestrutura das escolas, aquisição de materiais pedagógicos, esportivos e tecnológicos, entre outros investimentos que beneficiem o ambiente escolar e o aprendizado dos estudantes. Outra ação que merece destaque é a 1110 (execução de obras de urbanização), destacando-se nos exercícios de 2019, 2020 e 2023 com percentuais de 28%, 22% e 16%, respectivamente. Conforme o Manual para Cadastramento e Acompanhamento no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG¹⁶, a execução de obras de urbanização contempla a pavimentação de ruas e estacionamentos; intervenções para construção ou readequação de redes e galerias de águas pluviais; construção de calçadas e passeios; instalação de meios-fios e passeios públicos; plantio de grama; execução de paisagismo; construção de vias; execução de obras para implantação de áreas verdes; instalação de lixeiras, totens informativos, pergolados, bancos, orelhões, bloqueios de mobilidade.

Por fim, de acordo com os resultados apurados para a hipótese 1, observa-se que as dotações autorizadas para as EPI que **não** são destinadas às metas e às prioridades prevaleceram sobre as dotações destinadas às metas e às prioridades em todos os exercícios analisados,

¹⁶ Manual para Cadastramento e Acompanhamento no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/acompanhamento-governamental-sag/>.

confirmando a hipótese aventada, estando de acordo com o pesquisado por Comparato (1994) e Scaff (2015). Contudo, cumpre observar que valor obtido do coeficiente de 0,595 sugere uma tendência regular de diminuição no percentual alocado para dotações autorizadas para as EPI que **não** são destinadas às metas e às prioridades, indicando um redirecionamento progressivo para alocação em programas que contemplem as metas e as prioridades do Poder Executivo, com forte direcionamento dos recursos para a área de educação, por meio, principalmente, da ação 9068 (transferência por meio de descentralização de recursos financeiros para as escolas – PDAF).

A hipótese 2, endereçada a investigar se a execução orçamentária dos programas de trabalho incluídos por emendas individuais dos Deputados Distritais, inclusive aquelas destinadas a atender as metas e as prioridades do Poder Executivo distrital está abaixo do previsto inicialmente pela Lei Orgânica do DF, considerando o período de 2018 a 2023. Em primeiro lugar, a pesquisa considerou, ano a ano, as dotações iniciais atribuídas às EPI, depois levantou-se os dados dos valores empenhados, referentes às EPI. Por fim, obteve-se o percentual de execução orçamentária das EPI, que é a divisão dos valores empenhados pela dotação inicial. Os dados obtidos são apresentados na tabela 5 a seguir:

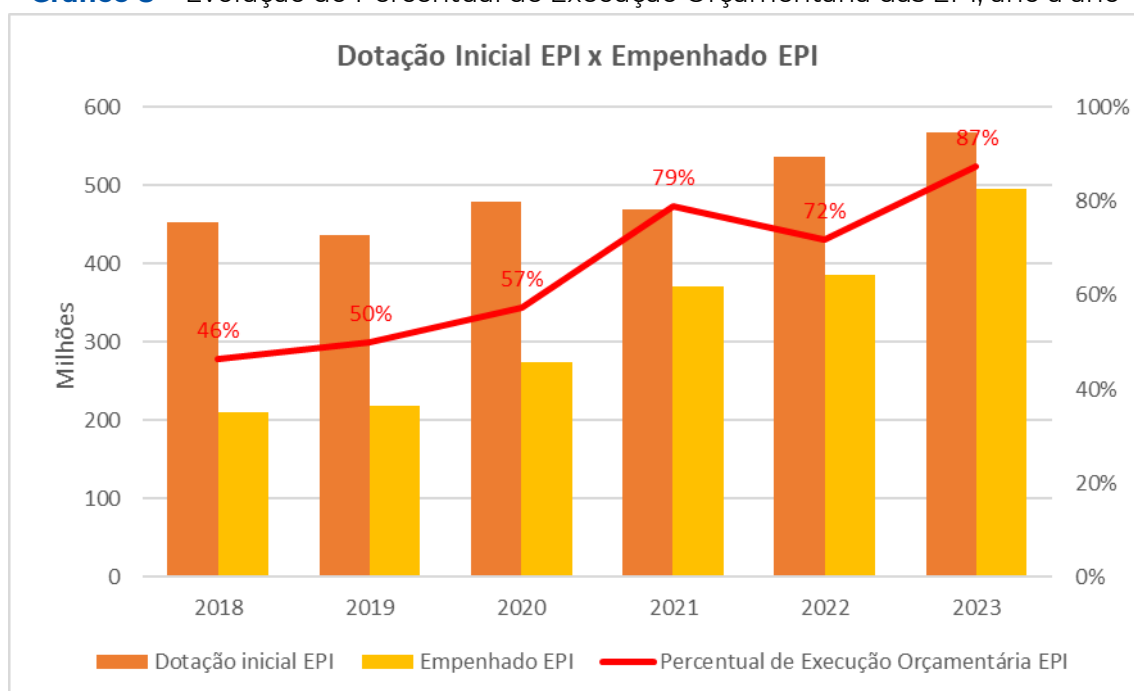
Tabela 5 – Percentual de Execução Orçamentária das EPI, ano a ano (com resultados)			
Exercício	Dotação inicial das EPI (a)	Empenho das EPI (b)	Percentual de Execução Orçamentária EPI (b/a)
2018	453.308.188,00	210.113.174,65	46%
2019	436.571.015,00	217.942.778,63	50%
2020	478.454.192,00	273.940.896,35	57%
2021	470.060.160,00	370.668.082,91	79%
2022	537.067.220,00	385.521.412,56	72%
2023	567.114.050,00	495.032.975,14	87%

Fonte: elaborado pelo autor (2024)

Observa-se que a análise dos dados indica uma tendência de crescimento tanto nos valores de dotação inicial quanto nos valores empenhados das EPI, além de uma progressiva melhoria no percentual de execução orçamentária. A dotação inicial das EPI aumenta de forma consistente ao longo do período analisado. Em 2018, o valor foi de R\$ 453.308.188,00, enquanto em 2023, alcançou R\$ 567.114.050,00, representando um aumento de 25,1%. Os valores empenhados das EPI seguem a mesma tendência, porém, com maior intensidade, com 210.113.174,65, em 2018, passando para R\$ 495.032.975,14 em 2023, representando um acréscimo de 135,6 % no período de seis anos.

