



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA CIÊNCIA POLÍTICA**

**ALEXSANDRA CAVALCANTI**

**MENSURANDO O EQUILÍBRIO DE PODER ORÇAMENTÁRIO DAS RELAÇÕES  
EXECUTIVO-LEGISLATIVO BRASILEIRAS**

RECIFE (PE)

2024

**ALEXSANDRA CAVALCANTI**

**MENSURANDO O EQUILÍBRIO DE PODER ORÇAMENTÁRIO DAS RELAÇÕES  
EXECUTIVO-LEGISLATIVO BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para a obtenção de título de mestra.  
Orientador: Prof. Dr. Marcus André Melo.

RECIFE (PE)

2024

.Catalogação de Publicação na Fonte. UFPE - Biblioteca Central

Cavalcanti, Alexsandra Amorim.

Mensurando o equilíbrio de poder orçamentário das relações  
Executivo-Legislativo brasileiras / Alexsandra Amorim  
Cavalcanti. - Recife, 2024.

154f.: il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco,  
Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-  
Graduação em Ciência Política, 2024.

Orientação: Marcus André Melo.

Inclui referências e apêndices.

1. Relações Executivo-Legislativo; 2. Política Orçamentária;  
3. Dinâmica Institucional. I. Melo, Marcus André. II. Título.

UFPE-Biblioteca Central



## **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**

Ata da defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Ciência Política - CFCH da Universidade Federal de Pernambuco, no dia 19 de novembro de 2024.

### **ATA Nº 1**

Aos dezanove dias do mês de novembro de 2024, às 16:00h, em sessão pública realizada de forma remota, teve início a defesa/apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso intitulada **MENSURANDO O EQUILÍBRIO DE PODER ORÇAMENTÁRIO DAS RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO BRASILEIRAS** do(a) mestrando(a) **ALEXSANDRA AMORIM CAVALCANTI**, na área de concentração Democracia e Instituições, sob a orientação do(a) Prof.(a) **MARCUS ANDRE BARRETO CAMPELO DE MELO**. A Comissão Examinadora foi aprovada pelo colegiado do programa de pós-graduação em 18/11/2024, sendo composta pelos examinadores: **MARCUS ANDRE BARRETO CAMPELO DE MELO**; **BERNARDO PINHEIRO MACHADO MUELLER**; **CARLOS EDUARDO FERREIRA PEREIRA FILHO**. Após cumpridas as formalidades conduzidas pelo(a) presidente(a) da comissão, professor(a) **MARCUS ANDRE BARRETO CAMPELO DE MELO**, o(a) candidato(a) ao grau de Mestre(a) foi convidado(a) a discorrer sobre o conteúdo do Trabalho de Conclusão de Curso. Concluída a explanação, o(a) candidato(a) foi arguido(a) pela Comissão Examinadora que, em seguida, reuniu-se para deliberar e conceder, ao mesmo, a menção **APROVADO**. Para a obtenção do grau de Mestre(a) em Ciência Política, o(a) concluinte deverá ter atendido todas às demais exigências estabelecidas no Regimento Interno e Normativas Internas do Programa, nas Resoluções e Portarias dos Órgãos Deliberativos Superiores, assim como no Estatuto e no Regimento Geral da Universidade, observando os prazos e procedimentos vigentes nas normas.

#### **Dr. BERNARDO PINHEIRO MACHADO MUELLER**

Examinador Externo à Instituição

#### **Dr. CARLOS EDUARDO FERREIRA PEREIRA FILHO, FGV**

Examinador Externo à Instituição

#### **Dr. MARCUS ANDRE BARRETO CAMPELO DE MELO, UFPE**

Examinador Interno

#### **ALEXSANDRA AMORIM CAVALCANTI**

Mestrando(a)

## AGRADECIMENTOS

Deus, obrigada por ter me dado força, persistência e esperança para muito além do que eu poderia reunir sozinha.

Meus amigos e amigas, muito obrigada por estarem comigo, escutarem meus problemas, oferecerem seus ombros para chorar e confiarem no meu ombro para chorarem também. Foram dias de palavras tristes e de muita necessidade de consolo, mas dos quais me lembrarei com muita felicidade e carinho. Amigas do mestrado, ser uma “perdida na vida” (principalmente no mestrado) com vocês foi o jeito ideal de me achar. Amigas do *ballet*, obrigada por tirarem a minha mente do trabalho, pedirem para relaxar os meus ombros e me ensinarem a viver melhor (se vive como se dança). Melhores amigos, obrigada por serem a melhor família que alguém poderia ter e por sempre se fazerem presentes na minha vida através da mágica de apagar as distâncias que nos separam.

Professores, obrigada por me dizerem que eu consigo, que eu estou aprendendo rápido e que a minha pesquisa importa. Presenciar o que vocês fazem me dá certeza de que estou no caminho certo.

CAPES, obrigada por financiar meu mestrado e, assim, permitir a manutenção da pessoa que sou fora e dentro da vida acadêmica. Departamento de Ciência Política da UFPE, obrigada por me inserir no que a ciência tem em todo o seu potencial.

Esse trabalho é dedicado a todos que acreditaram no meu sonho junto comigo. Como previsto, a dúvida de se iria dar certo hoje é uma lembrança muito distante.

*“When countries on the periphery of the global system such as Thailand and Indonesia are overcome by crisis, we blame them for their failures and their inability to adjust to the system’s rigors. When countries at the center are similarly engulfed, we blame the system and say it’s time to fix it.”*

*—Dani Rodrik*

## RESUMO

Quais regras institucionais descrevem a expansão do poder orçamentário do Legislativo brasileiro? O Brasil passou por uma série de transformações no aspecto orçamentário das relações entre Executivo e Legislativo, algumas mais conhecidas, como o orçamento impositivo, e outras que fogem aos olhos da literatura recente, como a reconfiguração dos comitês internos da Comissão Mista Orçamentária. A literatura que aborda o assunto é dual. De um lado, a Economia Política sistematiza as instituições para fazer comparações entre países, deixando de lado as particularidades que tornam o caso brasileiro único. De outro lado, a Ciência Política examina a reconfiguração da dinâmica de poder sem uma abordagem sistemática e longitudinal. Proponho, assim, uma análise sistemática das regras institucionais que transformaram a política orçamentária brasileira por meio de seis critérios: poder de emenda, poder de revisão, transparência, capacidade do comitê orçamentário, flexibilidade do Poder Executivo na execução e poder de auditoria. Tais categorias, por sua vez, agrupam dez questões capazes de descrever o sentido das mudanças desse recorte das instituições políticas brasileiras, incluindo, por exemplo, as Emendas-Pix e os orçamentos secretos determinados pela descaracterização da autoria das emendas. Em termos de metodologia, analisei as questões dos três principais índices da literatura e selecionei as questões pertinentes ao recorte proposto; após, descrevi o caso brasileiro para a regra em comento por meio da análise qualitativa de documentos oficiais, situando-os no tempo e na respectiva regra institucional formal. Atribuindo pontuações aos achados qualitativos, criei um novo índice de poder orçamentário do Legislativo brasileiro. Para construir o índice, assumi a substitutividade completa entre as regras separadas em duas dimensões: o poder do Legislativo em relação ao Executivo e a capacidade organizacional do Legislativo. Esses índices, por sua vez, são multiplicados para gerar o índice final, assumindo a substitutividade nula entre as duas dimensões. Isso é, assume-se que não há poder sem organização interna e vice-versa. Mediante o índice, demonstro que o Legislativo iniciou a nova ordem constitucional com relativo poder, perdeu-o a partir dos anos 90, retomou-o desde meados de 2014 e está hoje no melhor patamar da nova democracia. Trago evidências de que o índice possui grande robustez interna e o comparo com reproduções dos índices da literatura internacional. Finalmente, mostro as altas correlações entre o índice e duas métricas do poder orçamentário de fato do Legislativo: a taxa de execução de emendas individuais (2014-2023) e o montante de emendas individuais executado como percentual da receita corrente líquida (2004-2023). Utilizando uma regressão linear, demonstro que o índice, representando o conjunto das instituições examinadas, guarda mais relação com a execução de emendas individuais que a inflação, a pandemia e o orçamento impositivo por si sós. Concluo que a evolução do poder orçamentário do Legislativo brasileiro pode ser explicada pelo conjunto das dez regras institucionais examinadas.

**Palavras-chave:** Relações Executivo-Legislativo. Mudança Institucional. Política Orçamentária.

## ABSTRACT

Which institutional rules describe the expansion of the Brazilian Legislature's budgetary power? Brazil has undergone a series of transformations in the budgetary dynamics between the Executive and Legislative branches. Some changes, such as the imposition of mandatory amendments (*orçamento impositivo*), are widely known, while others, like the reconfiguration of the internal committees within the Joint Budget Committee, have escaped the attention of recent literature. The body of literature addressing this topic is dual in nature. On one hand, Political Economy systematically analyzes institutions to facilitate cross-country comparisons, neglecting the particularities that make the Brazilian case unique. On the other hand, Political Science examines shifts in power dynamics without a systematic and longitudinal approach. I propose, therefore, a systematic analysis of the institutional rules that have transformed Brazilian budgetary politics through six criteria: amendment power, revision power, transparency, the capacity of the budgetary committee, Executive flexibility in budget execution, and auditing power. These categories encompass ten key questions that describe the trajectory of the changes within this segment of Brazilian political institutions, including, for example, *pix*-amendments and secret budgets, which are characterized by the de-identification of amendment authorship. Methodologically, I analyzed the questions addressed by the three main indices in the literature and selected those relevant to the proposed scope. I then described the Brazilian case for each institutional rule through a qualitative analysis of official documents, situating them within their temporal and in the respective formal institutional rule. Using scores assigned to these qualitative findings, I developed a new index of the Brazilian Legislature's budgetary power. To construct this index, I assumed full substitutability among the rules grouped into two dimensions: the Legislature's power relative to the Executive and its internal organizational capacity. These two dimensions were multiplied to generate the final index, under the assumption of zero substitutability between them—in other words, there is no power without internal organization, and vice versa. Through this index, I demonstrate that the Legislature began the new constitutional order with relative power, lost it starting in the 1990s, regained it from mid-2014 onward, and currently holds its highest level of power within the new democracy. I provide evidence that the index has strong internal robustness and compare it with replications of international indices. Finally, I show high correlations between the index and two metrics of the Legislature's actual budgetary power: the execution rate of individual amendments (2014–2023) and the volume of individual amendments executed as a percentage of net current revenue (2004–2023). Through linear regression, I demonstrate that the index, representing the set of examined institutions, explains the execution of individual amendments more effectively than inflation, the pandemic, or the mandatory amendments alone. I conclude that the evolution of the Brazilian Legislature's budgetary power can be explained by the combined influence of the ten examined institutional rules.

**Keywords:** Executive-Legislative Relations. Institutional Change. Budgetary Policy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Valores de emendas individuais executados por modalidade de transferência	43
Figura 2 – Número de servidores técnicos de controle externo do TCU por ano . . . . .	51
Figura 3 – Valores de emendas parlamentares dotados e pagos por ano e resultado primário	57
Figura 4 – Quantidade e percentual dos pedidos no SINDORC por tipo de usuário . . . . .	62
Figura 5 – Valor e percentual dos pedidos no SINDORC por tipo de usuário . . . . .	63
Figura 6 – Quantidade de pedidos no SINDORC por data de tipo de usuário . . . . .	63
Figura 7 – Pontuações do índice por ano, questão e critério . . . . .	87
Figura 8 – Índice de poder orçamentário do Legislativo brasileiro . . . . .	88
Figura 9 – Índice principal e subíndices . . . . .	88
Figura 10 – Reprodução dos índices de Alesina <i>et al.</i> (1998) . . . . .	92
Figura 11 – Reprodução dos índices de Wehner (2006) . . . . .	93
Figura 12 – Reprodução dos índices principais de Dabla-Norris <i>et al.</i> (2010) . . . . .	95
Figura 13 – Reprodução dos subíndices de Dabla-Norris <i>et al.</i> (2010) . . . . .	95
Figura 14 – Comparação entre principais índices . . . . .	97
Figura 15 – Comparação entre índices semelhantes . . . . .	98
Figura 16 – Relação entre índice e taxa de execução de emendas individuais . . . . .	99
Figura 17 – Relação entre índice e montante executado de emendas individuais como percentual da RCL . . . . .	100

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Anos iniciais das instituições da triangulação normativa para cada tipo de emenda orçamentária . . . . .	81
Tabela 2 – <i>Spearman ranking correlations</i> para as diferentes metodologias de construção do índice . . . . .	86
Tabela 3 – Estatísticas descritivas dos índices . . . . .	96
Tabela 4 – Variáveis dos modelos . . . . .	101
Tabela 5 – Modelos para a execução das emendas individuais . . . . .	102
Tabela 6 – Limites à proposição de emendas individuais . . . . .	120
Tabela 7 – Limites à proposição de emendas coletivas . . . . .	121
Tabela 8 – Limites à proposição de emendas coletivas: regras correspondentes . . . . .	124
Tabela 9 – Diferenças entre transferências especiais e transferências com finalidade definida . . . . .	128
Tabela 10 – Linha do tempo do orçamento secreto (2019-2022) . . . . .	130

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CF	Constituição Federal de 1988
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAs	Leis Orçamentárias Anuais
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLOAs	Projetos de Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDOs	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PPA	Plano Plurianual
PPAs	Planos Plurianuais
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
RCL	Receita Corrente Líquida
SINDORC	Sistema de Indicação Orçamentária
TCU	Tribunal de Contas da União
TVU	Transferência Voluntária da União
TVUs	Transferências Voluntárias da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA</b>	<b>17</b>
<b>2.1</b>	<b>Índices orçamentários e equilíbrio fiscal</b>	<b>17</b>
<b>2.2</b>	<b>Transformações nas ferramentas orçamentárias do presidencialismo de coa- lizão</b>	<b>22</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIAS</b>	<b>29</b>
<b>3.1</b>	<b>Descrição de regras institucionais selecionadas</b>	<b>29</b>
<b>3.2</b>	<b>Construção do índice de poder orçamentário do Legislativo</b>	<b>31</b>
<b>4</b>	<b>ASPECTOS E MEDIDAS DO PODER ORÇAMENTÁRIO DO LEGISLA- TIVO AO LONGO DO TEMPO</b>	<b>35</b>
<b>4.1</b>	<b>Critério 1: poder de emenda</b>	<b>35</b>
4.1.1	Questão 1: limites de quantidade e de montante	36
4.1.2	Questão 2: vinculação a sistemas de execução (e as Emendas-Pix)	40
<b>4.2</b>	<b>Critério 2: poder de revisão</b>	<b>46</b>
4.2.1	Questão 3: atraso na aprovação do orçamento	47
<b>4.3</b>	<b>Critério 3: transparência</b>	<b>49</b>
4.3.1	Questão 4: a periodicidade e a qualidade da prestação de contas pelo Poder Executivo	52
4.3.2	Questão 5: os marcadores de resultado primário (e os orçamentos secretos)	53
<b>4.4</b>	<b>Critério 4: a capacidade do comitê orçamentário</b>	<b>66</b>
4.4.1	Questão 6: comitês setoriais	67
4.4.2	Questão 7: comitê de auditoria	69
<b>4.5</b>	<b>Critério 5: a flexibilidade do Poder Executivo na execução</b>	<b>70</b>
4.5.1	Questão 8: capacidade de modificar o orçamento	71
4.5.2	Questão 9: capacidade de contingenciar (e o orçamento impositivo)	74
<b>4.6</b>	<b>Critério 6: poder de auditoria</b>	<b>82</b>
4.6.1	Questão 10: prestação anual de contas da Presidência	83
<b>5</b>	<b>VALIDAÇÕES, RESULTADOS, COMPARAÇÕES E INFERÊNCIAS</b>	<b>86</b>
<b>5.1</b>	<b>Validação interna</b>	<b>86</b>

<b>5.2</b>	<b>O índice e o caso brasileiro . . . . .</b>	<b>86</b>
<b>5.3</b>	<b>Comparações . . . . .</b>	<b>90</b>
<b>5.4</b>	<b>O que explica o poder orçamentário do Legislativo? . . . . .</b>	<b>98</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSÕES . . . . .</b>	<b>104</b>
	<b>REFERÊNCIAS . . . . .</b>	<b>106</b>
	<b>APÊNDICE A – LIMITES À APRESENTAÇÃO DE EMENDAS . . . . .</b>	<b>120</b>
	<b>APÊNDICE B – DIFERENÇAS ENTRE TIPOS DE TRANSFERÊNCIAS PARA EMENDAS INDIVIDUAIS . . . . .</b>	<b>128</b>
	<b>APÊNDICE C – LINHA DO TEMPO DO ORÇAMENTO SECRETO . . . . .</b>	<b>130</b>
	<b>APÊNDICE D – QUESTÕES, DIMENSÕES E SISTEMAS DE PONTUA- ÇÃO DE TODOS OS ÍNDICES . . . . .</b>	<b>133</b>
<b>D.1</b>	<b>Alesina <i>et al.</i> (1998) . . . . .</b>	<b>133</b>
<b>D.2</b>	<b>Wehner (2006) . . . . .</b>	<b>136</b>
<b>D.3</b>	<b>Dabla-Norris <i>et al.</i> (2010) . . . . .</b>	<b>139</b>
<b>D.4</b>	<b>Cavalcanti . . . . .</b>	<b>151</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Bolsonaro parece o bobo da corte, ele não coordena o Orçamento”, disse Lula ao Jornal Nacional em 25 de agosto de 2022 (Haubert; Spechoto, 2022), criticando a delegação de poderes que o governo Bolsonaro operou por meio do chamado “orçamento secreto” (Melo; Carvalho, 2023). Em 24 de abril de 2024, porém, analistas declararam o enfraquecimento do presidente eleito frente às preferências de Rodrigo Pacheco, presidente do Congresso Nacional desde o início de 2023, colocando a mudança do jogo orçamentário como causa principal (De [...], 2024). Não o bastante, a mídia também anunciou que a “festa das emendas” estava sendo combatida por um Poder Executivo interessado em retomar o poder perdido por meio do “orçamento impositivo” (STF [...], 2024).

Essas são apenas algumas das notícias que nos fazem questionar a permanência do “equilíbrio do presidente forte”, possível responsável por permitir a estabilização do sistema político brasileiro na Nova República. A narrativa do sistema brasileiro começa pela previsão do *lockdown* intrínseco ao sistema presidencialista (Linz, 1990); passa pela governabilidade possível por meio das amplas prerrogativas presidenciais, principalmente no que diz respeito ao poder de agenda e à nomeação para cargos ministeriais (Limongi; Figueiredo, 1998; Abranches, 1988); reconhece, mas sem consensos, que o equilíbrio entre Legislativo e Executivo é dinâmico e dependente das estratégias de montagem da coalizão, o que inclui a cessão de cargos e de fatias do orçamento (Pereira; Mueller, 2002; Bertholini; Pereira, 2017; Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020; Bonfim; Luz; Vasquez, 2023); e, agora, reconhece um movimento de mudança institucional na direção de um Executivo mais fraco na medida em que o Legislativo e Judiciário ganham prerrogativas, com destaque para a reconfiguração do jogo orçamentário (Melo, 2024; Melo; Carvalho, 2023; Faria, 2023; Rey, 2023).

Mas quais são os esforços existentes para diagnosticar a mudança de equilíbrio entre poderes, especificamente no que diz respeito ao orçamento federal? Primeiro, o trabalho de Praça (2010) demonstrou a influência de legisladores *entrepreneurs* na reconfiguração das instituições do jogo orçamentário durante três grandes *critical junctures*: a Assembleia Nacional Constituinte, o escândalo dos Anões do Orçamento e a CPI das Ambulâncias. Após, Rocha (2014) sistematizou todas as normas regimentais que regeram a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) para demonstrar os processos de mudança institucional e o

(des)favorecimento da participação do Legislativo no orçamento. Recentemente, Faria (2022a) diagnosticou a desvalorização das moedas de troca orçamentárias por meio do que chamou de “triangulação normativa”, a qual se desenvolveu pouco a pouco para diferentes espécies de emenda e inclui: a criação de um marcador de resultado primário, a vedação ao cancelamento sem anuência para fins de créditos adicionais e a obrigatoriedade da execução.

Não existe, porém, nenhum trabalho que investigue as mudanças institucionais recentes de forma sistemática e longitudinal, tomando um pouco de distância dos jornais para questionar qual o conjunto de regras no orçamento que realmente importam às relações Executivo-Legislativo. Qual seria, por exemplo, a influência dos comitês setoriais e de auditoria da CMO? As práticas recentes de descaracterização das emendas coletivas e de relator-geral devem ser comparadas à ausência de limites para a proposição de emendas individuais? É somente o fim do poder de contingenciar emendas parlamentares individuais que importa para explicar a perda de protagonismo do Executivo? Em suma, o que aconteceu com a política orçamentária desde 1988?

Com essas perguntas em mente, proponho a explicação do novo protagonismo do Legislativo no jogo orçamentário por meio da análise de dez regras institucionais: limites à proposição de emendas, vinculação aos sistemas de execução do Executivo, limites ao atraso na aprovação do orçamento, periodicidade e qualidade da prestação de contas do Executivo, marcadores de resultado primário, comitês setoriais, comitês de auditoria, capacidade de modificar o orçamento, capacidade de contingenciar o orçamento e prestação de contas anual. Essas regras estão divididas em seis critérios: poder de emenda, poder de revisão, transparência, capacidade do comitê orçamentário, flexibilidade do executivo na execução e poder de auditoria. Para chegar a essas dimensões, dei um novo propósito a três índices da Economia Política internacional voltados à investigação do papel das instituições orçamentárias da dívida pública. Proponho, ainda, a criação de um novo índice de poder orçamentário (ou “*power of the purse*”) do Legislativo brasileiro, por meio do qual demonstrei a alta validade da escolha de instituições que realizei. O trabalho avança a literatura não só pela representação de instituições em números, mas também pela inclusão de aspectos não privilegiados pelas análises anteriores e pela forma de racionalizá-los como um conjunto.

Logo, tenho o objetivo estrito de analisar longitudinalmente as dez instituições selecionadas, principalmente no seu aspecto formal. Instituições são, aqui, as regras do jogo real. O neoinstitucionalismo histórico de North (1990, p. 3) define instituições como “as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, os constrangimentos criados por humanos que

determinam a interação humana”. As instituições são formais quando criadas, comunicadas e aplicadas por meio dos canais que são amplamente aceitos como oficiais. Essas instituições são informais quando criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficiais de sanção, ao mesmo tempo em que são compartilhadas socialmente (Helmke; Levitsky, 2006). Falo especificamente das instituições orçamentárias, as “estruturas, regras formais e informais e procedimentos que governam o planejamento, a aprovação e a implementação do orçamento” (Dabla-Norris *et al.*, 2010, p. 3). Faço ainda um último recorte nesse grupo: trato somente das instituições orçamentárias relevantes para as relações Executivo-Legislativo.

Ao contrário dos objetivos da Economia Política, o objetivo é comparar o Brasil consigo mesmo no passado. Também faço algo diferente da literatura da Ciência Política, pois não distingo causas e mecanismos causais para a mudança institucional a ser narrada. Limito-me à descrição das dinâmicas inauguradas pelas regras. Não situo as mudanças institucionais no vácuo, mas me abstenho de sistematizar ideias, interesses, atores-chave e fenômenos responsáveis por sua transformação. O índice poderá ser utilizado como variável dependente para esses fins no futuro. Assim, privilegio o número de instituições em detrimento da análise aprofundada de sua origem. Por outro lado, espero que este trabalho seja um ponto de partida para aqueles que desejem se aprofundar nas transformações institucionais enunciadas.

Também me abstenho de observar as disputas para a alocação de recursos dentro dos poderes Executivo e Legislativo, as quais merecem índices e seleções institucionais por si sós. Em outras palavras, trato essas grandes organizações como atores únicos e homogêneos a fim de conseguir identificar quais regras privilegiam uma ou outra. Não entro em contradição, porém, com os achados acerca do Executivo como um ator coletivo (Freitas, 2016) ou do Legislativo como palco de interesses conflitantes coordenados por líderes partidários (Limongi; Figueiredo, 1998). Apenas direciono os olhares para outro recorte, cujas observações ainda poderão ser reconciliadas com um nível de observação mais próximo.

Para construir o índice, assumi a substitutividade completa entre as regras separadas em duas dimensões: o poder do Legislativo em relação ao Executivo e a capacidade organizacional do Legislativo. Esses índices, por sua vez, são multiplicados para gerar o índice final, assumindo a substitutividade nula entre as duas dimensões. Isso é, assume-se que não há poder sem organização interna e vice-versa.

Por meio do índice, demonstro que o Legislativo iniciou a nova ordem constitucional com relativo poder, perdeu-o a partir dos anos 90, retomou-o desde meados de 2014 e está hoje

no melhor patamar da nova democracia. Trago evidências de que o índice possui grande robustez interna e o comparo com reproduções dos índices da literatura internacional. Finalmente, mostro as altas correlações entre o índice e duas métricas do poder orçamentário de fato do Legislativo: a taxa de execução de emendas individuais (2014-2023) e o montante de emendas individuais executado como percentual da receita corrente líquida (2004-2023). Por meio de uma regressão linear, demonstro que o índice, representando o conjunto das instituições examinadas, guarda mais relação com a execução de emendas individuais que a inflação, a pandemia e o orçamento impositivo por si sós. Concluo que a evolução do poder orçamentário do Legislativo brasileiro pode ser explicada pelo conjunto das dez instituições examinadas.

A dissertação está dividida em seis capítulos, a começar por esta introdução. No capítulo seguinte, trato da literatura dos índices e depois das transformações da política orçamentária nacional. No terceiro capítulo, explico a metodologia qualitativa para a análise das instituições, assim como a metodologia quantitativa para a elaboração do índice. No quarto capítulo, analiso as dez instituições orçamentárias das relações entre poderes e sua evolução na história brasileira desde 1990 até 2023. No quinto capítulo, demonstro a robustez interna do índice principal, comparo meus índices com os demais e proponho um modelo explicativo para a execução das emendas individuais no qual o meu índice é a principal variável independente. Após, concluo.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Devido ao escopo deste trabalho, divido a revisão de literatura em duas partes. A primeira trata dos índices de instituições orçamentárias voltados à previsão do equilíbrio fiscal. A segunda se volta às mudanças nas instituições orçamentárias brasileiras. Enquanto a última tem um escopo nacional, a primeira é uma clássica análise entre países. Ainda, a segunda é dominante na literatura da Ciência Política brasileira, enquanto a outra é mais ligada à Economia Política e à Macroeconomia.

### 2.1 Índices orçamentários e equilíbrio fiscal

Existe uma série de trabalhos voltados à influência das instituições orçamentárias na dívida pública. Cada artigo produz um índice e testa seus efeitos em um nível comparativo *cross-country* para determinar quais regras têm um maior efeito no equilíbrio das contas públicas. Em geral, os autores consideram as relações Executivo-Legislativo como um dos componentes de seu índice, buscando padrões e aspectos essenciais em conjuntos de regras.

A contribuição seminal para a relação entre instituições orçamentárias e desempenho fiscal remonta a Von Hagen (1992). O trabalho parte da ineficácia do Tratado de Maastricht original, que impunha limites *ex-ante* e *ex-post* ao endividamento com o objetivo de conduzir os membros da União Europeia à disciplina fiscal. Diante da ineficácia das sanções aplicáveis aos Estados soberanos desse grupo, o autor argumenta que a definição dos procedimentos orçamentários constitui uma condição essencial para a sustentabilidade fiscal, afastando-se da noção de que o principal preditor da dívida pública é apenas o volume de gastos, o resultado primário ou fatores “exógenos”, como crescimento econômico, choques econômicos ou instabilidade política.

Para identificar quais regras institucionais são relevantes, o autor propõe um modelo que divide o processo orçamentário em três fases: (1) a elaboração do orçamento pelo Executivo (*draft*), caracterizada pela interação entre ministros gastadores (*spending ministers*) e o ministro das finanças, cujos incentivos são completamente distintos; (2) a submissão do orçamento ao parlamento, no qual os legisladores podem exercer maior ou menor influência na alteração da peça orçamentária ou na ameaça de sua rejeição; e (3) a execução orçamentária, na qual se destaca a flexibilidade para modificar a alocação dos recursos. Na primeira fase, o autor analisou se os limites de gastos são impostos antes ou depois da definição das despesas e se as decisões são

tomadas coletivamente ou em discussões bilaterais. Na segunda fase, avaliou o escopo do poder de emenda, as consequências da rejeição do orçamento, a qualidade da informação apresentada pelo Executivo e o procedimento de votação no Legislativo. Já na terceira fase, investigou as possibilidades de bloquear despesas, impor limites de gastos, aprovar os gastos executados, transferir recursos entre programações, modificar a lei orçamentária durante a execução e utilizar fundos específicos. Além disso, analisou o grau de comprometimento das regras fiscais com metas de longo prazo (Hagen, 1992).

Utilizando dados qualitativos da Comunidade Europeia referentes a 1991, Von Hagen (1992) construiu dois índices: um para os procedimentos orçamentários e outro para o comprometimento com regras de longo prazo. Em termos metodológicos, combinou os subcomponentes por meio de uma simples adição, testando a substitutividade das regras ao formar subíndices distintos. Aplicando testes paramétricos e não paramétricos, concluiu que a estrutura dos procedimentos orçamentários é um forte preditor da dívida pública nos doze países europeus analisados, não encontrando suporte para a relevância das metas de longo prazo.

Alesina *et al.* (1998) criaram um índice de instituições orçamentárias para medir sua relação com a dívida pública em 20 países da América Latina nos anos de 1980 a 1993. A literatura anterior definia que o saldo das contas governamentais era uma função das guerras e catástrofes naturais, assim como do consumo privado e do crescimento do produto interno bruto. Seguindo os estudos de Von Hagen (1992), os autores propuseram a hipótese de que as instituições fiscais de um país importam aos seus déficits orçamentários. Com dez questões, os autores formularam um índice aditivo a partir das respostas de especialistas do orçamento público de cada país de análise, embora não tenham tratado da questão da endogeneidade e da variação institucional ao longo do tempo (se as pontuações variam ao longo do tempo para um país, os autores utilizaram a média das pontuações). O índice coloca o conjunto das instituições orçamentárias de um país numa escala que vai da colegialidade até a hierarquização completa das decisões. No caso, as instituições são hierárquicas quando,

por exemplo, limitam o papel da legislatura na expansão do tamanho do orçamento e seu equilíbrio, além de atribuir um forte papel a um único indivíduo (normalmente o ministro das finanças) nas negociações orçamentárias dentro do governo, limitando as prerrogativas dos ministros gastadores (Alesina; Hausmann; Hommes; Stein, 1998, p. 4).

A hipótese foi confirmada com bastante confiabilidade estatística. Como complemento, os autores dividiram suas questões em três sub-índices: restrições aos empréstimos, hierarquização

dos procedimentos e práticas de empréstimo dos entes públicos dependentes. A conclusão foi de que as restrições de empréstimos importam mais que os outros grupos de instituições. Ainda, note-se que o presente trabalho muito se assemelha ao escopo do segundo subíndice (Alesina; Hausmann; Hommes; Stein, 1998).

Talvi *et al.* (1998), por sua vez, se voltam à influência conjunta das instituições eleitorais e orçamentárias. Isso porque um sistema de representação proporcional e uma grande magnitude dos distritos eleitorais tendem a gerar maiores gastos públicos pela necessidade de acomodar interesses diversos, uma vez que tendem a gerar um maior número efetivo de partidos e uma maior necessidade de apoio do Congresso pelo Executivo. O índice orçamentário, por outro lado, é o mesmo que aquele produzido por Alesina *et al.* (1998), embora tenha sido adaptado para um novo intervalo de tempo. Esses autores têm como amostra 26 países latino-americanos, enquanto o escopo temporal é de 1990 a 1995. Outra diferença de suas análises é o uso de diferentes variáveis dependentes, quais sejam: o tamanho do setor público como um todo, o tamanho do setor público sem os gastos com pensões e os pagamentos de juros, o resultado fiscal total das contas públicas, o resultado fiscal primário das contas públicas e o quão pró-cíclicas são as intervenções econômicas do governo. Como resultados, os autores observaram que o número efetivo de partidos é altamente relevante para o tamanho do governo, enquanto a magnitude do distrito eleitoral importa para os dois tipos de resultado fiscal. Acerca das instituições orçamentárias, os resultados são similares aos encontrados por seus antecessores. Por outro lado, observam que as instituições orçamentárias não são capazes de neutralizar os efeitos das regras eleitorais, de forma que ambos os tipos de aparato são relevantes para os resultados investigados.

Algum tempo depois, Filc e Scartascini (2004) adicionaram novas questões e aspectos ao índice de Alesina *et al.* (1998) para novamente discutir os determinantes institucionais da dívida pública em onze países da América Latina, estendendo suas análises para o conjunto de países em desenvolvimento (21 no total) e comparando-as com os países desenvolvidos. Seus dados são da *OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Survey* feita no início dos anos 2000<sup>1</sup>. O índice dos autores é composto de vinte e duas questões agrupadas em três subíndices, os quais são voltados aos limites fiscais, à hierarquização dos procedimentos e à transparência. O mais comparável com o presente trabalho é o segundo deles, cujos componentes se voltam à capacidade de contingenciamento da autoridade central orçamentária e ao compartilhamento

---

<sup>1</sup> Os autores não deixam claro em que ano os dados foram coletados, embora seja provável que utilizaram a *survey* conduzida em 2003 (OECD/WB [...], 2003).

de poder com o Legislativo (formado pela questão de poder de emenda e pela questão relativa ao que acontece se o Legislativo atrasar a aprovação do orçamento, o que será trabalhado nas Seções 4.1.1 e 4.2.1 deste trabalho).

No ano seguinte, o trabalho de Lienert (2005) trouxe o primeiro recorte dos índices institucionais da dívida pública para as relações Executivo-Legislativo. Com o objetivo de comparar os poderes orçamentários do Legislativos e as formas de governo correspondentes, pergunta se existe relação entre o nível de separação de poderes e a autoridade orçamentária da legislatura. Para construir o índice de poder orçamentário para os vinte e oito países de sua amostra, considera 5 questões: se o Legislativo aprova anualmente uma estratégia orçamentária atualizada para o médio prazo; se o Legislativo pode emendar o orçamento e quais as restrições para tal; qual o tempo que Legislativo tem para discutir a proposta orçamentária; se o Legislativo tem suporte técnico para apreciar o orçamento e se tal suporte é suficiente; se o Legislativo pode forçar o Executivo a executar determinados gastos na forma como aprovados em lei e, se não, quais as restrições que existem para que o Executivo modifique o orçamento durante a implementação. Ainda, explica que diversos fatores influenciam esse poder orçamentário: outras grandes instituições políticas (como o sistema eleitoral), limitações institucionais ou de situação ao poder orçamentário do Executivo, acordos para a formação de coalizões, entre outros. Conclui que a relação entre poderes orçamentários do Legislativo e a separação de poderes não é linear ou estável ao longo do tempo, dependendo de fatores específicos dos países.

Após, Wehner (2006) lançou o principal índice voltado ao poder orçamentário do Legislativo, intitulado “*power of the purse*”. Ele não foi pioneiro nesse recorte, embora tenha sido o primeiro a consolidar esse tipo de índice com suficiente variação em todas as questões para diferenciar os países entre si. Trata-se da principal fonte para o índice proposto no presente trabalho, contando com 6 questões voltadas aos seguintes tópicos: poder de emenda, poder de revisão, flexibilidade do Executivo na execução orçamentária, tempo de escrutínio, capacidade do comitê orçamentário e acesso à informação orçamentária. Todas as pontuações foram construídas com base no questionário empreendido pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pelo Banco Mundial (2003). A amostra analisada inclui 36 países, sendo cinco deles latino-americanos, mas não incluindo o Brasil. Diferente dos índices anteriores, esse trabalho não faz um índice simplesmente aditivo, metodologia que pressupõe uma perfeita substitutividade entre seus componentes. O autor subdivide as pontuações em dois subíndices (autoridade formal do Legislativo frente ao Executivo e capacidade organizacional do Legislativo)

aditivos internamente, mas multiplicados entre si para formar o índice final. Em outras palavras, o Legislativo não teria poder algum caso tivesse grande poder frente ao Executivo, mas nenhuma capacidade técnica própria, e vice-versa. Trata-se de uma opção metodológica que melhor reflete a teoria do que forma o *power of the purse*. Como resultado, o autor confirmou que o congresso dos Estados Unidos possui o maior poder orçamentário da amostra, enquanto a África do Sul possui o menor. Demonstra também que os países latino-americanos apresentam grande variação entre si, embora nenhum faça parte do quartil formado pelas pontuações mais elevadas.