Cumprir destacar que a dotação inicial é um valor atribuído com base na estimativa da Receita Corrente Líquida (RCL), nos termos do § 15 do art. 150 da Lei Orgânica do Distrito Federal, portanto, daí depreende-se seu crescimento progressivo. Já o aumento dos valores empenhados indica que os parlamentares e os gestores responsáveis pelas EPI podem estar mais aptos a prever as demandas e a planejar a utilização dos recursos com maior previsibilidade. Em termos percentuais, o gráfico 8 abaixo ajuda a compreender melhor a evolução da execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no período:

Gráfico 8 – Evolução do Percentual de Execução Orçamentária das EPI, ano a ano



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

O percentual de execução orçamentária (relação entre o valor empenhado e a dotação inicial), conforme pode-se verificar na linha vermelha do gráfico acima, apresenta uma tendência de crescimento ao longo dos anos, com aumento notável no percentual de execução, de 46% em 2018 para 87% em 2023, sugerindo uma crescente eficiência na utilização das dotações atribuídas aos parlamentares ao longo do período analisado.

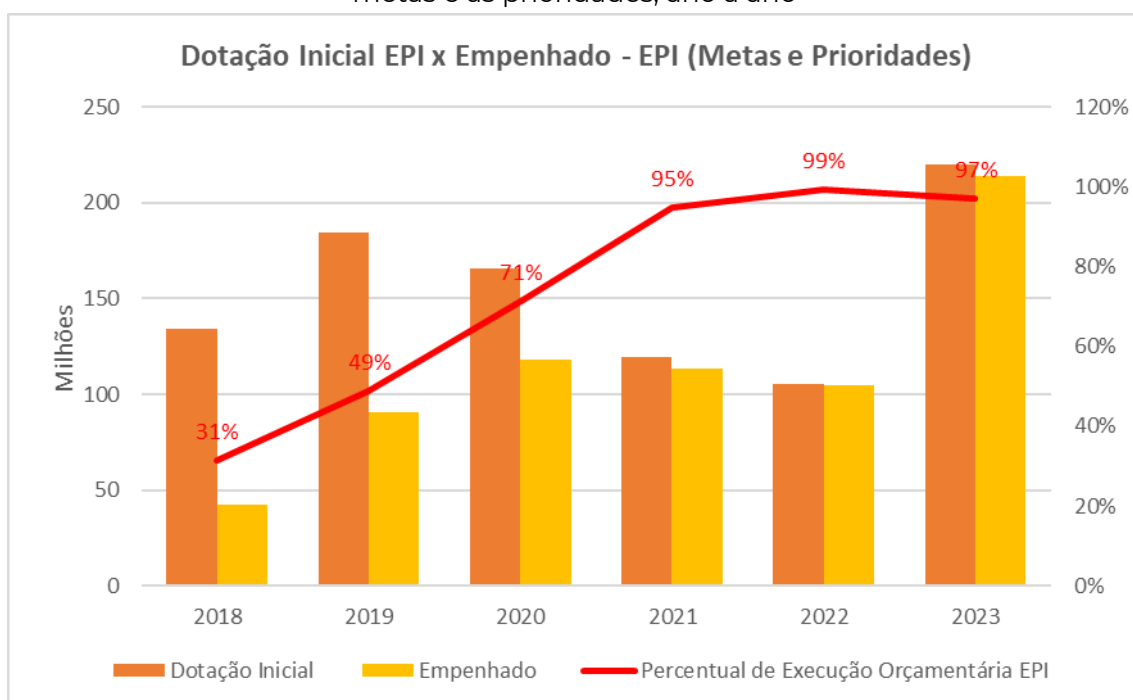
De forma similar, foram investigados os valores da dotação inicial, do empenho e do percentual de execução orçamentária, referentes às emendas parlamentares individuais que se destinaram exclusivamente ao atendimento de metas e prioridades definidas pelo Poder Executivo Distrital. Os valores obtidos estão explicitados na tabela 6 a seguir:

Tabela 6 – Percentual de Execução Orçamentária das EPI que compõem as metas e as prioridades, ano a ano (com resultados)			
Exercício	Dotação inicial das EPI - Metas e prioridades (a)	Empenho das EPI - Metas e prioridades (b)	Percentual de Execução Orçamentária EPI -Metas e prioridades (b/a)
2018	134.283.308,00	42.001.265,43	31%
2019	184.767.370,00	90.366.255,76	49%
2020	165.370.380,00	118.182.037,96	71%
2021	119.651.432,00	113.277.697,25	95%
2022	105.454.515,00	104.860.319,71	99%
2023	220.144.750,00	213.798.396,87	97%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A dotação inicial reflete os valores originalmente alocados para as metas e as prioridades em cada ano, por meio das EPI. Para esses valores, observou-se um acréscimo de 134.283.308,00, em 2018, para 220.144.750,00, em 2023, refletindo um aumento percentual de 63,9%. No que se refere ao empenho, houve um aumento de 42.001.265,43 para 213.798.396,87, em termos percentuais, correspondendo a um aumento de 409%. Isso refletiu em um aumento substancial no percentual de execução orçamentária, conforme apresentado no gráfico 9 abaixo:

Gráfico 9 – Evolução do Percentual de Execução Orçamentária das EPI, relativa às metas e às prioridades, ano a ano



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Observa-se, conforme a linha vermelha traçada no gráfico acima, uma majoração no percentual de execução orçamentária para as EPI destinadas a metas e prioridades de 31%, em 2018, para 97%, em 2023. Destaque para o exercício de 2020, que atingiu um percentual de execução de 99%. Esse crescimento pode ser reflexo de uma gestão orçamentária mais eficiente e alinhada às necessidades reais, empregando maiores esforços para execução de programas que estejam de acordo com as metas e as prioridades do governo distrital. Por fim, em que pese a análise quantitativa sugerir uma tendência de crescimento contínuo e de melhoria no processo de utilização dos recursos públicos provenientes de emendas parlamentares, de forma geral, a execução das programações financiadas com dotações de EPI ainda se encontra abaixo das dotações iniciais previstas inicialmente pela Lei Orgânica do DF, por conseguinte, confirma-se a segunda hipótese apresentada, estando em consonância com o pesquisado por Diniz (2016) e por Blanchet e Lubke (2020).

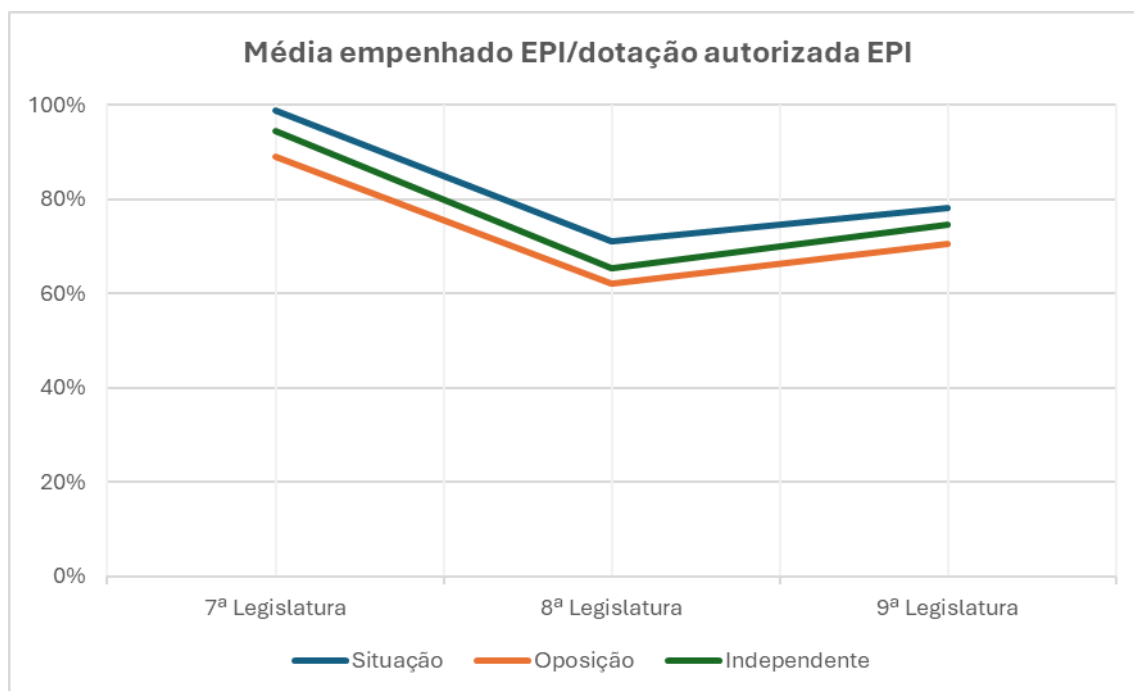
Agora, apresenta-se a análise da hipótese 3, destinada a estudar se a execução orçamentária dos programas de trabalho incluídos por meio de emendas parlamentares individuais é mais significativa caso o parlamentar pertença à mesma base política do governo executivo distrital. Para tal fim, inicialmente, segregaram-se os exercícios da

pesquisa em três legislaturas distritais, quais sejam: 7ª, 8ª e 9ª. A 7ª é composta pelo ano de 2018, já a 8ª contempla os exercícios de 2019 a 2022, e, por último, a 9ª legislatura, representada pelo ano de 2023. Para a análise dos dados, considerou-se o universo das emendas parlamentares individuais distritais no período, num total de 6.423 observações, sendo 998 para a 7ª legislatura, 4.358 para a 8ª, e 1.067 para a 9ª legislatura. No que se refere à divisão do posicionamento em relação ao Poder Executivo, foram consideradas três categorias políticas: situação, oposição e independente, conforme critérios apresentados no método de pesquisa. Ainda, cumpre esclarecer que para esta hipótese, em termos quantitativos, calculou-se a média de valores empenhados em relação à dotação autorizada para emendas parlamentares individuais, segmentada por três categorias políticas, ao longo de três legislaturas. Os resultados estão expressos na tabela 7 e no gráfico 10 expostos a seguir:

Média dos valores empenhados com EPI dividido pela dotação autorizada às EPI, por legislatura, em relação ao posicionamento político do parlamentar (com resultados)			
	Média - empenhado EPI/dotação autorizada EPI		
Grupo (posicionamento político)	7ª legislatura	8ª legislatura	9ª legislatura
Situação	98,9%	71,1%	78,0%
Oposição	88,9%	62,1%	70,5%
Independente	94,4%	65,3%	74,7%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Evolução da média dos valores empenhados com EPI dividido pela dotação autorizada às EPI, por legislatura, em relação ao posicionamento político do parlamentar



Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Observa-se que para a 7ª legislatura, a maior média do valor empenhado em relação à dotação autorizada para as EPI foi da categoria situação, com 98,9%. Já a menor média ficou com a oposição, com 88,9%, evidenciando uma amplitude entre as duas categorias de 10 pontos percentuais. A categoria independente ficou com uma média de execução de 94,4%, em posição intermediária. Para a 8ª legislatura, em que pese ter havido uma queda nos valores empenhados em relação à dotação autorizada para as EPI, a categoria situação permaneceu com a maior média de execução, com 71,1%. A categoria oposição também se sustentou com a menor média (62,1%), representando uma amplitude de 9,1% entre as duas categorias. Em posição intermediária, a categoria independente obteve uma média de execução de 65,3%. Na 9ª legislatura, a categoria situação alcançou um percentual de execução média de 78%, já a oposição obteve uma execução de 70,5%, refletindo uma amplitude de 7,5 pontos percentuais entre os dois grupos. Em posição intermediária, a categoria independente obteve um percentual médio de execução de 74,5%.