Dabla-Norris *et al.* (2010) lançaram dois novos índices de instituições orçamentárias voltados à previsão da performance fiscal e das políticas contracíclicas nos países de baixa renda. O primeiro índice diz respeito às categorias de instituições orçamentárias, que são<sup>2</sup>: procedimentos hierárquicos (*top-down procedures*); regras e controles (*rules and controls*); durabilidade e credibilidade (*sustainability and credibility*); compreensividade (*comprehensiveness*); e transparência (*transparency*). O segundo índice, por sua vez, é composto por questões ligadas a cada fase do processo orçamentário<sup>3</sup>: planejamento e negociação (*planning and negotiation*); aprovação (*approval phase*); e implementação (*implementation*). Direi que esses dois índices correspondem a “dimensões” para as questões, pois uma pergunta sempre está ligada a um tipo de instituição e a uma fase do procedimento. Ao todo, são 33 questões.

Metodologicamente, fizeram simples médias das pontuações das questões, agrupando-as de acordo com a dimensão e categorias em que se encaixam. Dessa forma, os autores construíram índices cujas pontuações vão de 0 a 4, indo desde a menor até a maior performance no que consideram favorável ao equilíbrio fiscal e à promoção de políticas contracíclicas. Os autores analisaram 72 países de baixa renda para os anos de 2006 a 2008, não incluindo o Brasil. Os resultados confirmam os achados anteriores: países com melhores instituições orçamentárias tendem a ter superávits primários. Acerca das categorias dentro de cada uma das dimensões, a compreensividade e a transparência apresentam resultados robustos como preditoras do superávit primário e da dívida externa (Dabla-Norris *et al.*, 2010).

Finalmente, Giuberti (2012, 2015) reproduziu os índices de Alesina *et al.* (1998) e Dabla-Norris *et al.* (2010) para o Brasil ao longo dos anos de 1965 a 2010. Numa análise aprofundada das instituições orçamentárias brasileiras durante a Ditadura e a Nova República, a autora fez duas versões de cada reprodução: uma para as regras formais e outra para a prática orçamentária. Reproduzindo o índice de Alesina *et al.* (1998), a autora identificou que muitas das regras da

---

<sup>2</sup> Traduções livres.

<sup>3</sup> Traduções livres.

Nova República tinham o potencial de prejudicar a disciplina fiscal, o que pôde ser corrigido por meio das reformas promovidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em contraste, a reprodução do índice de Dabla-Norris *et al.* (2010) permitiu observar que o Brasil apenas evoluiu em termos de propensão ao equilíbrio fiscal desde a nova Constituição. Isto seria devido à diferença entre os pesos atribuídos ao poder de emenda e ao poder de revisar o orçamento, além da interpretação de Dabla-Norris *et al.* (2010) no sentido de que a apresentação de emendas não é prejudicial à disciplina fiscal<sup>4</sup>.

Dito isso, considero que os índices de Wehner (2006), Alesina *et al.* (1998) e Dabla-Norris *et al.* (2010) são os mais importantes dessa literatura. Consequentemente, as questões propostas por esses autores, no que diz respeito às regras orçamentárias das relações Executivo-Legislativo, serão a matéria-prima das questões que construirei para o índice do presente trabalho. No Apêndice D, sistematizo as questões, dimensões e sistemas de pontuação dos índices. No Capítulo 5, irei reproduzi-los e compará-los com o índice que construirei no Capítulo 4.

## 2.2 Transformações nas ferramentas orçamentárias do presidencialismo de coalizão

Ainda não existe uma literatura robusta sobre as transformações no presidencialismo de coalizão brasileiro, embora a percepção de que o Executivo está mais fraco seja inegável. Existe uma impressão geral de que algo no sistema mudou após a segunda metade do segundo governo Dilma, dado o exercício do poder de veto pelo Judiciário, o novo protagonismo dos líderes do Congresso, o processo de *impeachment*, o orçamento impositivo (Seção 4.5.2), o “presidencialismo de desleixo” do governo Bolsonaro (Limongi, 2019) e a grande cessão de poderes orçamentários pelo Executivo ao Legislativo por meio do “orçamento secreto” (Seção 4.3.2) (Melo; Carvalho, 2023; Rey, 2023). Dentre tantas impressões e pareceres, esse trabalho se insere dentro de dois recortes consecutivos. O primeiro são as mudanças pertinentes às relações Executivo-Legislativo. O segundo, inserido no anterior, é o aspecto orçamentário dessas mudanças.

Embora não sejam o objeto do meu trabalho, reconheço que as mudanças institucionais a serem narradas aconteceram em sintonia às mudanças não orçamentárias pertinentes ao recorte mais amplo das relações Executivo-Legislativo. Falo do processo de fortalecimento do Legislativo iniciado há cerca de uma década, cujos primeiros relatos remontam aos trabalhos de Almeida

<sup>4</sup> Sugiro observar, no Apêndice D, a diferença entre os sistemas de pontuação das questões “ale\_rest\_am”, “cav\_rest\_em”, “dab\_rest\_am” e “weh\_rest\_am”.

(2014), Santos (2014) e Rocha (2014). A fim de situar o leitor em suas contribuições, enumero os seguintes acontecimentos: o aumento da aprovação de leis advindas do Congresso desde 2005 (Almeida, 2014); a diminuição do poder de agenda do Executivo por meio da nova interpretação da Emenda Constitucional nº 32/2001 desde 2009 (Pereira; Power; Rennó, 2008; Brasil, 2020b; Rey, 2023; ??; Melo, 2024); o fortalecimento de partidos médios e grandes desde a Reforma Política de 2017 (??Rey, 2023); o aumento da capacidade estatal das comissões permanentes do Congresso (Santos, 2014; Rey, 2023).

Em termos de política orçamentária, a literatura recente enfatiza as transformações impostas pelo chamado “orçamento impositivo” (o qual será examinado na Seção 4.5.2). Por outro lado, os trabalhos da década passada observaram outros aspectos do poder orçamentário do Legislativo.

Antes disso, é preciso descrever a dinâmica institucional compreendida como ponto de partida para todas as mudanças analisadas. Tudo começa com as “Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão”. O trabalho, em suma, explica a governabilidade de um sistema político caracterizado por uma combinação aparentemente explosiva: o presidencialismo junto ao pluripartidarismo e ao sistema eleitoral proporcional de lista aberta. A não-implosão do sistema pôde ser alcançada por meio da expansão dos poderes legislativos do presidente, principalmente no que se refere ao poder de agenda, e da prevalência dos líderes partidários na organização interna do Legislativo, o que induz à disciplina partidária e à ação coletiva para a consecução de interesses individuais. Nessa dinâmica, o Executivo é capaz de formar uma maioria no Congresso por meio de seus poderes de agenda e do controle da patronagem (Limongi; Figueiredo, 1998).

Mas seriam as emendas orçamentárias uma das ferramentas utilizadas pelo Executivo para formar a coalizão? Foi o que a obra “Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão”, dos mesmos autores, tentou responder. O recorte temporal da análise orçamentária é de 1996 a 2001, de forma que descreveram o cenário dos governos de Fernando Henrique Cardoso. O principal argumento sobre a política orçamentária é a inexistência de negociação entre presidência e parlamentares individuais, inexistindo a lógica de troca característica do *pork-barrel* (emendas individuais) por votos. Isso porque o poder de iniciativa legislativa, de formação da coalizão com os líderes partidários e de contingenciar os gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) fariam com que a ação individualizada tenha poder de barganha pífio. Prova disso seria o fato de que o Legislativo usou predominantemente as mesmas programações do Executivo para propor suas emendas, além de haver limitado o próprio espaço orçamentário ao aprovar reajustes ao

salário mínimo. Os parlamentares da coalizão realmente teriam mais emendas executadas que os da oposição, embora ainda existam emendas executadas para parlamentares com baixa taxa de apoio ao Executivo. Em suma, é o partido, e não a execução de emendas, que determina o apoio de um legislador ao Executivo. O orçamento não seria um instrumento de troca para a governabilidade (Figueiredo; Neto, 2008).

Trata-se de uma discussão sobre a existência/inexistência do orçamento como moeda de troca, algo que escapa os limites do presente trabalho. Por outro lado, voltarei ao assunto na Seção 4.5.2 para discutir a importância desse aspecto como questão do índice a ser elaborado. Por ora, as lições de Limongi e Figueiredo demonstram o *status quo* do aspecto orçamentário das relações Executivo-Legislativo. O Executivo tem um poder acachapante, enquanto o Legislativo tem o espaço orçamentário limitado.

Praça (2010) examinou a transformação das instituições orçamentárias entre 1986 e 2008 com profundidade. Por meio dos referenciais teóricos do neoinstitucionalismo, o autor situa as principais mudanças nas regras do jogo nas *critical junctures* da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), do escândalo dos Anões do Orçamento (2005-2006) e do escândalo dos Sanguessugas (ou CPI das Ambulâncias, 2005-2006). Utilizando ideias, enquadramentos discursivos, preferências deslocadas, interesses e *entrepreneurs*, esclarece não somente as razões pelas quais as instituições assumiram determinado formato, mas também a razão pela qual os atores tomaram posicionamentos aparentemente contraditórios aos seus interesses. Explica, por exemplo, o paradoxo da existência de limites de valor às emendas individuais no parecer preliminar e a ausência de limites de valor às emendas coletivas nesse momento, o que estaria contrariando o interesse eleitoral dos atores que instituíram essas regras. Para ele, “A resposta está contida na pergunta. Não há limite ao valor das emendas coletivas porque as emendas individuais são limitadas” (Praça, 2010, p. 110). Isso é, o limite das emendas individuais é compensado pela falta de limite às emendas coletivas, as quais poderiam ser informalmente convertidas em “rachadinhas”. Ainda, a imposição de limites às emendas individuais seria uma escolha institucional associada aos escândalos de corrupção. Tratarei dos limites à imposição de emendas na Seção 4.1.1 e voltarei aos paradoxos explorados pelo autor em várias seções do Capítulo 4.

Rocha (2014) examina a evolução das instituições formais e informais que “estruturam a governança interna do Congresso Nacional para a distribuição de recursos comuns” (Rocha, 2014, p. 18), sempre relacionando a alteração das regras ao comportamento e aos interesses dos

atores políticos. As mudanças acontecem, segundo ele, principalmente por meio dos processos de *layering* e *displacement*, os quais correspondem, respectivamente, à adição de regras às já existentes e à substituição de uma regra pela outra. Em seu marco teórico, as mudanças institucionais são motivadas pelos seguintes interesses: (1) reeleição; (2) fortalecimento institucional do Congresso; (3) difusão interna de poder entre os membros do Congresso; (4) manutenção e controle dos interesses da liderança da coalizão majoritária de apoio ao governo; e (5) preferências em relação a políticas públicas. Ainda, o autor oferece seis grandes categorias de normas sobre as quais as transformações institucionais foram operadas: (1) jurisdições; (2) capacidade de coordenação do processo de decisão, (3) poder de veto na formulação e execução da política fiscal e orçamentária, (4) representatividade da CMO, (5) participação e transparência do processo interno de decisão e participação e (6) controle social. Cada uma dessas categorias possui múltiplos indicadores (são categorias menores de normas, ex.: acompanhamento e fiscalização orçamentária) para os quais são atribuídas notas de -2 a 2 de acordo com o (des)favorecimento da participação do Legislativo nas decisões da política orçamentária. A pontuação da categoria maior foi obtida por meio da média dos valores dos indicadores, o que também pôde ser feito para as Resoluções que já regeram a CMO. Apesar das devidas ressalvas teóricas, esse autor apresentou os primeiros índices de poder e mudança institucional orçamentário do Legislativo brasileiro.

A sua análise vai dos anos de 1969 a 2013, para os quais demonstra que “as atuais limitações à participação do Congresso Nacional na definição do gasto público podem ser explicadas pelo contínuo fortalecimento do Poder Executivo em diversos tipos de legislação” (Rocha, 2014, p. 95). Para o período democrático, observa treze novas “resoluções regimentais” (regimentos da CMO e resoluções temporárias) que alteraram a dinâmica orçamentária. A categoria de jurisdições apresentou grande ganho de poder devido à capacidade da CMO de decidir terminativamente sobre matérias orçamentárias (sem precisar submeter à apreciação do plenário) e à apreciação dos projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA). Também houve substancial melhora na capacidade de coordenação do processo de decisão, dada a regulação do papel do Colégio de Líderes e da restrição das emendas de relator-geral. Outro destaque é a categoria de participação e controle social, influenciada principalmente pela regulamentação da troca de informações com o Tribunal de Contas da União e pela formalização do tratamento das obras com indícios de irregularidades graves. Por outro lado, não diagnosticou um aumento do poder de veto na execução da política fiscal e orçamentária.

Por sua vez, Luz (2018) observa as alterações regimentais acerca da composição e das atribuições da CMO, das atribuições dos relatores da CMO e das limitações para a apresentação e aprovação de emendas. Em suma, a autora observa os fluxos de modificação das resoluções orçamentárias do Congresso para dizer que, apesar do grande ganho de poder orçamentário com a Constituição, as regulações internas tiveram sempre o escopo de restringir e calcificar o papel do Legislativo na política orçamentária, não raramente o limitando e o enfraquecendo em relação ao Executivo. O principal exemplo dessa limitação seria a imposição de tetos ao número de emendas propostas e aos valores de emendas individuais em 1993 e 1996, respectivamente (o que será visto na Seção 4.1.1). Assim, o Legislativo somente poderia atuar em termos partidários, visto que o poder decisório se concentraria nas negociações entre os líderes de partidos e a presidência. O ponto da autora é que as próprias emendas individuais refletem uma lógica partidária e coletiva, prova disso é que os parlamentares tendem a direcionar suas emendas aos ministérios controlados por seus próprios partidos.

Já Volpe e Cambraia (2015) se voltam ao cumprimento do percentual de execução obrigatória quando o orçamento impositivo ainda era matéria regulamentada na LDO e não na Constituição (o que será descrito na Seção 4.5.2). Primeiro, apresentam o conceito de “orçamento autorizativo” como uma construção dos estudiosos, pois a lei não determina um orçamento impositivo ou autorizativo de forma explícita. Explicam que essa é a opinião dominante devido à constatação de que o Executivo escolhe quais partes do orçamento serão executadas à medida que as receitas chegam aos cofres públicos, dado que as previsões do orçamento aprovado são constantemente irrealistas. Expõem que, segundo o regulamento da LDO, as emendas individuais poderiam deixar de ser executadas pelos chamados “impedimentos de ordem técnica”, cujas hipóteses e procedimentos para o saneamento foram regulados por meio de portarias e instruções normativas. Com dados quantitativos, mostram que, em 2014, 26% das emendas individuais apresentadas demonstraram algum desses impedimentos, enquanto 8,9% delas foram descartadas pela falta de medidas saneadoras. Após, explicam que o Executivo pode diminuir o montante obrigatório por meio do contingenciamento, embora tenha que aplicá-lo a todo o montante das despesas discricionárias previstas no orçamento, deixando de ter o poder de selecionar individualmente as propostas a serem executadas. Ainda assim, os empenhos decorrentes de dotações providas exclusivamente de emendas individuais aumentou após a nova regra.

Três trabalhos de Rodrigo Faria em 2022 lançaram luz sobre o que estava acontecendo com as transformações institucionais recentes da política orçamentária nacional (2022c, 2022b,

2022a). Acerca das emendas de relator-geral, explicam que as limitações de 1995 não foram suficientes para deter o seu poder de mobilizar recursos, pois, apesar de o relator-geral não mais poder incluir novas programações, ainda podia reservar recursos por meio de técnicas de reestimativas de receita. Explica que a Resolução nº 1/2001-CN 2001 ainda permitia emendamentos fora das hipóteses de “erros e omissões”, exigindo apenas que constassem no parecer preliminar. O fato de que os relatores-gerais continuaram a movimentar quantias expressivas ao longo do tempo, portanto, não seria surpresa. A surpresa, contudo, é o surgimento do marcador de resultado primário “RP-9” (ver seção 4.3.2). Logo, a descaracterização de autoria das emendas por meio das emendas de relator-geral é uma prática antiga e, ao menos até 2022, nunca interrompida, sendo utilizada pelos “Anões do Orçamento” e pelo “Orçamento Secreto”.

O autor localiza as transformações da política orçamentária nacional no que chama de triangulação normativa, que seria “a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. execução obrigatória; ii. marcação de programações orçamentárias (RP); e iii. vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas” (Faria, 2022b, p. 14). Esse fenômeno ocorreu completamente com as emendas individuais e com as emendas de bancada estadual, mas parcialmente com as emendas de comissão permanente e com as emendas de relator-geral (ver Tabela 1). Dessa forma, as “moedas de troca orçamentária foram desvalorizadas”, principalmente por meio da execução obrigatória (orçamento impositivo). Essa seria a razão pela qual as emendas de relator-geral foram utilizadas como instrumento alternativo do Executivo para tratar diferentemente os desiguais (Faria, 2022b). No ano seguinte, o autor unificou esses e outros achados em um livro (Faria, 2023).

Almeida (2022) entende que o regime surgido com a Emenda Constitucional nº 5/2019 impõe um *trade-off* aos parlamentares. De um lado, poderia escolher entre as transferências com finalidade definida, cuja forma garante que a finalidade a ser discriminada pelo parlamentar será cumprida pelo receptor da emenda, mas impõe a celebração de instrumentos típicos das Transferências Voluntárias da União (TVUs) e, portanto, possuem um rito mais demorado. Por outro lado, as novas transferências especiais suprimem o custo de transação associado aos instrumentos da TVU, mas deixam de garantir que o ente receptor irá utilizar os recursos com a finalidade acordada. Em suas conclusões, observa que um município cujo prefeito está partidariamente alinhado com o parlamentar tem maiores chances de receber uma transferência especial. Por outro lado, observa que os municípios desalinhados receberam maiores montantes dessas transferências, o que se explicaria mediante o incentivo de compensar a provável ineficiência

do gasto público, dada pelo fato de o recebedor se valer da assimetria de informação quanto às suas preferências ideológicas para dizer que precisa de mais recursos para operar determinado programa. Trata-se de um modelo benevolente, pois a utilidade do parlamentar é medida pelo valor do bem público gerado.

A principal forma de interpretar as novas transferências especiais, por outro lado, é a desburocratização. Esse é o objetivo original da proposta e também a razão pela qual os parlamentares tentaram estendê-la às emendas de bancadas estaduais e do Distrito Federal (Greggianin; Rego; Macedo; Souza, 2021; Brandão, 2022). Com essa nova roupagem, “os parlamentares podem destinar recursos diretamente para o caixa de estados e municípios sem a necessidade de formalização prévia de convênios, apresentação de projetos ou aval técnico do governo federal” (Lôbo *et al.*, 2023, p. 3). Em outras palavras, a desvinculação dos sistemas de transferência típicos das TVUs faz com que os recursos cheguem de forma rápida e automática aos entes recebedores. Contudo, há perdas inegáveis nas dimensões de transparência e controle. Greggianin *et al.* (2021) explicam que o controle e a fiscalização ficam a cargo dos governos locais, o que corresponde aos Tribunais de Contas Estaduais (exceto nos casos em que existem tribunais de contas municipais). O assunto será melhor abordado na Seção 4.1.2.