Diante dos dados levantados, averiguou-se um padrão consistente no qual a categoria situação manteve o maior percentual de execução, e a oposição obteve o menor percentual, nas três

legislaturas. Essa diferenciação, ainda que discreta, pode impactar na efetividade da representação parlamentar e na capacidade de parlamentares atenderem suas bases eleitorais. Portanto, mesmo que não seja possível estabelecer as causas desse fato no âmbito desta pesquisa, infere-se que a orientação política do parlamentar pode influenciar a execução de suas emendas, em conformidade com os estudos de Figueiredo e Limongi (2002) e Rodrigues (2019), corroborando a hipótese 3.



6

CONCLUSÃO

Esta pesquisa buscou analisar se a aplicabilidade dos recursos provenientes por meio de emendas parlamentares individuais guarda relação com as metas e as prioridades do Poder Executivo, tendo em vista o contexto político distrital entre os anos de 2018 e 2023. Para tanto, examinou-se a alocação e os níveis de execução das emendas parlamentares individuais de acordo com as metas e as prioridades definidas pelo Poder Executivo distrital, bem como o comportamento da execução das emendas parlamentares individuais de acordo com a filiação partidária dos deputados distritais nas três legislaturas, entre o período de 2018 a 2023.

Como resultado, ao examinar a alocação dos recursos provenientes das emendas parlamentares individuais, delineados no primeiro objetivo específico, observou-se uma predominância na alocação dos recursos oriundos de emendas parlamentares individuais em ações que não fazem parte das metas e das prioridades definidas pelo Poder Executivo, podendo ser reflexo do pouco interesse dos parlamentares na apreciação do PPA e da LDO, instrumentos que dispõem sobre as diretrizes, as metas e as prioridades governamentais (Abrucio; Loureiro, 2005). Contudo, a correlação de Pearson revelou a tendência regular de diminuição no percentual alocado para dotações autorizadas para as EPI que não são destinadas às metas e às prioridades, sugerindo que o orçamento proveniente das emendas parlamentares individuais está sendo progressivamente redirecionado para metas e prioridades. Salienta-se, porém, que embora haja essa tendência, o modelo de análise linear adotado deve ser interpretado com cautela, não sendo suficiente para determinar as causas subjacentes a essa propensão (Nagelkerke, 1991).

No que diz respeito à alocação de recursos, particularmente no que se refere às metas e às prioridades, verificou-se forte concentração na destinação de recursos de emendas parlamentares individuais para área de educação, mais especificamente na ação orçamentária que identifica o Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF), destinado a fornecer recursos financeiros para a rede pública de ensino do Distrito Federal. Usualmente, as emendas parlamentares não se dissociam facilmente dos programas do governo, criando gastos

ou políticas públicas, todavia, inserem suas preferências de alocação, especialmente em relação à distribuição geográfica dos recursos (Batista, 2015). Dessa maneira, considerando a capilaridade da rede de ensino, infere-se que essa característica pode refletir uma busca de aproximação do parlamentar com suas bases eleitorais, e pode sugerir um consenso entre Legislativo e Executivo sobre a importância estratégica da educação para o desenvolvimento do DF.

No tocante ao segundo objetivo específico da pesquisa, destinado a verificar o grau de execução das emendas parlamentares individuais de acordo com as metas e as prioridades definidas pelo Poder Executivo distrital, a pesquisa evidenciou que o percentual de execução orçamentária das emendas parlamentares individuais, mensurado pela relação entre o valor empenhado e a dotação inicial atribuída a essas emendas, apresentou uma tendência de crescimento ao longo dos anos, sugerindo uma progressiva otimização na execução dos recursos destinados aos parlamentares, que pode estar associado com o aprendizado institucional e a melhoria nos mecanismos inerentes à gestão da execução orçamentária dos recursos oriundos de emendas parlamentares individuais, com gestores mais capacitados a prever demandas e planejar a utilização desses recursos de forma mais precisa e eficiente. Do mesmo modo, Diniz (2016) explica que, na esfera federal, houve uma série de mudanças na gestão de execução das emendas individuais, incluindo desburocratização do sistema, capacitação das equipes dos parlamentares para que houvesse o aumento progressivo nos empenhos. No que se refere à execução das dotações destinadas especialmente ao atendimento das metas e das prioridades, verificou-se que o percentual de execução orçamentária das emendas parlamentares individuais foi ainda mais intenso, sobretudo nos exercícios de 2021 a 2023, o que pode indicar que os parlamentares têm sido mais assertivos ao executar suas emendas para ações que atendam diretamente as prioridades estabelecidas no planejamento público, e sugerir maior alinhamento entre as demandas locais com as prioridades do Poder Executivo, principalmente na área de educação.

Ainda sobre este tópico, a elevação nos percentuais de execução orçamentária pode ter sido reflexo da Decisão nº 5.252/2020, do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), através da qual se exigiu “divulgar relatório analítico anual contendo as eventuais razões para inexecução das emendas parlamentares individuais do exercício anterior” (TCDF, 2020, [n.p.]), e do Decreto nº 41.919, de 19 de março de 2021, que obriga,

em seu art. 3º, os gestores das unidades orçamentárias executoras a informar os motivos da possível inexecução das emendas individuais recebidas, reforçando os princípios do *accountability* e transparência. Contudo, embora crescentes, o percentual de execução de emendas parlamentares individuais ainda se encontra abaixo do previsto pelo § 15 do art. 150 da LODF, revelando uma possibilidade de melhoria na execução desses recursos, como um todo.