Mais recentemente, Bonfim *et al.* (2023) se voltam aos efeitos do orçamento impositivo na dominância orçamentária do Executivo. Com dados de 1999 a 2018, descrevem as mudanças nos montantes dotados e pagos, além da execução dos restos a pagar (gastos empenhados, mas não pagos) oriundos das emendas individuais. Principalmente, voltam-se à questão do poder de barganha do Executivo e observam uma real diminuição na disparidade na execução de emendas advindas da coalizão e da oposição. Por meio de seus modelos, observam que as emendas individuais têm uma chance 37% maior de serem executadas após o orçamento impositivo. Assim, o artigo teve a grande contribuição de trazer evidências de que a diferença entre governo e coalizão nas chances de ter a emenda executada realmente diminuiu muito. Não restaram dúvidas, portanto, de que essa regra ocasionou a redução da dominância do Executivo.

Observo, assim, que a literatura recente se encontra esparsa e sem uma análise sistemática das transformações nas instituições orçamentárias pertinentes às relações Executivo-Legislativo.

### 3 METODOLOGIAS

#### 3.1 Descrição de regras institucionais selecionadas

Como sinalizado, proponho a utilização das categorias institucionais utilizadas pelos índices da Economia Política para construir um índice do *power of the purse* do Legislativo brasileiro. Em outras palavras, proponho o uso de uma combinação de lentes teóricas (uma combinação manipulada por mim) para observar as regras formais e informais que regeram o aspecto orçamentário das relações Executivo-Legislativo no Brasil. É um processo dedutivo em seu sentido mais puro, no qual utilizo premissas e narrativas pré-estabelecidas para então compará-las com a realidade (Chalmers, 1993). Trata-se de uma forma de reduzir a quantidade de instituições a serem analisadas para o conjunto daquelas que realmente importam para a dinâmica de poder que é objeto dessa dissertação.

Utilizo categorias institucionais que, a princípio, importam para a previsão da dívida pública de um país, não para a explicação das relações entre grande poderes. Nesse sentido, o presente trabalho faz uma reciclagem de instrumentos teóricos e lhes dá um novo propósito. Há algumas vantagens nisso. Primeiro, as relações Executivo-Legislativo estão contidas no aspecto hierárquico tão tratado pelos teóricos da dívida pública como um dos fatores que pressionam a *common pool* dos recursos públicos. Segundo, porque esses autores ainda são os primeiros a racionalizar instituições ao ponto de transformá-las em índices e, portanto, variáveis de análise para inferências por meio de metodologias quantitativas. Terceiro, porque essas lentes são utilizadas apenas como ponto de partida e não como ponto de chegada. Como demonstrarei nas etapas a seguir, não me furtarei de incluir particularidades do caso brasileiro quando os índices internacionais falharem, nem de cortar as categorias dos índices internacionais quando não importarem ao caso brasileiro. A seguir, disponho o raciocínio para a formação do índice.

- Etapa 1: análise das questões dos índices de referência (Alesina; Hausmann; Hommes; Stein, 1998; Dabla-Norris *et al.*, 2010; Wehner, 2006), decidir o que pertence às relações Executivo-Legislativo e agrupá-las em grandes categorias. O Apêndice D contém a questão, o sistema de pontuação, a decisão quanto à pertinência temática e, caso pertença, qual o grupo de que faz parte. Como esperado, o índice de Wehner (2006b) é o único em que todas as questões são pertinentes ao tema analisado.

- Etapa 2: observação do caso brasileiro quanto às categorias de análise, exclusão em caso de não variação e aprofundamento em caso de variação. A introdução de todas as seções do Capítulo 4 (referentes a cada um dos critérios do índice) contém uma explicação dos motivos pelos quais algumas das questões pertinentes às relações Executivo-Legislativo não apresentam variação no caso brasileiro, de forma a não serem incluídas no índice. As questões que apresentam variação institucional se tornam questões propriamente ditas. Caso o índice seja futuramente utilizado para fins comparativos, recomendo a inclusão das questões excluídas por falta de variação institucional.
- Etapa 3: decisão de inclusão de novas questões acerca de instituições não previstas pelos índices anteriores. A análise do caso brasileiro faz surgir categorias inexploradas pela literatura internacional, a exemplo dos marcadores de resultado primário (Seção 4.3.2). Como a própria análise depende dos referenciais teóricos, esse trabalho tem a inerente limitação de poder deixar escapar alguma instituição importante para o objeto de estudo. A principal fonte dessa criatividade institucional a ser considerada são os estudos da Ciência Política Nacional (Seção 2.2).
- Etapa 4: análise histórica da instituição. Proponho o estudo da dinâmica institucional formada pela combinação de regras formais e informais que regeram aquela regra institucional ao longo do tempo. Na base de dados deste estudo, cada ano-questão possui um fundamento institucional para a dinâmica analisada, embora existam casos em que a dinâmica foi ditada pela ausência de regras (“sem instituição”) ou apenas por instituições informais. Assim, todos os aspectos desse trabalho possuem o jogo de poder entre 1990 e 2023 descrito.
- Etapa 5: (re)formulação das questões e pontuações. Em alguns casos, é possível aplicar diretamente os sistemas de pontuação dos referenciais teóricos; outras vezes, é preciso adaptá-los completamente ao que aconteceu no Brasil; em outros casos, estabeleci sistemas de pontuação originais. Todas as decisões são justificadas ao longo do trabalho e, ainda, o Apêndice D fornece todos os sistemas de pontuação.

Dessa forma, construí uma base de dados original com todas as categorias institucionais e seus anos correspondentes analisados neste trabalho<sup>5</sup>. A unidade de análise é a questão-ano. A base de dados conta com os fundamentos institucionais (Etapa 4) e com a fonte da atribuição de

---

<sup>5</sup> O material pode ser acessado [aqui](#).

pontuação. Esse último aspecto é necessário porque, como será visto no Capítulo 5, parte das pontuações dos índices de Alesina *et al.* (1998) e Dabla Norris *et al.* (2010) já foram atribuídas por Giuberti (2012) ao Brasil.

Algumas outras observações precisam ser feitas sobre como a análise foi conduzida.

Primeiro, excluí os anos de 1988 e 1989. Isso porque a nova Constituição foi promulgada apenas em 5 de outubro daquele ano (Brasil, 1988). Além disso, os anos de 1988 e 1989 não contam com LDOs ou um PPA, enquanto o ano de 1989 somente conta com uma LOA (Brasil, 1989a), ordenada pelo art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) (Brasil, 1988). É comum se referir ao período entre 1988 e 1993 como “fase de grande desorganização” (Giacomoni, 2022, p. 76), principalmente no que diz respeito à participação do Legislativo. Outros vão mais longe e falam de um processo orçamentário “anárquico” até 1995 (Figueiredo; Neto, 2008; Sanches, 1998, p. 5-6). Logo, a ausência de material legislativo e unicidade desse momento de adaptação tornam tal biênio incomparável com os demais anos.

Segundo, a unidade de análise será sempre o ano orçamentário. Em outras palavras, a mudança institucional somente será levada em consideração quando produzir efeitos. Por exemplo, observe-se a Emenda Constitucional nº 100 de 2019 (Brasil, 2019a), cujo art. 4º é categórico ao determinar que seus dispositivos somente entrarão em vigor a partir do exercício financeiro seguinte. Assim, a garantia de execução das emendas de bancada estadual somente será reportada no índice em 2020. Por outro lado, existiram mudanças que produziram efeitos imediatos e serão consideradas para o ano em que ocorreram, a despeito de não representarem a totalidade dos seus dias. O art. 4º da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, por exemplo, determina que seus efeitos serão produzidos nas leis elaboradas ainda em 2014 (Brasil, 2015e).

### **3.2 Construção do índice de poder orçamentário do Legislativo**

A atribuição de pontuações a instituições é um exercício qualitativo e dotado de subjetividade. Como Rocha (2014, p. 78) expressou: “Não se trata [...] de uma avaliação quantitativa, mas de uma representação qualitativa de como evoluem as regras e procedimentos do processo legislativo orçamentário, a partir de uma ordenação construída desde valores subjetivos”.

Assim, apresento um índice composto de seis critérios, os quais são subdivididos em dez questões de maneira não uniforme. As alternativas de respostas das questões são excludentes entre si, de maneira que não é possível que a unidade instituição-ano some pontuações dentro da mesma questão. Uma pontuação de 0 significa a ausência de influência do Legislativo naquela

questão, enquanto uma pontuação de 10 significa a sua total prevalência.

A primeira opção metodológica é extrair médias aritméticas relativas aos critérios e, a partir dos critérios, extrair a média aritmética para determinar o valor do índice para o Brasil em determinado ano. A segunda opção é simplesmente somar a pontuação de cada questão, sem pesos ou exponenciais. Ambos os procedimentos fazem com que todas as questões analisadas sejam perfeitamente substituíveis entre si, ou seja, a pontuação baixa de uma questão pode ser compensada pela alta pontuação de outra e vice-versa (Alesina; Hausmann; Hommes; Stein, 1998; Wehner, 2006).

Outra opção também é a metodologia de somatório, mas com exponenciais em todos os componentes. Caso o exponencial  $j$  seja igual a 1, a metodologia será idêntica à segunda proposta. Caso  $0 < j < 1$ , estar-se-á assumindo uma substitutividade limitada entre os componentes, pois as pontuações medianas são recompensadas. Mas, caso  $j > 1$ , a assunção é de que há uma substitutividade maior entre os componentes, visto que os valores maiores terão ainda mais peso. Com base nisso, a terceira metodologia a ser testada considera  $j = 0,5$ , enquanto uma quarta metodologia considera  $j = 2$  (Alesina; Hausmann; Hommes; Stein, 1998; Wehner, 2006).

A última e mais lógica opção é seguir a opção de Wehner (2006) e utilizar as questões para criar dois subíndices aditivos, os quais serão multiplicados entre si. Essa opção multiplicativa, por sua vez, carrega a assunção de que os dois subíndices não são substituíveis entre si. Ou seja, o subíndice que tiver a pontuação igual a 0 levará todo o índice principal a ter uma pontuação nula para o ano respectivo.

Os subíndices são formados pelo agrupamento de questões que tratam de dois “metacritérios” do poder orçamentário do Legislativo: o poder do Legislativo em relação ao Executivo e a capacidade organizacional do Legislativo. O primeiro subíndice conta com as questões 1, 3, 8, 9 e 10. O segundo subíndice conta com as demais. A perfeita não substitutividade entre os subíndices fica clara em termos teóricos: sem uma capacidade organizacional mínima, o Poder Legislativo não pode exercer suas prerrogativas orçamentárias; sem prerrogativas orçamentárias, a capacidade do Poder Legislativo passa a ser inócua. Ao mesmo tempo, essa metodologia assume que os componentes dos subíndices são perfeitamente substituíveis entre si.

Nesse sentido, lembre-se de que o índice objetiva medir o quanto o Legislativo é influente em determinada regra institucional, o que não significa, necessariamente, que o Executivo perdeu algum tipo de poder. Principalmente no que diz respeito às questões do subíndice de capacidade organizacional do Legislativo, observa-se que o fortalecimento do Congresso não

necessariamente implica uma desvantagem do Executivo. Em verdade, ambos os poderes podem estar se beneficiando do novo arranjo institucional, a exemplo das Emendas-Pix (Seção 4.1.2). Dessa forma, o índice mede exclusivamente o quanto o Legislativo passou a influir no jogo orçamentário que desenvolve junto ao Executivo.

As fórmulas para as cinco metodologias são apresentadas abaixo:

1. Metodologia de Médias:

$$I_1 = \left[ \sum_{c=1}^6 \left( \sum_{i=1}^n Q_i \frac{1}{n} \right) \right] \frac{1}{6}$$

2. Metodologia de Somatório com  $j = 1$ :

$$I_2 = \sum_{i=1}^{10} Q_i^1$$

3. Metodologia de Somatório com  $j = 0,5$ :

$$I_3 = \sum_{i=1}^{10} Q_i^{0,5}$$

4. Metodologia de Somatório com  $j = 2$ :

$$I_4 = \sum_{i=1}^{10} Q_i^2$$

5. Metodologia de Wehner:

$$Sub_1 = \sum_{i=1}^n Q_i$$

$$Sub_2 = \sum_{i=1}^n Q_i$$

$$I_5 = (Sub_1)(Sub_2)$$

Nas equações acima,  $n$  é o número de questões pertencentes a um critério ou metacritério,  $Q$  é uma questão e  $c$  é um critério. Para fins de adequação teórica, a metodologia escolhida será a quinta. A fim de simplificar a visualização do índice, irei normalizar os resultados para uma escala de 0 a 100 de acordo com a seguinte fórmula:

$$I_{final} = I_5 \frac{100}{P_{max}}$$

No caso,  $P_{max}$  se refere à pontuação máxima possível para o índice respectivo na metodologia respectiva.

No Capítulo 5, a Seção 5.1 mostra as correlações de Spearman para o índice calculado nas cinco metodologias a fim de demonstrar que, não importa o grau de substitutividade assumida, os resultados são substancialmente os mesmos. A seguir, passo ao principal objeto de estudo do presente trabalho.

## 4 ASPECTOS E MEDIDAS DO PODER ORÇAMENTÁRIO DO LEGISLATIVO AO LONGO DO TEMPO

### 4.1 Critério 1: poder de emenda

Este é o critério mais básico acerca do poder orçamentário do Legislativo e está presente em todos os estudos vistos na Seção 2.1. Em geral, os autores perguntam se existem restrições ao poder de emenda do Congresso (Wehner, 2006; Alesina; Hausmann; Hommes; Stein, 1998; Dabla-Norris *et al.*, 2010)<sup>6</sup>. Para melhor explorar o caso brasileiro, repeti as regras institucionais escolhidas pelos autores anteriores, adicionei outras respostas e propus uma nova questão.

A abrangência desse critério também é repleta de decisões. Ao contrário dos correlatos internacionais, o poder de emenda ao orçamento brasileiro vai além da adição de receitas e despesas. Existem emendas ao PLDO e ao Projeto de PPA (ver Seção 4.2), assim também como emendas aos créditos adicionais (ver Seção 4.5.1), emendas sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves e emendas ao Decreto Legislativo de apreciação das contas do Presidente da República (Seção 4.6.1) (Rocha, 2014, pp. 145, 149 e 193). Em outras palavras, o poder de emenda brasileiro é toda e qualquer modificação às peças legislativas orçamentárias. Para fins desse critério, no entanto, irei me restringir às emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que modificam as programações de receitas e despesas, respeitando a metodologia descrita na Seção 3.1. No critérios seguintes, explicarei por que as outras emendas não são relevantes para o presente estudo.

Além disso, observo que uma questão cada vez mais abordada na literatura é a vinculação burocrática ao envio de recursos. Essa é uma questão que não encontra paralelo em nenhum dos índices analisados. Contudo, sua relevância para o caso brasileiro justifica a sua inclusão no presente trabalho. Refiro-me aos tempos de anarquia observados por Sanches (1998) e às “transferências especiais” inauguradas pela Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 1988). Assim, esse será o caso em que crio uma categoria de análise diferente daquelas propostas por meus predecessores.

Em geral, cabe observar que o Legislativo brasileiro não possuía o direito de emendar o orçamento durante os períodos ditatoriais brasileiros, tanto no Estado Novo quanto no Regime Militar. Assim, a Constituição foi uma retomada de prerrogativas após muitos anos de adorme-

<sup>6</sup> Observar questões “weh\_rest\_am”, “dab\_rest\_am” e “ale\_rest\_am” no Apêndice D.

cimento, sendo essa uma das causas do estado mais ou menos “anárquico” dos anos iniciais (Giacomoni, 2022; Silva, 2014; Sanches, 1998; Giuberti, 2012).

#### 4.1.1 Questão 1: limites de quantidade e de montante

A regra básica brasileira é a de que as emendas não podem mudar o resultado fiscal previsto e nem alterar gastos obrigatórios. Existem vários dispositivos com essa previsão. Destacam-se o art. 166, §3º, da CF, e o art. 33 da Lei nº 4.320/64 (Brasil, 1988; Brasil, 1964). Esta última lei foi recepcionada pela nova ordem e preenche o vácuo legislativo enquanto o Legislativo permanece omissivo quanto à lei complementar prevista pelo §9º do art. 165 da Constituição (Brasil, 1988; Sanches, 1998; Giuberti, 2012). Observe-se, aliás, que esses dispositivos têm sido interpretados de maneira “criativa” desde o início, visto que é considerada comum a prática de reestimar receitas, o que seria permitido, em tese, somente para correções de erros e omissões no PLOA. Assim, o Legislativo consegue acomodar grandes demandas dentro dos limites do resultado fiscal (Figueiredo; Neto, 2008; Sanches, 1998; Giuberti, 2012).

Dito isso, a primeira questão que proponho ao índice é a presença de limites à proposição de emendas. Alguns autores (Alston; Melo; Mueller; Pereira, 2009; Sanches, 1998; Luz, 2018) relatam que a imposição desses limites à proposição de emendas foi uma mudança que significou a perda de poder orçamentário do Legislativo.

Ainda, nem todas as emendas de adição de receitas e despesas que hoje existem (individuais, de bancada, de comissão, de relator-geral e mesa diretora) nem sempre existiram, com exceção das emendas individuais. As emendas de comissão permanente do Congresso Nacional surgiram com a Resolução nº 1/1991-CN (art. 15) (Brasil, 1991), as emendas de bancadas dos Estados e Distrito Federal surgiram com a Resolução nº 1/1993-CN (art. 16) (Brasil, 1993) e as emendas de mesa diretora surgiram com a Resolução nº 1/2006-CN (Brasil, 2006b). Outras surgiram e foram extintas com rapidez: as emendas de partidos políticos somente estiveram presentes entre 1993 e 1994 e as emendas nacionais apenas foram previstas no parecer preliminar de 1992. Outras perduraram por mais tempo: as emendas de bancada regional duraram entre 1996 e 2006 (Rocha, 2014). Apesar da relevância que as formas de proposição de emenda possuem, essa é uma questão de organização interna do Congresso que pouco influencia nas relações Executivo-Legislativo, de forma que não será considerada na presente questão.