Na última parte do trabalho, relativo ao terceiro objetivo específico, analisou-se o comportamento da execução das emendas parlamentares individuais de acordo com o alinhamento político dos parlamentares com o governo distrital. Observou-se uma sutil predominância na execução das emendas dos parlamentares que fazem parte da base governista, em detrimento daqueles que compõem a oposição. Não obstante explicar essa causa não ser objeto do presente estudo, tal comportamento pode ter algumas implicações, como na efetividade da representação parlamentar e na capacidade de os legisladores atenderem suas bases eleitorais, evidenciando a importância na realização de alianças políticas no presidencialismo de coalizão. Estudos na área de ciência política revelam que as emendas ao orçamento desempenham um papel crucial na negociação política, visando manter a coalizão governamental e assegurar o apoio dos parlamentares na votação de propostas de interesse do governo (Giacomoni, 2022), reforçando o emprego político das emendas como elemento crucial para a governabilidade e a sustentação da base de apoio do governo (Tollini *et al.*, 2013).

Porém, apesar do padrão observado, importante destacar que a pesquisa não permite trazer inferências sobre o efeito da implantação do orçamento impositivo na discricionariedade política para a execução de emendas, considerando que o período do estudo não contempla exercícios anteriores à promulgação da EC nº 85/2014. Cumpre, ainda, evidenciar que no método foram considerados valores empenhados como referência, embora seja possível uma análise mais precisa caso sejam considerados os valores liquidados ou pagos, uma vez que o empenho da despesa não garante sua efetiva execução.

Outro ponto inerente à pesquisa, que deve ser evidenciado, é o fato de que foram considerados períodos distintos para as três legislaturas analisadas. Para a 7ª, considerou-se apenas o último exercício (2018), devido às limitações na coleta de dados de emendas parlamentares em exercícios anteriores a 2018; e para a 9ª legislatura,

considerou-se somente o primeiro exercício (2023). Em termos quantitativos, embora fosse mais cauteloso realizar a comparação entre legislaturas com períodos iguais, com quatro anos, entende-se que tal fator aparentemente não trouxe maiores implicações, dado ao padrão consistente observado no resultado.

À luz do que foi apresentado, é possível inferir que os objetivos específicos delineados se mostraram suficientes para a elucidação do objetivo geral da pesquisa, o qual consistiu em investigar se a aplicabilidade dos recursos advindos por meio de EPI apresenta consonância com as metas e as prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo, considerando-se o contexto político que permeia a realidade do Distrito Federal. Em síntese, os resultados confirmam as três hipóteses levantadas na pesquisa, destacando um processo gradual de realocação dos recursos oriundos de emendas parlamentares individuais para áreas prioritárias, com melhoria crescente no percentual de execução desses recursos públicos, e a influência da base política na efetividade das emendas individuais. Esses achados fornecem subsídios relevantes que apontam para um cenário de evolução na gestão dos recursos provenientes de EPI, e evidenciam a importância da articulação política entre o Legislativo e o Executivo no contexto distrital.

Por fim, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise dos padrões observados, inclusive com a utilização de métodos distintos dos utilizados nesta pesquisa. Também seria valioso investigar o impacto dessas tendências na eficácia das políticas públicas e na representação democrática no Distrito Federal. Ainda, estudos futuros poderiam explorar o impacto das EPI na qualidade e efetividade dos serviços públicos, especialmente no setor educacional, dado o foco significativo no PDAF, e realizar análises comparativas com outros estados e o Distrito Federal com o intuito de identificar padrões nacionais e peculiaridades locais na gestão das emendas parlamentares individuais.



REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 10. ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, 31. Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf. Acesso em: 2 maio 2023.

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças Públicas, Democracia e Accountability**: Debate Teórico e o Caso Brasileiro. Caxambu, Minas Gerais, 2005. Disponível em: <https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt18-21/3779-abrucio-loureiro-financas/file>. Acesso em: 11 maio 2023.

ALMEIDA, Dayson. O mito da ineficiência alocativa das emendas Parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/THwcX3P3QSDzJNHKhCKzvdd/?lang=pt>. Acesso em: 23 mar. 2023.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S. l.], n. 25, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/16394>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das Finanças**. 19. ed., revista e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BARROSO, Luiz Roberto. In: Eduardo B. F. **Constitucionalização das Finanças Públicas**: Devido Processo Orçamentário e democracia. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

BATISTA, Mariana. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento

(2004-2010). **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, pp. 3-16, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/riel/article/view/49202>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário**. São Paulo: Lejus, 1998.

BLANCHET, Luiz; LUBKE, Mariane. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 7, n. 1, Santa Fé, Argentina, 2020. v. 7. Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9300>. Acesso em: 15 maio 2023.

BOGOSSIAN, André. Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 3, p. 178-198, 2015.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.919 de 24 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12919.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Torna obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Presidência da República – Casa Civil,

Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

CAMBRAIA, Túlio; VOLPE, Ricardo. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. **RBPO – Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 5, n. 2, p. 100-131, 2015. Disponível em: https://assecor.org.br/wpfd_file/a-experiencia-do-orcamento-impositivo-na-lei-de-diretrizes-orcamentarias-para-2014/. Acesso em: 14 maio 2023.

AMPELO, Graham. S. B. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, [S. l.], v. 34, n. 2, 2013. Disponível em: <https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 26 jun. 2024.

CAMPOS, Francisco. Orçamento – Natureza jurídica – Anualidade – Discriminação de vendas – Imposto de indústrias e profissões – Movimento econômico – Imposto sobre vendas e consignações. **Revista de Direito Administrativo**. v. 71, 1963. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/24596/23365>. Acesso em: 5 fev. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

CHRISTOPOULOS, Basile G. C. Orçamento e a efetivação dos direitos sociais. **RERE – Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 19, 2009. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-19-SETEMBRO-2009-BASILE-GEORGES.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

COELHO, Edmundo Campos. **A retórica da racionalidade e o mito da estrutura**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979.