Os anos iniciais não contavam com quaisquer limitações globais. Sanches (1998) relata que essa é uma das causas da imensa quantidade de emendas ao orçamento de 1992, sendo

um aspecto no qual a Resolução nº 1/1991-CN (Brasil, 1991), a primeira regulação da matéria, não tinha avançado. Após, a Resolução nº 1/1993-CN (Brasil, 1993), em seus esforços de racionalização da participação do Congresso (Rocha, 2014) alterou o art. 15 daquela primeira resolução e impôs o limite de 50 emendas individuais por parlamentar. A Resolução nº 2/1995-CN (Brasil, 1995b), por sua vez, passou a impor o limite de 20 emendas individuais por parlamentar. A Resolução nº 1/2006-CN (Brasil, 2006b) mudou esse limite para 25 emendas por parlamentar, o qual perdura até hoje.

É papel do parecer preliminar a fixação de um limite financeiro ao grupo de emendas individuais desde 1997 (Rocha, 2014). Essa questão parece ter sido relevante para o período estudado por Figueiredo e Limongi (2008), porquanto esses autores deixam claro que os deputados e senadores se abstinham de realocar todos os recursos disponíveis para as emendas por meio das limitações estabelecidas no Parecer Preliminar.

Esse sistema permaneceu estável até o advento do “orçamento impositivo” (Brasil, 2015a), que alterou a Constituição para determinar que as emendas individuais devem se limitar a 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no PLOA. A Emenda Constitucional nº 126/2022 (Brasil, 2022c), a “PEC da transição”, reformou os limites para dizer que emendas individuais poderiam ser aprovadas até 2% da RCL do exercício anterior (art. 166, §9º). Por causa da constitucionalização da execução obrigatória de emendas individuais, a Resolução nº 1/2006-CN (Brasil, 2006b) foi alterada pela Resolução nº 3/2015-CN (Brasil, 2015e) para fixar o mesmo limite financeiro às emendas individuais em seu art. 49. O orçamento impositivo receberá a devida atenção na Seção 4.5.2. Com esse advento, a tradição de fixar tetos financeiros no parecer preliminar foi rompida. A Tabela 6 do Apêndice A mostra a relação entre a quantidade máxima de emendas fixada pelos regimentos internos e os respectivos valores máximos fixados no parecer preliminar ou na Constituição.

As emendas coletivas também tiveram sua quantidade limitada. As tabelas 7 e 8 do Apêndice A resume as regras e limitações de quantidade ao longo dos anos analisados neste trabalho. Em geral, os limites surgiram de forma bastante estrita em 1993 e se tornaram progressivamente mais liberais em 1995 e em 2001. Em 2006, apenas as emendas de comissão permanente foram expandidas. Por outro lado, os limites às emendas de mesa diretora permaneceram os mesmos desde a sua criação em 2006, enquanto as emendas de bancada regional foram extintas nesse mesmo ano. Ainda, a chegada do orçamento impositivo para as emendas de bancada estadual em 2016 adicionou às LDOs a obrigatoriedade de execução até 0,6% da RCL do ano anterior e,

depois, até o montante liquidado no ano orçamentário corrente. A constitucionalização dessa obrigatoriedade a levou para 1% da RCL do ano anterior no ano orçamentário de 2020. Ao contrário das emendas individuais, contudo, a obrigatoriedade de execução das emendas de bancada estadual não produziu alterações regimentais.

Houve também a imposição de limites financeiros às emendas de relator-geral a partir da Resolução nº 2/2021-CN (Brasil, 2021b). O art. 53, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN (Brasil, 2006b), passou a dispor que as inclusões de programações e valores pelo relator-geral da CMO deveriam se limitar a 1% da RCL. Trata-se de uma das peças do conjunto de modificações que o Congresso tentou fazer para salvar o “orçamento secreto” da possível ilegalidade (Pires, 2022a), as quais serão discutidas na Seção 4.3.2. Por ora, basta saber que as emendas de relator-geral passaram a ter um teto também.

Tais limites, em geral, são lidos como extremamente restritivos à atividade legislativa no orçamento. Um parlamentar não poderia financiar grandes e médios projetos por meio de suas emendas individuais, de forma que o potencial destes recursos para fins de *pork barrel* seria extremamente restrito. Este é o motivo pelo qual Samuels (2002) defende que as emendas individuais dos deputados e senadores brasileiros servem, em geral, para a contratação de empresas que posteriormente financiam suas campanhas eleitorais.

Entretanto, sempre houve formas de contornar esses limites financeiros. O primeiro e mais conhecido é a prática da reestimativa de receitas, na qual os parlamentares preveem um excesso de arrecadação por meio da revisão de parâmetros macroeconômicos (Rocha, 2014). Essa não é uma particularidade do Brasil, visto que Filc e Scartascini (2007, p. 176) identificaram práticas informais similares na Bolívia e no Equador. Uma segunda forma de escapar às limitações financeiras e de quantidade de emendas é o uso de recursos não previstos no parecer preliminar pelos relatores-gerais, algo proibido (e revelado) pela Resolução nº 1/2001-CN (Rocha, 2014; Brasil, 2001). A terceira forma são as “janelas orçamentárias”, as quais correspondem a emendas que claramente propõem “valores simbólicos ou irrealistas” aos projetos propostos. É que, durante a implementação orçamentária, os parlamentares tentam negociar com os ministérios a proposição de créditos adicionais a fim de complementar as dotações (Praça, 2010, p. 104).

Finalmente, uma quarta forma de anular esses limites é a descaracterização da autoria por meio das “emendas de relator-geral”. É um sistema simples. Primeiro, o Executivo manda a proposta orçamentária ao Legislativo. Segundo, o relator-geral emite o parecer preliminar da CMO acerca da PLOA, no qual se incluem todas as emendas parlamentares, inclusive as de

autoria própria. Terceiro, as emendas de relator-geral formam um bolsão de recursos com destinos mais ou menos definidos. Quarto, os parlamentares, individual ou coletivamente, negociam com o relator-geral a destinação desse bolsão de recursos que não leva a rubrica limitada das emendas individuais e coletivas. A negociação pode ser feita antes, durante ou depois da emissão do parecer preliminar (Krieger; Rodrigues; Bonassa, 1994; Pires, 2022a). Ainda, era comum a prática das “rachadinhas” nas emendas coletivas, isso é, a repartição de emendas coletivas para fins eleitorais individuais, o que foi limitado pela Resolução nº 1/2006-CN (Luz, 2018; Brasil, 2006b).

Por outro lado, a existência da instituição informal da descaracterização da autoria das emendas não pode ser lida como uma forma de aumento do poder orçamentário do Legislativo. Em primeiro lugar, por causa de sua reconhecida inconstitucionalidade (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b). Em segundo lugar, porque o núcleo de poder que toma as decisões de alocar esse recurso não é completamente claro e depende muito das negociações entre Legislativo e Executivo. O orçamento secreto, por exemplo, foi controlado pela própria Presidência da República, por meio da Casa Civil, em um primeiro momento. Após, o controle teria sido delegado à Presidência da Câmara, exercida por Arthur Lira, que também era uma espécie de porta-voz da coalizão (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b; Faria, 2022a; Pires, 2022a; Rey, 2023; Limongi, 2019). Dessa forma, o esquema do “orçamento secreto” permitiu a quebra da execução equitativa entre os parlamentares. O assunto receberá a devida atenção nas seções 4.3.2 e 4.5.2.

Ainda, é possível questionar a importância dos limites que o Congresso impõe a si mesmo, principalmente quando encontra tantas formas de contorná-lo. Essa restrição de si mesmo é observada por Limongi e Figueiredo (2008) quando notam que os parlamentares aumentam as despesas obrigatórias sabendo da consequência de que os recursos a serem alocados por suas emendas seriam restringidos. Ora, os limites do Congresso a si mesmo no poder de emenda são um reflexo das relações de poder reguladas por outros aspectos das instituições orçamentárias. Segundo Praça (2010), a transformação institucional no sentido de limitar as emendas individuais pode ser explicada pela reação ao escândalo de corrupção dos Anões do Orçamento e compensada pela falta de limites financeiros às emendas coletivas. A endogeneidade entre instituições é algo que escapa aos limites do presente trabalho (ver Introdução e Seção 3.1). Assim, limito-me a considerar a importância dos limites à proposição de emendas como aspecto relevante para relações Executivo-Legislativo no orçamento, ainda que mascarem dinâmicas mais complexas e dependentes de outras partes do jogo orçamentário.

Dessarte, o presente aspecto será avaliado de forma conjunta às opções dos autores de referência. Atribuí pontuação 0 aos casos nos quais os legisladores não podem propor emendas, mas somente aprovar ou rejeitar o projeto inteiro. Atribuí 2,5 aos casos em que os legisladores não podem propor novos gastos ou não podem alterar os ativos. Atribuí 5 pontos aos casos em que os legisladores não podem mudar o resultado fiscal e nem ultrapassar determinado limite financeiro. Esse é exatamente o caso brasileiro desde 1994 até 2023. Atribuí 7,5 pontos aos casos em que os legisladores não podem mudar o resultado fiscal, mas não possuem limites financeiros à proposição de emendas. Esse é o caso brasileiro até a Resolução nº 1/1993 (Brasil, 1993), isso é, entre 1990 e 1993. Por fim, atribuí 10 pontos aos casos em que o Legislativo pode propor emendas de forma irrestrita.

#### 4.1.2 Questão 2: vinculação a sistemas de execução (e as Emendas-Pix)

Como adiantado por Sanches (1998, p. 6), a fase anárquica dos anos iniciais o foi também porque “inexistiam restrições à alocação de recursos em favor de municípios ou à concessão de auxílios e subvenções para entidades privadas”. Era um período em que vigoravam regras informais ditadas pela cúpula do Congresso (Luz, 2018). Embora o autor não individualize quando e como essas restrições surgiram, inferi que ele se refere às regras de restrição a envio de recursos da União que surgiram com a LDO de 1994. A partir desse ano, a unidade beneficiada passou a comprovar que arrecada os tributos constitucionais, que possui um determinado percentual de receitas tributárias próprias e que não está inadimplente com a União, entre outras exigências<sup>7</sup>.

As limitações foram novamente alteradas pela LRF (Brasil, 2000) ao regulamentar as TVUs destinadas a estados e municípios em seu art. 25. Primeiro, os recursos enviados não podem ser utilizados para despesas públicas com pessoal. Segundo, o receptor não pode ter dívida com o transferidor e nem faltar com transparência na prestação de contas a ele. Terceiro, o receptor não pode ser inadimplente no cumprimento de gastos obrigatórios na educação e na saúde. Quarto, o receptor não pode ser endividado além dos limites (toda vez que um ente ultrapassa um limite de gastos, deixa de poder receber TVUs). Por outro lado, transferências vinculadas a ações de educação, saúde e assistência social não podem ser suspensas por esse motivo. Quinto, o ente receptor também deve contribuir para o projeto vinculado às emendas, de forma que os recursos enviados pelos parlamentares não podem ser a única fonte de financiamento para o fim a ser atingido (é o que a lei chama de contrapartida). Na prática, essas regras significam

<sup>7</sup> Os artigos correspondentes a essa regra nas LDOs de 1994 a 2000 podem ser vistos na base de dados construída para este trabalho (acesso [aqui](#)).

que muitos municípios, especialmente os de menor população e desenvolvimento econômico, não podem receber emendas parlamentares (Bonfim; Luz; Vasquez, 2023, p. 19). Por outro lado, lembre-se de que é possível destinar TVUs a entidades privadas (Bueno, 2018), cujas limitações são menos expressivas e estão expressas nos arts. 26 a 28 da LRF.

Desde então, o envio de recursos por emendas parlamentares é submetido aos instrumentos de realização das TVUs: convênios, termos de fomento, termos de colaboração, acordos de cooperação, termos de execução descentralizada e contratos de repasse (Transferências [...], 2018). Podem ser definidos, em geral, como “acordos feitos entre União e entidades governamentais dos demais entes da Federação, ou organizações não-governamentais, para transferência de recursos financeiros a serem utilizados na execução de um objetivo comum” (Convênios [...], 2023). As regras que os diferenciam e as condições específicas que impõem fogem ao escopo do presente trabalho. Por ora, basta compreender que todos esses instrumentos obrigam os remetentes (no caso, os parlamentares) a celebrar acordos formais com os recebedores e a vincular as ações às programações estabelecidas pelo PPA do ano respectivo. Enquanto isso, obrigam os recebedores a prestar contas para os sistemas de controle da União e a utilizar os recursos nos moldes estabelecidos pelo acordo (Greggianin; Rego; Macedo; Souza, 2021; Almeida, 2022).

Esse sistema continuou relativamente estável até o advento das transferências especiais. No texto inicial da PEC nº 61/2015, assinado por mais de 25 senadores, o projeto foi justificado pela intenção de

[...] aprimorar e desburocratizar a execução de emendas parlamentares e, além disso, sanar as dificuldades fiscais que vem sendo observadas já há vários anos na relação entre a Caixa Econômica Federal e o Tesouro Nacional, causadas pela administração de repasses pela Caixa e pela demora nos pagamentos das taxas de administração à referida instituição financeira. Com a alocação direta de recursos aos fundos de participação haveria maior agilidade na transferência de recursos, com conseqüente redução da burocracia, o que geraria maior economia para União, além de maior autonomia para Estados e Municípios (Brasil, 2015d).

Em outras palavras, o projeto não tinha a intenção de mudar o equilíbrio de poder orçamentário entre o Executivo e o Legislativo, mas sim de facilitar e desburocratizar o envio de recursos aos entes federativos. Tanto o é que a proposta foi assinada por senadores da então coalizão do governo, incluindo a senadora Gleisi Roffman (PT) (Brasil, 2015d). O projeto tramitou lentamente até abril de 2019 (início do governo Bolsonaro), quando foi aprovado em dois turnos com 62 votos contra 4 em ambos e, assim, remetido à Câmara dos Deputados. Na

Câmara, foi votado no dia 19 de novembro de 2019 e aprovado por 387 votos contra 7 no primeiro turno e 391 votos contra 6 no segundo turno<sup>8</sup>. Todo o Congresso parecia estar de acordo com a desburocratização da execução de emendas, enquanto o Executivo não manifestou interesse contrário nesse sentido.

Assim, a Emenda Constitucional nº 105/2019 (Brasil, 2019a) adicionou o art. 166-A à Carta Magna. Observe-se que as emendas individuais se tornaram de execução obrigatória antes disso, como será analisado na Seção 4.5.2. A nova regra inaugurou um sistema dual para a proposição de emendas individuais: as transferências especiais e as transferências com finalidade definida. Essas últimas representam o sistema antigo, regulado pelo sistema das TVUs. As novas transferências são caracterizadas pelo envio direto dos recursos ao beneficiado, independentemente de celebração de acordos ou de identificação de programação do PPA. Elas se aplicam somente ao envio de recursos a estados e municípios, significando que as TVUs ainda são o único instrumento disponível para as transferências a entidades privadas (Greggianin; Rego; Macedo; Souza, 2021). Em outras palavras, foi eliminada toda a burocracia necessária à realização do *pork barrel*, aqui compreendido como o envio de recursos nacionais a localidades específicas (Stokes; Dunning; Nazareno; Brusco, 2013). A facilitação foi tamanha que a mídia apelidou a nova instituição de “Emendas-Pix”.

Permaneceram, entretanto, algumas restrições. Em suma, as transferências especiais não podem se destinar a despesas com pessoal e encargos sociais, nem a encargos referentes ao serviço da dívida pública. Devem, ainda, vincular-se às programações do Poder Executivo receptor e serem, em 70%, aplicadas às despesas de capital<sup>9</sup> (Brasil, 1988; Lôbo *et al.*, 2023). O Apêndice B, adaptado de Greggianin *et al.* (2021), resume as diferenças entre os dois tipos de transferência.

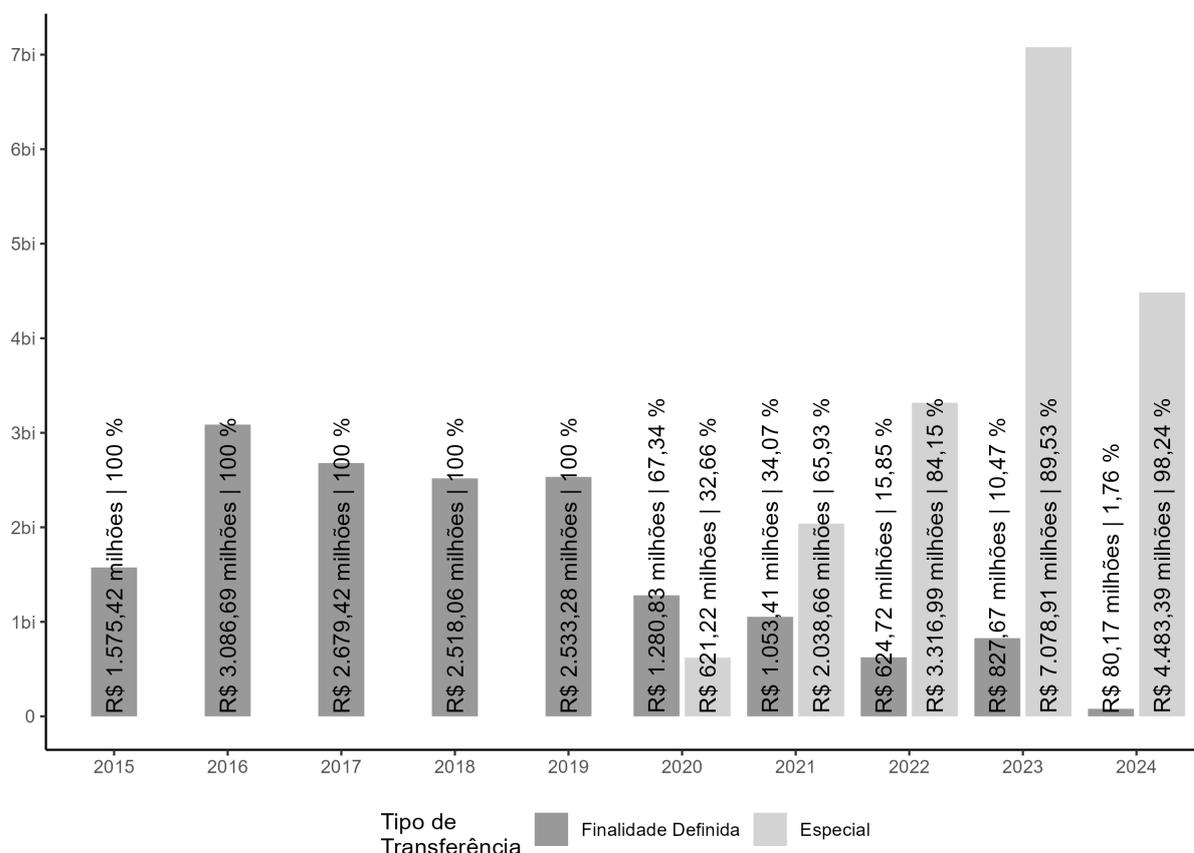
Apesar de Almeida (2022) colocar que a escolha entre as duas modalidades é um *trade-off*, os dados da Figura 1 demonstram a crescente e inequívoca preferência pelas Emendas-Pix. A preferência pela nova modalidade é tamanha que os parlamentares tentaram estendê-la às emendas de bancada estadual, algo que os especialistas consultados julgaram impossível, a não ser pela proposição de nova PEC (Greggianin; Rego; Macedo; Souza, 2021).