COMPARATO, Fábio Konder. A organização constitucional da função planejadora. **Revista trimestral de direito público**, n. 8, p. 12-23, 1994. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000977900>. Acesso em: 14 fev. 2024.

CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento,

Fiscalização e Controle do Senado Federal. **Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015**. O Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

COUTINHO, Markus. **Política Pork Barrel**. Blog Markus Coutinho Economic Institute. 2016. Disponível em: <https://markuscoutinho.com/politica-pork-barrel/>. Acesso em: 20 maio 2023.

DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento Impositivo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facuri (coords.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DANCEY, C. P.; REIDY, J. **Estatística sem Matemática para Psicologia**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

DINIZ, Vitor. **PEC do orçamento impositivo**: um sonho que virou realidade? Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14032017-142110/pt-br.php>. Acesso em: 20 maio 2023.

DI PIETRO, Maria S. Z. **Direito Administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal, de 8 de junho de 1993..** Brasília, DF. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>. Acesso em: 20 mar. 2023.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto nº 41.919, de 19 de março de 2021**. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/973c5b24abc84411a86f04d6c9394830/Decreto_41919_19_03_2021.html. Acesso em: 1º out. 2024.

DISTRITO FEDERAL. **Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para os exercícios de 2018, 2019, 2021, 2022 e 2023**. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/leis-de-diretrizes-orcamentarias-ldo/>. Acesso em: 1º abr. 2023.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Plano Plurianual (PPA) para o exercício de 2020. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/2020_Lei-n%C2%BA-6.490-de-29-de-Jan-de-2020_Lei-Inicial-e-Anexos_compressed.pdf. Acesso em: 1º abr. 2023.

DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Deuxième Édition. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing Cie. Éditeurs, 1924. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k9326470.texteImage>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FERNANDES, Loyane M. **Orçamento impositivo**: uma análise da qualidade dos gastos públicos na atenção especializada em saúde. Brasília, 2020. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/27085>. Acesso em: 2 jul. 2024.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados**, v. 45, n. 2. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/tFqDPSbVfHfXfkt8WmGMTjD>. Acesso em: 10 out. 2023.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

FIRPO, Sérgio; PONCZEK, Vladimir; SANFELICE, Viviane. **A relação entre emendas orçamentárias e desempenho eleitoral**. Escola de Economia de São Paulo [Artigos]. São Paulo: 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ocs/index.php/sbe/EBE11/paper/viewFile/3082/1303>. Acesso em: 12 fev. 2024.

GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção?. **Boletim Economia Empírica**, [S. l.], v. 1, n. 5, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5509>. Acesso em: 6 abr. 2024.

GASPARINI, Carlos Eduardo; SANTOS, Núbia C.B. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 31. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/KXW56PSXfPtHrzVZnnBQYZk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2023.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18. ed., revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2022.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares. **Estudo Técnico nº 10, Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/EST10.pdf>. Acesso em: 11 maio 2023.

GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Z.; NOGUEIRA, Liliane. Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa. **Caderno ASLEGIS**, n. 50, set./dez. 2014. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27382>. Acesso em: 9 maio 2023.

GRADVOHL, Michel. A norma implícita de orçamento impositivo na concretização de direitos fundamentais sociais. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 77, 2018. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/387>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1998**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 347.

GREGGIANIN, Hélio. **Ampliação do Regime do Orçamento Impositivo para Programas Finalísticos e Prioritários do PPA/LDO**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/tema10/et38-2015-1>. Acesso em: 19 maio 2023.

HAIR JÚNIOR, Joseph F.; BLACK, William C.; BABIN, Barry J.; ANDERSON, Rolpf E.; TATHAM, Ronald L. **Análise Multivariada de Dados**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

JÈZE, Gaston. **Cours de science des finances et de législation financière française**: manuel à l'usage des étudiants des facultés de droit et des candidats au Ministère des finances, à la Cour des comptes, à l'inspection des finances, etc. 6^a Ed. Paris: M. Giard, 1922 . Disponível em: <https://archive.org/stream/coursdesciencede00jz#page/n9/mode/2up>. Acesso em: 20 mar 2024.

LABAND, Paul. **Le droit public de l'Empire allemand. Les finances de l'Empire allemand et table alphabétique générale**. Vol. 6. 5ª Ed. Paris: V. Giard et E. Brière, 1904. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5452552d.texteImage>. Acesso em: 19 mar 2024.

LAGO, Ronaldo. **Orçamento Público e a Função de Controle do Parlamento**. 2006. Disponível em: <http://www.apublica.com.br/projetos/editorajc/revistaJC/artigos-selecionados.php?menu=revistaJC&id=1>. Acesso em: 8 fev. 2024.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. Planejamento e Políticas públicas, 26. Brasília, 2003. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/56>. Acesso em: 16 maio 2023.

LIMA NETO, Manoel Cavalcanti de; PIERRE, Victor Hugo Lessa; COSTA, Carlos Eugênio Silva da; ALMEIDA, Daniel Cabral de. Judicialização do orçamento brasileiro: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nos últimos 20 anos. **Revista Jurídica**, 2018. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2557>. Acesso em: 30 mar. 2024.

LOWI, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. In: **World Politics XVI** (1964). Disponível em https://perguntasapo.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/lowi_1964_.pdf. Acesso em: 9 jul. 2024.

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento Impositivo no Brasil**: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada. Brasília, 2014. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_RodrigoRorizMacedo.pdf. Acesso em: 13 mar. 2024.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. AGESP – Associação dos Gestores Públicos do Estado de São Paulo. São Paulo: 2010. Disponível em: <https://docplayer.com.br/1560504-Wagner-maia-historia-do-orcamento-publico-no-brasil.html>. Acesso em: 10 maio 2023.