Para os fins deste trabalho, algumas dessas diferenças institucionais são mais importantes

<sup>8</sup> A tramitação pode ser visualizada aqui.

<sup>9</sup> As despesas de capital são uma classificação econômica dos gastos e se opõem às despesas correntes. São, em suma, aquelas que “possibilitam a formação ou aquisição de bens de capital e produtos para revenda; concessão de empréstimos; e a amortização de dívidas” (Giacomoni, 2022, p. 101).

<sup>10</sup> Disponível [aqui](#). Acesso em: 6 jul. 2024.

**Figura 1** – Valores de emendas individuais executados por modalidade de transferência

Data de atualização: 06/07/2024. Fonte: Painel TransfereGov.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Painel TransfereGov<sup>10</sup>.

que outras. Primeiro, a questão da desvinculação das programações finalísticas do Executivo é menos relevante do que pode parecer a princípio. Figueiredo e Limongi (2008) dizem existir grande coerência entre as programações orçamentárias escolhidas pelo Executivo e pelo Legislativo, cabendo ao Legislativo apenas a indicação dos municípios para uma parcela das alocações discricionárias disponíveis. Luz (2018), por outro lado, aponta a importância da escolha de programações ao indicar que os deputados e senadores dão preferência às áreas que seus partidários dominam dentro da burocracia ministerial do Executivo. Desse ponto de vista, as transferências especiais seriam uma grande libertação de amarras ao permitir que os legisladores enviem recursos independentemente do programa disponível no PPA, pois as programações passam a ser as do ente receptor<sup>11</sup>. No entanto, existem maiores razões para acreditar que os poderes não dão tamanha importância às programações orçamentárias (Praça, 2010). Primeiro, porque o dispositivo de desvinculação das programações federais já estava presente no PEC

<sup>11</sup> Art. 166-A, §2º, III, da Constituição: “serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo” (Brasil, 1988).

original, assinada por senadores do próprio partido da Presidência à época (o PT). Segundo, porque o Executivo não esboçou qualquer embargo ao avanço da PEC em nenhum dos governos pelos quais ela tramitou (Dilma, Temer e Bolsonaro). Logo, considero que a desvinculação das programações do PPA é algo irrelevante para a relação de poder orçamentário entre Executivo e Legislativo.

Segundo, atendo-me ao objetivo dessa questão: a eliminação de burocracias. Com as transferências especiais, os parlamentares podem enviar recursos a estados e municípios independentemente da celebração de convênios e congêneres. Isso significa uma enorme redução dos custos de transação: além da informalidade, não é mais necessário estipular planos de trabalho, metas, cronogramas, contrapartidas, etc. Também não é mais necessário que os recebedores cumpram as condições estipuladas pelo art. 25 da LRF<sup>12</sup>, o que significa que há um grupo muitíssimo maior de municípios que podem receber esses recursos. Ainda, a aplicação desse dinheiro passa a ser fiscalizada pelos tribunais de contas estaduais e municipais, de forma que o órgão de controle mais poderoso do Brasil (ver Seção 4.3) perde a competência sobre essas execuções.

Portanto, o principal efeito das Emendas-Pix é a redução dos custos de transação e, conseqüentemente, o ganho de capacidade organizacional do Legislativo para fazer valer os seus interesses no orçamento. Em outras palavras, o Legislativo passou a escolher com mais liberdade quais são os recebedores dos recursos indicados, escolha regida por processos internos ao invés de limites externos. Dessa feita, essa é uma questão que fará parte do segundo subíndice (ver Seção 3.2). Perceba-se que nenhum ganho da capacidade de organização do Legislativo ofende diretamente o poder do Executivo, mas representam um avanço inequívoco para as questões aqui apreciadas.

Finalmente, não poderia deixar de registrar que o principal problema das Emendas-Pix é a falta de transparência, motivo pelo qual foram rejeitadas pela mídia e pela opinião pública. É que espelham, em parte, a exata falta de transparência que motivou o julgamento do STF em dezembro de 2022 (Brasil, 2022a; Brasil, 2022b). Quando a LOA é finalizada, as transferências especiais não precisam especificar destinatários finais. O legislador tem o dinheiro de sua emenda reservado com o máximo de indefinição possível, guardando o poder de especificar o beneficiário apenas na fase de execução. Esse novo poder torna o mal uso dos recursos públicos muito mais

---

<sup>12</sup> Isso é algo legalmente discutível, visto que as transferências especiais ainda continuam a ser uma espécie de TVU. Por outro lado, Greggianin *et al.* (2021) são inequívocos ao dizerem que não estão previstas condições para recebimento de recursos a não ser pela vedação de sua aplicação para despesas de pessoal e encargos da dívida, além da obrigação de aplicar ao menos 70% em deles em despesas de capital (ver tabela 9).

provável, pois: diminui os dados disponíveis sobre as transferências ativas, submetem os recursos para sistemas de controle externo possivelmente mais fracos e permitem o envio de recursos prefeituras com prévias irregularidades na execução de serviços públicos (Lôbo *et al.*, 2023; Greggianin; Rego; Macedo; Souza, 2021). Praça (2011, p. 143) resumiu a questão da seguinte forma: “o Legislativo será um possível locus de corrupção no orçamento caso tenha a prerrogativa de adicionar novas despesas à proposta orçamentária do Executivo”. Em outras palavras, quanto mais poder, maior o potencial de corrupção. Entretanto, uma coisa não se confunde com a outra. Ora, toda a corrupção passa pelo poder político, mas nem todo poder político é abusado para fins privados. Assim, deve-se compreender que a “desburocratização” da transferência de recursos é uma nova avenida de poder orçamentário atribuído ao Legislativo.

Finalmente, a questão tem sido judicializada no STF. Trata-se da ADI nº 7.688, impetrada pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) em julho de 2024, e da ADPF nº 7.695, impetrada pela Procuradoria Geral da República em agosto de 2024. Pediam, em suma, a declaração da inconstitucionalidade das Emendas-Pix, alegando que as transferências especiais reduzem a capacidade de controle e propiciam a corrupção. Ainda em agosto, o ministro relator Flávio Dino determinou, em liminares nas duas ações, que “a execução das transferências especiais (‘emendas PIX’) fica condicionada ao atendimento dos requisitos constitucionais da transparência e da rastreabilidade (art. 163-A da Constituição)”. Ainda, determinou: que os órgãos de controle desses recursos são o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral de União (CGU); que os beneficiários insiram documentações sobre a aplicação dos recursos na plataforma *Transferegov.br*; que as transferências para a saúde somente sejam efetuadas mediante parecer prévio da governança do SUS e que as Emendas-Pix tenham “absoluta vinculação federativa”, isso é, que somente possam ser enviadas para os estados que elegeram os deputados (Brasil, 2024b; Brasil, 2024c). Em outras palavras, as Emendas-Pix foram suspensas por período indeterminado. Ainda é cedo para fazer uma análise do caso, mas a imprensa já indica que esta é uma reação do Executivo, atuando por meio de seus aliados na Corte Suprema, ao crescente poder orçamentário do Legislativo, na qual tenta retomar as rédeas da relação entre os poderes (STF [...], 2024).

Para o critério em análise, elaborei a seguinte questão: as emendas parlamentares devem ser elaboradas de forma compatível aos sistemas burocráticos de envio de recursos? Atribuí pontuação 0 ao caso em que nenhuma emenda pode ser proposta fora dos sistemas burocráticos de transferência. Esse seria o cenário brasileiro entre 1994 e 2021. Atribuí 5 aos casos em que

somente parte das emendas podem ser propostas fora dos sistemas burocráticos de transferência do Executivo, o que seria o caso brasileiro desde 2022, dado que as novas transferências especiais somente se aplicam às emendas individuais. Por fim, atribuí 10 aos casos em que não existiriam vinculações burocráticas à proposição de emendas, o que foi verdade para o Brasil nos anos iniciais da análise.

## 4.2 Critério 2: poder de revisão

Os índices anteriores fazem um amálgama entre o atraso na aprovação da peça orçamentária enviada pelo Executivo e a sua rejeição explícita<sup>13</sup>. Enquanto Wehner (2006) se restringe aos casos de rejeição explícita, Alesina *et al.* (1998) reúnem os dois aspectos em uma única questão e dão ênfase à questão de qual dos dois poderes dá as ordens na execução do orçamento provisório. Há uma perda de potencial analítico na primeira opção por não considerar os efeitos do mero atraso. O segundo trabalho, por outro lado, oferece uma perspectiva mais completa quanto à rejeição total do orçamento, visto que tenta unir três aspectos: o poder de rejeição, as medidas interinas e as atitudes a serem tomadas diante da rejeição. Entretanto, perde um pouco de potencial ao não analisar individualmente o que acontece em casos de atraso sem rejeição explícita. É que a rejeição completa implica dois problemas: a reação do Executivo às rejeições e o poder de tomada de decisão enquanto o orçamento ainda não existe. Por outro lado, o mero atraso implica somente a discussão dessa última questão, isso é, o poder para realizar as medidas interinas.

Da análise do caso brasileiro, observo que a questão da rejeição explícita é irrelevante. Primeiro, porque existe uma omissão legislativa quanto às consequências da rejeição total e explícita do orçamento (Figueiredo; Neto, 2008; Scaff, 2019), apesar de a possibilidade estar expressa no art. 166, §8º, da Carta (Brasil, 1988). Segundo, porque isso nunca ocorreu na nova ordem constitucional. Todas as construções dos especialistas sobre o assunto advém de inferências, analogias e interpretações sistemáticas das leis. É comum se referir à inutilidade prática de discutir essa reprovação orçamentária no Brasil, dada a sua alta improbabilidade (Scaff, 2019; Giacomoni, 2022, pp. 248-250). Assim, essa seria uma questão de pontuação imutável e, portanto, descartável para comparar o Brasil consigo mesmo no período proposto.

Existem outros aspectos a serem considerados no poder de revisão. Dabla-Norris *et al.* (2010) se voltam à extensão da revisão realizada pela legislatura. Primeiro, questionam se o

<sup>13</sup> Observar questões “ale\_no\_app\_h” e “weh\_no\_app\_h” no Apêndice D.

Legislativo aprova os limites de gastos e as previsões de receita. Depois, questionam sobre a extensão da revisão feita pelo Legislativo. Após, ainda questionam se o orçamento apresentado ao Legislativo inclui determinadas informações macroeconômicas. De forma análoga, Alesina *et al.* (1998) questionam se o Congresso aprova o macro-programa orçamentário antes da peça orçamentária em si, além de levarem em consideração o quanto isso é importante<sup>14</sup>.

A extensão da revisão pelo Legislativo também é desnecessária para os fins deste trabalho. Como demonstrarei na Seção 5.3, as análises feitas por Giuberti (2012) continuam atuais. Em suma, a autora considera que o Legislativo brasileiro na nova democracia tem o poder de revisar o orçamento em todas as suas dimensões e níveis porque a Constituição de 1988 unificou os orçamentos da União em seu art. 165, §5º (Brasil, 1988). Além disso, cabe observar que, por meio da revisão da LDO, o Legislativo teria influência sobre as “metas [fiscais] e prioridades da administração pública federal” (art. 165, §2º, da Constituição) (Brasil, 1988), embora nunca tenha feito emendas acerca das metas de superávit primário (Rocha, 2014). Ainda, registram-se inovações regimentais acerca do limite de emendas individuais e coletivas aos projetos de PPA e aos PLDOs (Rocha, 2014), ao mesmo estilo do que foi comentado na Seção 4.1.1. Ao contrário do que é normalmente enfatizado pela literatura, o Legislativo pode interferir no planejamento por meio de emendas ao PLDO e ao Projeto de PPA (Rocha, 2014), embora pouco se saiba sobre o quanto realmente interfere nessas searas ou se houve alguma modificação institucional que melhorou ou piorou a sua capacidade de intervenção<sup>15</sup>. Dessa forma, considero que a extensão da revisão permaneceu inalterada para todos os anos de análise.

Portanto, esse critério ficará restrito à análise das instituições relativas ao atraso na aprovação do orçamento.

#### 4.2.1 Questão 3: atraso na aprovação do orçamento

É comum a presença de análises incompletas e desatualizadas, visto que a omissão da Constituição e das leis ordinárias faz com que a matéria seja regulada anualmente por meio das LDOs. Em verdade, a Constituição tenta obrigar os legisladores a aprovar o PLOA até o final do ano (art. 35, § 2º, III, do ADCT) (Brasil, 1988). Entretanto, tal atraso é mais que costumeiro (Figueiredo; Neto, 2008; Scaff, 2019).

A princípio, a solução encontrada foi utilizar as previsões do PLOA e executá-las até

<sup>14</sup> Observar questões “ale\_macro\_ap”, “dab\_td\_app”, “dab\_sc\_leg” e “dab\_doc\_leg” no Apêndice D.

<sup>15</sup> Observar as Emendas ao Plano Plurianual (EPP) e as Emendas à LDO (EML) na base de dados do Congresso Nacional, disponível [aqui](#) (acesso em 18 de julho de 2024).

um doze avos da previsão para cada mês. A primeira redação dessa instituição se encontra no parágrafo único do art. 50 da LDO de 1990 (Brasil, 1989b). Mas a Carta (art. 166, §8º) determina que o Legislativo deve aprovar quaisquer realocações pretendidas pelo Executivo, de forma que é preciso conciliar essas duas normas. Primeiro, o artigo da Constituição se aplica a todas as realocações operadas na última LOA, a qual continuou a ser aplicada todas as vezes em que esse atraso ocorreu (Scaff, 2019). Segundo, a LDO abriu uma exceção à norma constitucional para dizer que o PLOA passa a valer parcialmente, isso é, até um doze avos de sua previsão mensal. Logo, parte das despesas serão regidas pelo regime constitucional, enquanto outra parte é regida pelo projeto do Executivo. Na prática, existem evidências de que essa autorização do uso do PLOA foi o suficiente para que o Executivo perdesse todo o interesse na sua aprovação dentro do prazo (Figueiredo; Neto, 2008), o que revela uma inclinação do poder orçamentário em direção ao Executivo. Essa foi a realidade das instituições brasileiras entre 1990 e 1995.

O segundo formato de solução adotada pelas LDOs foi o de adicionar mais restrições à execução da proposta do Executivo, impondo, desde 1997, um número de meses nos quais a execução da fração poderia ocorrer, mas deixando livre a execução de determinados gastos estratégicos. Por outro lado, a LDO de 2000 passou a permitir a execução de 2/12 (dois doze avos) da dotação prevista para todas as programações, também com exceção da permissão para executar todos os gastos obrigatórios do PLOA (Brasil, 1999). Logo, o Executivo teve a possibilidade de executar a própria proposta em um montante muito superior, prescindindo da aprovação do Legislativo para executar uma grandíssima parcela no orçamento. Essa foi a realidade institucional brasileira entre os anos de 1996 a 2000 (Giacomoni, 2022).

Uma terceira solução institucional restringiu a execução do PLOA de forma significativa. Em 2001, somente era permitido ao Executivo a efetivação do PLOA em determinadas áreas estratégicas, as quais correspondem aos gastos obrigatórios em boa medida. Trata-se da regra mais restritiva que o Congresso já impôs ao Executivo para fazer valer o seu poder de revisão, sendo associada à agilização do processo de aprovação pelo Congresso (Giacomoni, 2022). Por outro lado, uma nova exceção foi aberta na LDO de 2006 (Brasil, 2005) para permitir que o Executivo possa realizar os gastos do PLOA considerados “inadiáveis”, ainda que limitados a um teto mensal. Em outras palavras, os gastos não obrigatórios passaram a poder ser executados sem a autorização do Congresso, de forma bastante similar à prática anterior a 2001.

Ao fim, a presente questão do segundo critério contou com 5 níveis de poder orçamentário do Legislativo. Atribuí pontuação 0 aos casos em que o projeto do Executivo tem efeito de

qualquer modo, ainda que seja por determinado período de tempo. Atribuí 2,5 aos casos em que o orçamento do último ano em vigor, ao passo em que o Executivo tem o poder de realocar suas despesas livremente enquanto o orçamento do ano presente não é aprovado. Atribuí 5 aos casos em que orçamento do último ano entra em vigor e o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar realocações, mas o orçamento do projeto entra em vigor em parcela significativa. Esse é o caso do Brasil entre 1990 e 2000, além dos anos entre 2006 e 2023. Atribuí 7,5 aos casos em que o orçamento do último ano entra em vigor e o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar realocações, mas o orçamento do projeto entra em vigor em parcela restrita. Esse é o caso do Brasil entre 2001 e 2005. Por fim, atribuí 10 aos casos em que o orçamento do último ano entra em vigor e o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar realocações ou as realocações são realizadas pelo próprio Legislativo, sem lugar para a execução da proposta do Executivo.

### 4.3 Critério 3: transparência

Wehner (2006) utiliza este critério para medir o quão ampla e profunda é a documentação que acompanha o projeto orçamentário a ser apreciado pelo Legislativo, para além da informação ligada ao processo de auditoria e o acompanhamento de gastos em tempo real. Em suma, o autor mede o quanto a prática orçamentária do Executivo é transparente para o Legislativo. A primeira *proxy* utilizada pelo autor é a presença e o número de funcionários que analisam o orçamento e estão vinculados ao Legislativo, o que pode ser diretamente apresentado pelas cortes de contas. A segunda ferramenta utilizada foi a presunção de que todos os países investigados, por serem parte da OCDE, seguem as “Melhores Práticas para a Transparência Orçamentária” (OECD [...], 2002). Ainda, o autor cria um critério destinado ao “tempo de escrutínio”, no qual questiona o quão antes do ano fiscal o Executivo apresenta a sua proposta orçamentária<sup>16</sup>.

Em comparação, Dabla-Norris *et al.* (2010) possuem uma dimensão exclusiva para a transparência que permeia todas as fases do processo orçamentário. Aqui, importam as questões acerca da frequência da produção de relatórios de execução e a publicação de uma reconciliação entre as despesas previstas e as despesas executadas. Ainda, perguntam se existe um escopo temporal claro para a apresentação do orçamento ao Legislativo<sup>17</sup>.