MARÇAL, Thaís. Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil. BDA – **Boletim de Direito Administrativo**, ano 31, n. 3. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/16349>. Acesso em: 10 maio 2023.

MAURÍCIO JÚNIOR, Alceu. **A revisão judicial das escolhas orçamentárias**: a intervenção judicial em políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MAZZA, Fabio Ferreira; MENDES, Áquilas Nogueira. Decisões judiciais e orçamento: um olhar sobre a saúde pública. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, Brasil, v. 14, n. 3, p. 42–65, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/75519>. Acesso em: 10 mar. 2024.

MEDINA, Silvana Aparecida; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; SANTOS, Igor Américo dos. Alocação das emendas parlamentares individuais: correção de assimetria em saúde ou ganho político?. **REAd**, Porto Alegre, v. 29, n. 1, p. 98-125, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/hZdtfdsHGzqLHRBgNyPXxB/?lang=pt#>. Acesso em: 17 jul. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Revisada e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **Constitucionalização das Finanças Públicas-Devido Processo Orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2010.

MONTGOMERY, Douglas; RUNGER, George. **Applied Statistics and Probability for Engineers**. 5th ed. Wiley, 2010.

MUKAKA, M. M. Statistics corner: A guide to appropriate use of correlation coefficient in medical research. **Malawi Medical Journal**, v. 24, n. 3, p. 69-71, 2012. Disponível em: <https://preview.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3576830/pdf/MMJ2403-0069.pdf>. Acesso em: 9 maio 2024.

NAGELKERKE, N. J. D. A note on a general definition of the coefficient of determination. **Biometrika**, v. 78, n. 3, p. 691-692, 1991.

OCDE – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Budgeting and policy making**. Sigma (Support for Improvement in Governance and Management) Paper, n. 8. Paris, 1996. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-and-policy-making_5kml6g6wccq0-en. Acesso em: 14 fev. 2023

OCDE – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **International Budget Practices and Procedures Database**. 2007. Questão 40. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>. Acesso em: 21 fev. 2023

OCDE – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Journal on Budgeting**. Special Issue. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Vol. 4, n. 3, 2004. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/43487903.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2023

OLIVEIRA, Cláudio L.; FERREIRA, Francisco G. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, 76, p. 183-212, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2017v38n76p183/34869>. Acesso em: 19 jul. 2024

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**. Brasília, 2007. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4485/2794>. Acesso em: 20 maio 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal**: direito, orçamento e finanças públicas. Volume I. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 408.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**: teoria, jurisprudência e 400 questões. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

PEDERIVA, João Henrique. PEDERIVA, Patrícia. Execução de Emendas Parlamentares Individuais ao Orçamento: Mudanças em 2014. **In: I Encontro de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, 2015. Brasília, 2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. v. 45, n. 2. Rio de Janeiro: 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/SvwxHRVpQ975Rk3WYmvvyHB/?lang=pt>. Acesso em: 5 maio 2023.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo The Cost Of Governing: Strategic Behavior of the President and Legislators in Brazil's Budgetary Process. **Comparative Political Studies**, 2004, v. 37, n. 7. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A16.pdf> . Acesso em: 15 maio 2023.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento Autorizativo X Orçamento Impositivo**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=2&isAllowed=y. Acesso em: 4 abr. 2023.

PONTES, João Batista. **Processo legislativo**: do projeto ao processo. Edição comemorativa dos 15 anos da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

POWER, Timothy. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora?. *In*: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (Orgs.). **Legislativo pós-1988 reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/alesp/biblioteca-digital/obra/?id=21590>. Acesso em: 6 maio 2023.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil 1987 - 2008**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2013.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e Planejamento: **A relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário**. Disponível em:

file:///F:/Downloads/2.O.1%20ROCHA.%20Orçamento%20e%20Planejamento%20(1).pdf. Acesso em: 12 fev. 2024.

RODRIGUES, Taíla A. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015**. Orçamento em discussão. n. 45. Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/560152>. Acesso em: 16 maio 2023.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANCHES, Osvaldo. **Orçamentos Mandatórios???**. Sinopse da execução orçamentária, nº 5, Ano I, jan./dez., 1999. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo220.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

SANCHES, Osvaldo. **Novo dicionário de orçamento e áreas afins**. Brasília: OMS, 2013.

SANTANA, A. J. N.; BERTAIOLLI, M. A.; NEVES, T. B. As emendas parlamentares individuais impositivas: Emenda Constitucional nº 86/2015. **Boletim Economia Empírica**, [S.l.], v.1, n. 6, 2021. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/5527>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SANTOS, Patrícia da Fonseca dos. **Natureza jurídica do orçamento público e o controle da execução das despesas previstas na lei orçamentária**. Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/31166>. Acesso em: 12 mar. 2024.

SANTOS, Adiel L. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Orçamento em discussão. n. 23. Senado Federal, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518801/OED0023.pdf?sequence=5>. Acesso em: 5 maio 2023.

SCAFF, Fernando. **Surge o Orçamento Impositivo à Brasileira com a Emenda Constitucional 86**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileiraec-86>. Acesso em: 14 maio 2023.

SCHAPPO, Sirlândia. **As emendas individuais ao orçamento**: A liberação de recursos no contexto da reforma da previdência. UFPI, 2020. Disponível em: <https://sinespp.ufpi.br/2020/upload/anais/NzE0.pdf?110008>. Acesso em: 9 fev. 2024.

SILVA, José Afonso da. Orçamento público: **programa Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José de Ribamar Pereira da. **Orçamento impositivo**: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública? Orçamento em Discussão. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF do Senado Federal. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496344>. Acesso em: 21 mar. 2023.

SILVA, Fernando ; BITTENCOURT, Fernando. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Orçamento em Discussão. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF do Senado Federal. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/557265>. Acesso em: 25 mar. 2023.