Em suma, existem três aspectos sendo considerados nesse quesito. O primeiro é a

<sup>16</sup> Ver questões “weh\_time\_sc” e “weh\_res\_cap” no Apêndice D.

<sup>17</sup> Ver questões “dab\_timescop\_audrep”, “dab\_timescop\_audrep” e “dab\_pub\_rec” no Apêndice D.

capacidade estatal do Tribunal de Contas, o segundo é a periodicidade junto à qualidade da prestação de contas pelo Executivo e o terceiro é o tempo dado à legislatura para apreciar a proposta orçamentária. Apenas o segundo apresenta mudança institucional no Brasil. Explico.

Sobre a capacidade estatal do Tribunal de Contas, estudos comparativos demonstram que o Brasil é um dos países que mais se destacam neste quesito. O TCU é uma das instituições mais tradicionais da República (Giacomoni, 2022; Melo, 2008). Sabe-se que “tem um aparato administrativo robusto e grande capacitação técnica”, além de contar “com cerca de 0,5% do orçamento federal” (Melo, 2008, p. 40). Apesar da abundância de evidências de que o caso brasileiro merece a pontuação máxima no que diz respeito à capacidade estatal do TCU, a informação exata de quantos profissionais estão dedicados à auditoria de contas do Poder Executivo não está disponível de maneira pública. Não obstante, os relatórios anuais de atividades fornecem o número total de servidores em atividade no ano em comento desde 2005, mas com exceção para os anos de 2017 e 2018. Importa aqui a soma do número de analistas, técnicos e auditores federais de controle externo ocupados, cargos cuja denominação foi sendo alterada ao longo do tempo. A variabilidade dessa capacidade estatal é expressa na Figura 2.

Ainda, sabe-se que o TCU não é o único órgão a assessorar os parlamentares na apreciação dos projetos de lei orçamentária, na proposição de emendas e na auditoria das contas do Executivo. Pelo contrário, o aumento da capacidade estatal também favoreceu o poder orçamentário do Legislativo. Rocha (2014) refere-se especificamente à dinâmica de assessoria criada em 1991 e formalizada em 2001, expressa na Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF/CD) e na Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONOR). Atualmente, a CONOF/CD possui 34 servidores ativos<sup>19</sup>, enquanto a CONOR possui 57 servidores ativos<sup>20</sup>. Mas, assim como o TCU, o número de servidores que essas consultorias tiveram ao longo do tempo também não é divulgado de forma acessível.

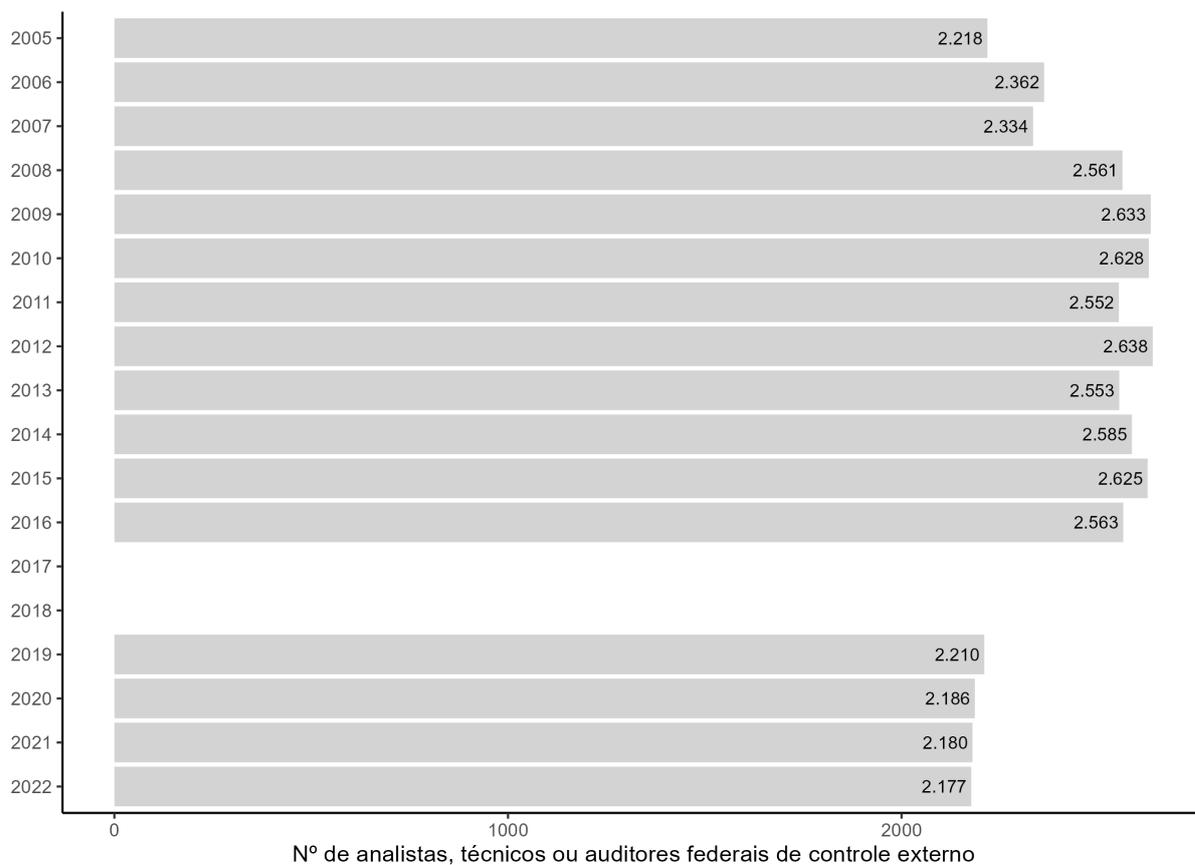
Ainda assim, posso supor com relativa segurança que o Legislativo teve, para todo o período analisado, um número suficiente de servidores dedicados ao auxílio do Congresso Nacional na apreciação das contas do Poder Executivo.

Acerca do tempo de escrutínio, a aplicação ao caso brasileiro é bastante direta e não exige adaptações. Observe-se, primeiro, que o art. 165, §9º, I, da CF, determina que é função de uma futura Lei Complementar a determinação dos prazos relativos à elaboração e organização da

<sup>18</sup> Disponíveis [aqui](#). Acesso em: 20 de jul. de 2024.

<sup>19</sup> Consulta realizada em 25/05/2024 no endereço de consulta pública dos recursos humanos da Câmara dos Deputados.

<sup>20</sup> Consulta realizada em 25/05/2024 no endereço de consulta pública dos recursos humanos do Senado Federal.

**Figura 2** – Número de servidores técnicos de controle externo do TCU por ano

Fonte: relatórios anuais de atividades do TCU.

Fonte: elaboração própria com base nos dados dos relatórios anuais de atividades do TCU<sup>18</sup>.

LOA 1988. Como essa lei complementar ainda não existe, aplica-se o disposto no artigo 35, §2º, do ADCT, segundo o qual “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

Logo, o tempo de escrutínio e a capacidade estatal para a apreciação das contas presidenciais não entrarão no índice em análise por não apresentarem variação de pontuação ao longo do período analisado.

Por outro lado, uma particularidade brasileira nesse quesito são os marcadores de resultado primário. Como já comentado, o “orçamento secreto” marcou a política orçamentária nacional entre 2020 e 2022. Seu marco institucional é justamente a existência de um marcador de resultado primário, o que permitiria aos legisladores o acompanhamento das despesas por eles designadas. O surgimento dessas etiquetas significou uma batalha política travada pelo Legislativo frente ao Executivo nesses anos. A vitória ficou com o Legislativo, que passou a ter um marcador de resultado primário (RP) para designar cada uma das suas formas de participação

do orçamento (Faria, 2022a). Logo, essa inovação institucional será objeto de uma questão ainda não apreciada pelos autores comparatistas.

#### 4.3.1 Questão 4: a periodicidade e a qualidade da prestação de contas pelo Poder Executivo

As diretrizes de transparência orçamentária da OECD não se aplicam ao Brasil, mas podem servir como guias para a avaliação da transparência orçamentária. O documento consiste principalmente em recomendar aos governos a emissão dos seguintes relatórios: pré-orçamentário, mensais, semestrais, de fechamento do ano, pré-eleitoral e de longo prazo (OECD [...], 2002). Ainda, é necessário incluir o aspecto da qualidade dessa prestação de contas, como proposto por Dabla-Norris *et al.* (2010). Assim, proponho a criação de uma questão que trata da periodicidade e da qualidade da prestação de contas pelo Executivo.

O Brasil tem como intervalo mínimo o bimestre, como determina o §3º do art. 165 da CF (Brasil, 1988). Por outro lado, Giuberti (2012) identificou que os relatórios produzidos até 2000 não permitiam a comparação direta com o orçamento anteriormente produzido e tampouco eram entregues antes de dois meses após o fim do bimestre. Após a publicação da LRF, esses relatórios passaram a ser entregues até 30 dias após o final do bimestre, que determinou esse prazo em seu art. 9º (Brasil, 2000). Ainda, houve um esforço de adaptação da CMO à LRF concretizado a partir da Resolução nº 1/2001-CN (Brasil, 2001). A partir dela, a CMO passou a apreciar os relatórios de gestão fiscal, de avaliação quadrimestral do cumprimento de metas fiscais, dos contingenciamentos da LOA (ver Seção 4.5.2) e de cumprimento de objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial. Por outro lado, não existia prazo para examinar e emitir parecer sobre esses relatórios (Rocha, 2014).

Como adendo, observe-se que a EC nº 102/2019 adicionou ao mesmo artigo, em seu §15º, que “A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento [...]” (Brasil, 1988). Dado que a maior parte da participação do Legislativo no orçamento ocorre por meio da pequena parcela reservada aos investimentos (Figueiredo; Neto, 2008), trata-se de um esforço para aprimorar o monitoramento da execução orçamentária de interesse do Legislativo. Essa inovação, entretanto, não possui espaço no critério em comento porque não vale para a totalidade dos gastos públicos e porque não trata de um relatório de prestação de contas propriamente dito, sendo apenas uma prática de transparência de interesse do Legislativo e da sociedade.

Logo, atribuí: 0 ao caso em o Executivo não precisa prestar contas periodicamente; 2,5 pontos ao caso em que o Executivo presta contas em intervalo maior que o bimestre; 5 pontos

ao caso em que o Executivo presta contas bimestralmente, mas que não precisa entregá-las em até 8 semanas do fim do bimestre e que não permitem comparação com a peça orçamentária original; 7,5 pontos ao caso em que o Executivo presta contas bimestralmente, mas que não precisa entregá-las em até 8 semanas do fim do trimestre ou que não permitem comparação com a peça orçamentária original; 10 pontos ao caso em o Executivo presta contas bimestralmente, que precisa entregá-las em até 8 semanas do fim do bimestre e que permitem comparação com a peça orçamentária original. Assim, o Brasil tem 5 até o ano de 2000 e 10 desde então.

#### 4.3.2 Questão 5: os marcadores de resultado primário (e os orçamentos secretos)

Os marcadores de resultado primário foram introduzidos em 2001, por meio do art. 14 da LDO respectiva, a fim de “auxiliar na apuração do resultado primário previsto” (Giacomoni, 2022, p. 106). A primeira distinção, vigente somente para os anos de 2001 e 2002, foi entre os marcadores representados pelas letras P e F, os quais correspondiam, respectivamente, ao cálculo do resultado primário e às despesas financeiras.

Após, os marcadores passaram a ser distinguidos por números e adquiriram outra função: diferenciar despesas obrigatórias e discricionárias (Giacomoni, 2022). O “RP-0” valia para despesas financeiras, o “RP-1” valia para despesas obrigatórias e o “RP-2” valia para despesas primárias discricionárias. Em 2004, houve o incremento do “RP-3” para designar “outras despesas constantes do Orçamento de Investimento que não impactem o resultado primário” (Brasil, 2003).

Até então, esse instrumento servia apenas para facilitar o acompanhamento de tipos básicos das contas governamentais, criando categorias de interesse distintas dos tradicionais “grupos de natureza de despesa”. A partir de 2007, entretanto, o Executivo percebeu que o marcador de resultado primário também serviria para acompanhar gastos prioritários da gestão, trazendo um ganho informacional na fase da execução orçamentária. É uma tecnologia que trouxe maior controle do orçamento ao Executivo (Faria, 2022c; Faria, 2022b; Faria, 2022a). Assim, o “RP-3” passou a designar o “Projeto-Piloto de Investimentos Públicos” (ou PPI), enquanto o “RP-4” ficou com o “Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário” (BRASIL, 2006a). Em 2010, o “RP-3” passa a designar a despesa “primária discricionária relativa ao PAC” (Brasil, 2009), o Programa de Aceleração do Crescimento.

Em 2013, surgiu um novo marcador. O “RP-0” continuou a valer para as despesas financeiras e o “RP-1” para despesas obrigatórias. O “RP-2” valia para despesas primárias discricionárias não abrangidas pelo PAC, enquanto o “RP-3” abarcou as discricionárias abrangidas

pelo PAC. O “RP-4” e o “RP-5”, por sua vez, passaram a designar parcelas do “Orçamento de Investimento” não considerado no resultado primário, sendo o primeiro designado para as despesas discricionárias e não abrangidas pelo PAC e o segundo designado para as despesas discricionárias abrangidas pelo PAC (Brasil, 2012).

O texto da lei dá a entender que as prioridades do Poder Executivo continuam a guiar os resultados primários, mas a distinção das “despesas discricionárias não abrangidas pelo PAC” é de alguma importância para o Poder Legislativo, visto que a parcela discricionária do orçamento, principalmente no que diz respeito ao grupo de natureza de despesa relativo investimentos e no que não foram utilizados pelos programas prioritários do Executivo (como o PAC), representa a maior parte das emendas parlamentares (Figueiredo; Neto, 2008). Assim, é possível considerar que o Poder Legislativo ganhou seus primeiros marcadores de interesse em 2013, o RP-2 e o RP-4, a despeito da ausência de distinção entre os tipos de emenda. A diferença informacional entre os poderes, no que diz respeito ao acompanhamento dos gastos públicos, começou a diminuir.

Em 2014, as emendas individuais ganharam um marcador para si mesmas. O “RP-6” marca, até os dias atuais, as despesas “discricionária[s] e decorrente[s] de emendas individuais”, as quais são incluídas no cálculo do resultado primário (Brasil, 2013b). Em 2017, o “RP-7” passou a identificar as despesas “discricionária[s] decorrente[s] de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual e de execução obrigatória nos termos do art. 72”, também incluídas no cálculo do resultado primário (Brasil, 2016b). Como explicado por Rocha (2014, p. 166), antes dos marcadores somente era possível acompanhar as “emendas incluídas no orçamento com rubricas exclusivas”, pois o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) não permitia acompanhar a execução de emendas não exclusivas.

O Legislativo tentou aproveitar o início do governo Bolsonaro para criar os marcadores “RP-8” e “RP-9” a fim de designar, respectivamente, as emendas de comissão permanente e as emendas de relator-geral. O Executivo, no entanto, vetou essa mudança com a seguinte justificativa:

Os dispositivos criam novos marcadores de despesas discricionárias de execução obrigatória, o que contribui para a alta rigidez do orçamento, dificultando não apenas o cumprimento da meta fiscal como a observância do Novo Regime Fiscal, estabelecido pela EC nº 95/2016 (teto de gastos), e da Regra de Ouro, constante do inciso III, do art. 167 da Constituição Federal. (Brasil, 2019c).

A Presidência, entretanto, voltou atrás em sua decisão e alterou a LDO por meio da Lei nº

13.957/2019, instaurando os dois novos marcadores (Brasil, 2019b; Faria, 2022a). Observe-se que essa não é uma derrubada de veto tradicional realizada pelo Legislativo, mas sim a reincorporação de um dispositivo vetado por meio de uma nova lei proposta pelo próprio poder que a vetou. Dessa forma, o orçamento passou a diferenciar todas as despesas de interesse dos parlamentares, neutralizando qualquer vantagem informacional do Executivo durante a execução orçamentária.

A dinâmica se repetiu de forma similar para o ano de 2021. O Legislativo previu os “RP-8” e “RP-9” na LDO. Após, o Executivo os vetou usando uma justificativa similar (Brasil, 2020c). Por fim, o veto foi derrubado por meio da maioria absoluta dos deputados e senadores, sem necessidade de nova lei (Brasil, 2021a). As LDOs seguintes incluíram esses marcadores sem a necessidade de tais desavenças. Esse é um dos elementos-chave do que Faria (2022a, p. 18) chama de “triangulação normativa”, cuja discussão será melhor apresentada na Seção 4.5.2.

Assim, Atribuí pontuação 0 aos casos em que somente o Executivo acompanha suas despesas prioritárias a partir dos identificadores de resultado primário, sendo essa a realidade brasileira entre 2007 e 2012. Atribuí 2,5 aos casos em que existe um marcador de resultado primário de interesse do Poder Legislativo, mas que não diferencia entre os tipos de emenda, como aconteceu no Brasil em 2013. Atribuí 5 aos casos em que existe marcador de resultado primário para as emendas individuais, o caso brasileiro entre 2014 e 2016. Atribuí 7,5 aos casos em que existe marcador de resultado primário para emendas individuais e para emendas coletivas em ao menos uma de suas espécies, sendo o caso brasileiro entre 2017 e 2019. Atribuí 10 aos casos em que emendas individuais e mais de um tipo de emendas coletivas podem ser acompanhadas por identificadores de resultado primário, caso brasileiro desde 2020. Por fim, também atribuí 10 aos casos em que nenhum dos poderes acompanha suas despesas prioritárias por meio de marcadores orçamentários, o que aconteceu no Brasil entre 1990 e 2006.

A força do Legislativo na presente questão está intrinsecamente relacionada aos escândalos de corrupção operados por meio da descaracterização de autoria das emendas de relator-geral. O processo tinha, em sua primeira versão, quatro etapas. Primeiro, o Executivo manda a proposta orçamentária ao Legislativo. Segundo, o relator-geral emite parecer-preliminar da CMO acerca da PLOA, no qual se incluem todas as emendas parlamentares, inclusive as de autoria própria. Terceiro, as emendas de relator-geral formam um bolsão de recursos com destinos mais ou menos definidos. Quarto, os parlamentares, individual ou coletivamente, negociam com o relator-geral (que detinha mais poder que seu análogo nos dias atuais) a destinação desse bolsão de recursos que não leva a rubrica limitada das emendas individuais e coletivas. A negociação pode ser

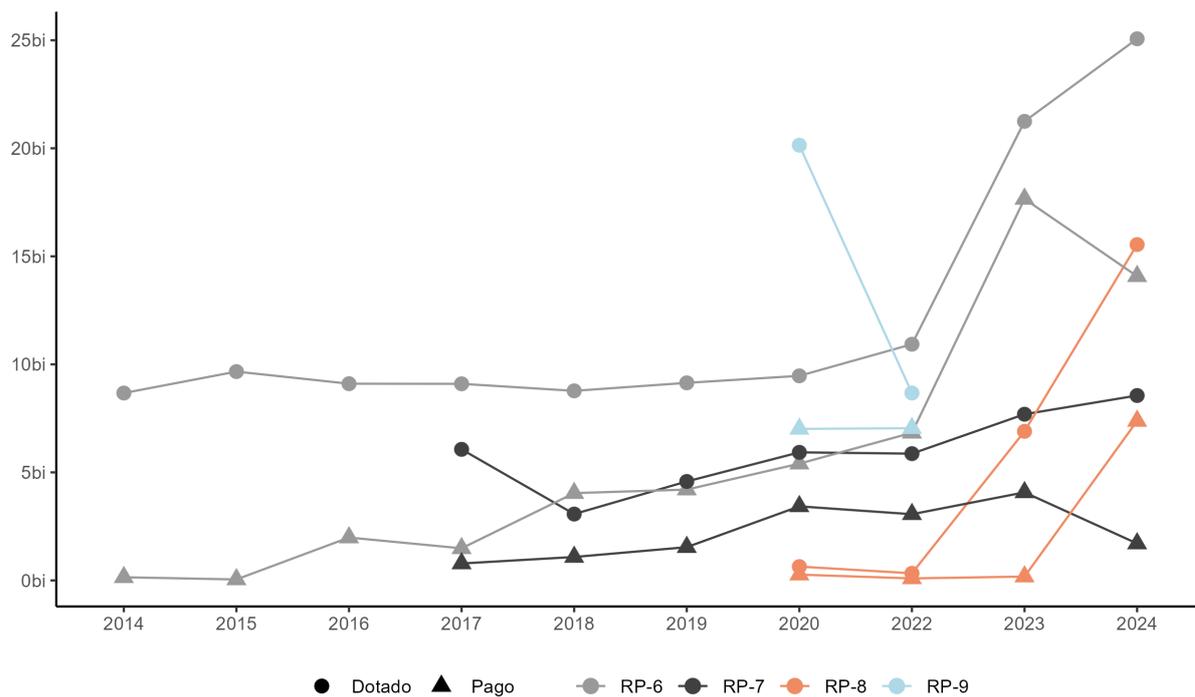
feita antes, durante ou depois da emissão do parecer preliminar (Relatório [...], 1994; Krieger; Rodrigues; Bonassa, 1994).

Ora, as emendas de relator-geral foram o principal instrumento utilizado pelos “anões do orçamento”. Utilizando esse rótulo, o relator-geral (o deputado João Alves, para a maioria dos anos) tinha a faculdade de incluir novas despesas e de aumentar dotações às despesas já previstas pelo Executivo. Tudo era feito por meio da reestimativa de receitas a fim de não alterar o resultado fiscal, dada a regra constitucional descrita na Seção 4.1.1. Foram movimentadas dezenas de milhões de reais entre 1988 e 1992, grande parte destinada ao pagamento de propinas aos deputados envolvidos e ao enriquecimento ilícito de governos locais e de empreiteiras associadas. Ainda, não era rara a utilização desses recursos para atender a “pedidos” dos parlamentares aliados, fazendo as vezes de emendas individuais e, principalmente, mascarando o verdadeiro apadrinhamento do direcionamento de recursos (Relatório [...], 1994; Figueiredo; Neto, 2008; Krieger; Rodrigues; Bonassa, 1994; Praça, 2011).

O motivo desse escândalo de corrupção não foi a descaracterização da autoria das emendas em si, mas sim a utilização desses recursos para o enriquecimento ilícito. Esse primeiro fenômeno é uma forma de contornar os tetos de participação parlamentar no orçamento (ver Seção 4.1.1) e prejudica a transparência quanto aos critérios de alocação de recursos, mas não é um crime propriamente dito. Aliás, os primeiros a identificar o uso das emendas de relator-geral como uma forma sistemática de “descaracterizar a autoria de determinadas proposições” foram os próprios consultores legislativos em matéria orçamentária do Congresso Nacional (Greggianin *et al.*, 2011, p. 150).

Ligando-se a descaracterização da autoria aos escândalos de corrupção, as emendas de relator geral (sem marcador até então) foram limitadas a fim de não permitir maiores malversações dos recursos públicos. Falo da criação da Resolução nº 2/1995 (Brasil, 1995b), a qual limitava o teor dessas emendas a adequações decorrentes dos desencontros no trabalho de todos os envolvidos na apreciação da proposta orçamentária. Entretanto, o relator-geral continuou a acumular grande poder e a incluir dotações de interesse de outros parlamentares em seus próprios carimbos, de forma a continuar a mascarar autorias. A prática é tão rotineira que existiram “indicações de bancada às emendas de relator”, uma forma de acomodar as vontades orçamentárias que ultrapassavam os tetos das emendas de bancadas estaduais (Brasil, 1995b; Figueiredo; Neto, 2008; Praça, 2011; Sanches, 1998).

Recentemente, a descaracterização da autoria das emendas se tornou o foco de um outro

**Figura 3** – Valores de emendas parlamentares dotados e pagos por ano e resultado primário

Data de extração: 09/08/2024. Valores corrigidos automaticamente pelo sistema. Fonte: SIOP.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIOP<sup>21</sup>.

escândalo de corrupção, ao contrário do que ocorreu em 1993. O chamado “orçamento secreto” seria o uso das emendas de relator-geral (as quais ganharam a rubrica de RP-9, como discutido acima) a fim de contemplar indicações orçamentárias de parlamentares, os quais, por sua vez, estariam operando a malversação desses recursos. Ao contrário dos “anões do orçamento”, o núcleo das denúncias de enriquecimento ilícito não recai sobre o relator-geral em si, mas sim sobre a cúpula do Congresso Nacional. De forma similar aos “anões”, por outro lado, o “orçamento secreto” funcionou por meio do direcionamento de recursos aos municípios mais pobres, fazendo com que o dinheiro evapore antes de atender às necessidades da população (Faria, 2022a; Faria, 2022c; Krieger; Rodrigues; Bonassa, 1994; Pires, 2022a).

Estima-se que as dotações das emendas de relator-geral tenham constituído dotações iniciais de cerca de R\$ 23,67 bilhões no primeiro governo Lula, R\$ 28,32 bilhões no segundo governo Lula, R\$ 18,16 bilhões no primeiro governo Dilma e R\$ 4,54 bilhões no segundo governo Dilma, R\$ 18,59 bilhões no governo Temer e mais de 78,57 bilhões no governo Bolsonaro (Faria, 2022b, p. 19). O orçamento secreto é não só uma escalada abrupta na previsão dos recursos destinados a essas emendas, mas também a superação de quaisquer outros valores destinados a

<sup>21</sup> Disponível [aqui](#). Acesso em: 9 ago. 2024.

emendas orçamentárias, como demonstra a Figura 3.

Esses montantes passaram a chamar atenção após o escândalo midiático que tomou conta dos noticiários em janeiro de 2021, quando o Estadão anunciou que teve acesso à planilha de distribuição dos recursos que ostentavam o marcador “RP-9”, mas que eram, na verdade, indicações dos legisladores pertencentes à coalizão presidencial. As verbas estariam sendo negociadas por Luiz Eduardo Ramos, chefe da Secretaria de Governo, e tinham como objetivo principal a eleição de Arthur Lira (Progressistas-AL) como presidente da Câmara dos Deputados (Pires, 2021b). Nas palavras da reportagem (grifos meus):

A planilha, informal e sem timbre, inclui repasses de recursos do orçamento da União que não são rastreáveis por mecanismos públicos de transparência. São os chamados “recursos extra orçamentários”, no linguajar usado no Congresso. Neste tipo de negociação, **os valores são repassados a prefeitos indicados por deputados ou senadores sem que o nome do deputado fique carimbado, como ocorre com a emenda parlamentar tradicional.** Desta forma, se houver alguma irregularidade na aplicação dos recursos não é possível saber se há algum envolvimento do parlamentar que direcionou a verba para determinadas obras (Pires, 2021b).

É comum o início de escândalos de corrupção pelo vazamento de informações, embora não se saiba se fonte jornalística é um aliado do governo que tenta ascender na competição interna (Balán, 2011). O fato é que essa reportagem não foi o suficiente para fazer a oposição se insurgir, dada a ausência de evidências da malversação desses recursos repassados por meio das indicações mascaradas. Tanto é que o Congresso derrubou o segundo veto do Executivo e fixou as “RP-9” na LDO de 2021 cerca de três meses depois, como já discutido acima (Brasil, 2021a).

Em maio de 2021, entretanto, a situação viria a se agravar para o governo e sua coalizão. O Estadão e Pires, novamente, lançaram uma série de matérias sobre as emendas de relator-geral, mas dessa vez com grandes provas do desvio de verbas e da malversação geral desses recursos. Segundo a matéria, o sistema teria sido montado pelo governo Bolsonaro após o seu “casamento” com o grupo de partidos conhecido como “Centrão”. As indicações se dedicavam principalmente à compra de máquinas agrícolas pesadas, principalmente de tratores, por meio de indicações dos parlamentares ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Por meio dos 101 ofícios acessados pela imprensa, os quais continham a rubrica de 37 deputados, teria sido possível constatar que muitas dessas compras foram superfaturadas. Certos tratores chegariam a custar, inclusive, 259% do preço de referência. Ainda, era possível observar que os próprios deputados indicavam, por vezes, o quanto deveria ser gasto com cada aquisição (Pires, 2021a). O alvoroço ficou conhecido como “Tratoração” e o Orçamento Secreto passou a ser amplamente divulgado (Pires, 2022b).

Poucos meses depois, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi provocado sobre a questão. Em junho de 2021, o Cidadania, o PSB e o PSOL impetraram, respectivamente, as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) 850, 851 e 854. O PV se juntou a esse rol mais de um ano depois ao impetrar a ADPF 1.014. A oposição pedia, em suma, a declaração de inconstitucionalidade das práticas do Congresso e a suspensão da execução de todos os gastos sob a sigla do “RP-9” (Brasil, 2022a). Em 5 de novembro de 2021, a ministra relatora Rosa Weber concedeu o pedido liminar para (grifos meus):

[...] determinar ao Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia as seguintes medidas:

(a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que **seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator geral (RP-9)**, no prazo de 30 (trinta) dias corridos;

(b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que **sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada** mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de 30 (trinta) dias corridos; e

(c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que **seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento** (Brasil, 2022a).

A execução de todos os gastos vinculados às emendas de relator-geral foi, portanto, interrompida até o julgamento por todo o STF (a princípio). Em adição, o Congresso deveria: publicar os documentos legais que fundamentam a prática, publicar os pedidos de alocação de recursos, registrar todos os pedidos de alocação de recursos em plataforma online com o máximo

de detalhamento quanto aos beneficiários e aos solicitantes. Tudo no prazo de 30 dias corridos (Brasil, 2022a).

Em cumprimento, o Congresso aprovou a Resolução nº 2/2021. Esse documento autoriza o relator-geral a incluir programações não previstas na LOA, além de legalizar as indicações às emendas de relator “de parlamentares, de agentes públicos ou da sociedade civil”, sem esquecer de determinar a ampla publicidade e a coerência com o PPA (Brasil, 2021b). É interessante notar que essas medidas somente são aplicáveis *ex nunc*, isso é, a partir da data da publicação da resolução. Isso resume a argumentação defensiva que o Congresso fez logo após a suspensão dos gastos no sentido de ser impossível dar publicidade a todas as indicações, dado que essa era uma prática informal e destituída de maiores registros (Brasil, 2022a). A planilha a que o Estadão teve acesso não foi mencionada pelos parlamentares e nem divulgada pela própria imprensa.

No dia seguinte à publicação da nova Resolução, o Congresso juntou aos autos os primeiros documentos detalhados sobre a execução das emendas de relator-geral. O Ato Conjunto nº 1/2021 tem 4 anexos, os quais expõem imensas planilhas sobre: os valores liquidados, empenhados e pagos; a identificação do instrumento jurídico autorizador do gasto; as notas de empenho; a identificação do beneficiário, com uma planilha detalhada para os entes subnacionais que assumem esse papel e os partidos de seus governantes; e o *link* de acesso à Plataforma Mais Brasil, na qual a execução das despesas pode ser acompanhada de forma similar a todas as outras. No mesmo ato, enviaram a Nota Técnica Conjunta nº 8/2021 para demonstrar como a suspensão da execução feita pela concessão da liminar afeta políticas públicas de interesse da população (Brasil, 2022a). Não vincularam, entretanto, os gastos àqueles que os apadrinharam.

Convencida da argumentação, a ministra relatora acolheu o pedido dos parlamentares para revogar a liminar. A suspensão, assim, durou exatamente um mês. Além disso, concedeu a prorrogação do prazo para o cumprimento das determinações ainda não cumpridas, isso é, a publicidade das indicações e a criação de um sistema eletrônico para cadastrar todas elas. O Congresso teria, agora, outros noventa dias corridos para dar transparência a todas as negociações realizadas (Brasil, 2022a).

Ao final desses noventa dias, já em março de 2022, o Congresso pediu a prorrogação do prazo por outros 90 dias. A relatora negou o pedido e o Poder Legislativo, assim, passou a estar em “dívida oficial” com a justiça. A medida liminar, contudo, não foi reestabelecida. A despeito disso, a Presidência do Congresso Nacional, exercida pelo senador Rodrigo Pacheco, oficiou: o Relator-Geral da CMO de 2021, o senador Márcio Bittar (União-AC); o Relator-Geral

da CMO de 2020, o senador Domingos Neto (PSD-CE), além de todos os senadores e deputados federais em exercício. No ofício, Pacheco explicou a situação da lide e pediu para que dessem publicidade a todos os pedidos de alocação de recursos das emendas RP-9. Bittar explicou que tentaria, na medida do possível, reunir a documentação (Brasil, 2022a). Domingos Neto, por sua vez, deu mais detalhes (grifos meus):

Em 07 de junho de 2021, respondi o ao Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional [...] que **os empenhos que não foram realizados por decisão própria da pasta, foram encaminhados pelo Congresso Nacional, por meio de Senadores, Deputados Federais e Líderes, com o apoio institucional do Presidente do Congresso Nacional, à Secretaria de Governo da Presidência da República —SEGOV, [...]. Sendo esse o *modus operandi* adotado pelo Executivo**, para a execução das programações de emendas de relator.

Além disso, me foi solicitado por alguns órgãos que **referendar os beneficiários** de programações decorrentes de emendas de relator, o que foi feito com a expedição de alguns ofícios.

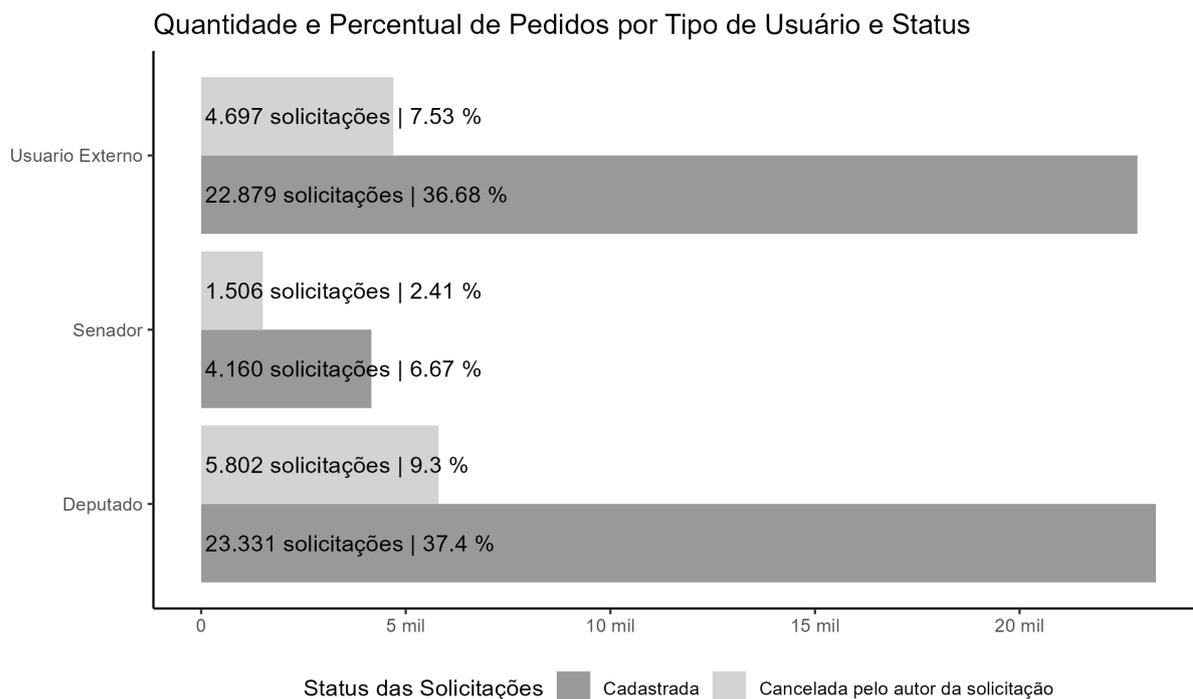
**Esse foi o procedimento adotado no ano de 2020, que não necessariamente foi o mesmo no ano de 2021**, haja vista que não havia determinação legal quanto aos procedimentos a serem adotados [...].

Sendo assim, **além das informações constantes dos ofícios que estão sendo encaminhadas, outras podem ser colhidas junto ao Poder Executivo** (Brasil, 2022a).

Em outras palavras, nem o próprio relator-geral estava no controle de todas as programações executadas sob a rubrica das “RP-9”. Os parlamentares (e talvez até outros atores) negociavam diretamente com Luiz Eduardo Ramos (SEGOV), o qual encaminhava as programações ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Certas vezes, os órgãos executores pediam confirmação ao relator-geral, que o fazia sem pestanejar. Cabe ainda observar que ele confirma que esse foi o modo de agir durante todo o ano de 2020, além de indicar que a continuidade das investigações seja feita perante o envolvimento do Poder Executivo. Ademais, o senador cearense enviou uma série de ofícios de sua autoria a órgãos do Poder Executivo no sentido de autorizar gastos. Essas “exceções” em que pediam