SILVA, Paulo Roberto. **Orçamento público e político**: relações institucionais sob o contexto da Emenda Constitucional do orçamento impositivo. 2020. 96 f., il. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília. Brasília, 2020.

SILVA, Rodrigo C.; FONSECA, Maria Aparecida P. **A Influência das Emendas Parlamentares sobre o Orçamento Público em Turismo no Brasil**. Itajaí, 2023. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rtva/article/view/19045>. Acesso em: 27 jun. 2024.

SILVEIRA, Francisco S. Problemas e diagnósticos na execução do planejamento orçamentário. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico RFDFE**, ano 4, n. 6. Belo Horizonte, 2015. Disponível em:

<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=232295>. Acesso em: 1º maio 2023.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 422**. Rel. Min. Rel. Luiz Fux. Julgado em 23/08/2019. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750738448>. Acesso em: 15 fev. 2024.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.048** - MC/DF. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 14/05/2008, publicado no DJe-157. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 13 mar. 2024.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4.663** – MC / RO. Decisão liminar do Rel. Min. Luiz Fux proferida em 15.12.2011 e publicada no DJE n.º 22 em 31.1.2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>. Acesso em: 13 mar. 2024.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 6.129** – MC / GO. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 11/09/2019. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751700438>. Acesso em: 12 mar. 2024.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 7.058** – MC / DF. Rel. Min. André Mendonça. Julgado em 03/03/2022. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760972740>. Acesso em: 15 fev. 2024.

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 850** - DF. Rel. Min. Rosa Weber. Julgado em 19/12/2022. Inteiro Teor do Acórdão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=767276438>. Acesso em: 15 fev. 2024.

TCDF – TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Decisão nº 5.252/2020**. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.sefaz.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/DECISAO_TCDF_5252.pdf. Acesso em: 1º out. 2024.

TOLLINI, Hélio. **Em Busca de uma Participação mais Efetiva do Congresso no Processo de Elaboração Orçamentária**. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2008/Em%20Busca%20de%20uma%20Participacao%20mais%20Efetiva%20do%20Congresso%20no%20....pdf> . Acesso em: 21 maio 2023.

TOLLINI, Hélio M.; SANTA HELENA, Eber Z.; GREGGIANIN, Eugênio; TAVARES, José F. C.; MOURA, Márcia R. de; GONTIJO, Vander. **Nota técnica nº 10/2013, PEC 565/2006 – Orçamento impositivo**. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - COFF. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/nt10.pdf>. Acesso em: 10 maio 2023.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. vol. V: O orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TOURINHO, Rita. A principiologia jurídica e o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa. In: GARCIA, Emerson (Coord.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

VASCONCELOS, Sóya L de. **Natureza do orçamento e influência da emenda constitucional nº 86/2015**. Brasília, 2017.

VOLPE, Ricardo A.; TOLLINI, Hélio M. **Informativo**: PEC 565/2006 - interpretações do substitutivo aprovado do orçamento impositivo. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF. Brasília, 2013. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/Inf_3_2013.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

WILDAVSKY, Aaron B. **Budgeting**: a comparative theory of budgetary process. 4. ed. New Brunswik (U.S.A.) and Oxford (U.K.): Transaction Publishers Boston, 2002.

A blue-tinted photograph of a modern office interior. The space features large windows, people working at desks, and a lounge area with hexagonal ottomans. The word 'GLOSSÁRIO' is overlaid in white and blue text.

GLOSSÁRIO

GLOSSÁRIO

GLOSSÁRIO

Ação - representam um conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa.

CLDF - Câmara Legislativa do Distrito Federal. Órgão do Poder Legislativo do Distrito Federal.

Empenho - nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/1964, “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

EPI - Emenda Parlamentar Individual. Proposta apresentada pelo parlamentar ao orçamento público, com o objetivo de destinar recursos para ações ou projetos específicos.

Dotação autorizada - é autorização de despesas expressa em valores monetários pela LOA para atender a uma determinada programação orçamentária, conforme definição do Glossário de Termos Orçamentários do Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>.

Dotação inicial - Valor do orçamento inicial fixado pela Lei Orçamentária Anual.

LOA - Lei Orçamentária Anual. Contempla todas as receitas e despesas que o governo durante um exercício financeiro.

LODF - Lei Orçamentária do Distrito Federal. Lei Fundamental do Distrito Federal, com o objetivo de organizar o exercício do poder, fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana.

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias. Estabelece as diretrizes e metas que orientarão a elaboração e a execução do orçamento público para o ano seguinte

Líder de Governo - é indicado pelo Governador. Possui a função de articular e coordenar as ações do governo dentro do legislativo.

Líder da Maioria - o partido político ou bloco parlamentar com maior número de integrantes que, por unanimidade, formalize ser base ou oposição ao governo.

Líder da Minoria - o partido político ou bloco parlamentar com maior número de integrantes que, por unanimidade, formalize posição inversa à da maioria.

OFSS - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Nos termos da Constituição Federal de 1988. Art. 165, § 5º da CF/88. A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; [...]

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

PPA - Programa Plurianual. Instrumento de planejamento governamental de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos.

PDAF - Programa de Descentralização Administrativa e Financeira, destinado a fornecer a recursos financeiros para a rede pública de ensino do Distrito Federal.

Programa de trabalho - define qualitativamente a programação orçamentária.

RCL - Receita Corrente Líquida. Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, menos deduções legais (inciso IV, do art. 1º, da LRF)

Subfunção - evidencia a natureza da atuação governamental.

Subtítulo - utilizados para identificar a localização geográfica da ação orçamentária, podendo ser utilizado adicionalmente, para restringir o seu objeto.

TCDF - Tribunal de Contas do Distrito Federal. Órgão fiscalizador e controlador da administração financeira e orçamentária do Distrito Federal.

TCU - Tribunal de Contas da União. Órgão fiscalizador e controlador da administração financeira e orçamentária federal.

Unidade Orçamentária - órgão ou entidade responsável pela execução da emenda.



idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO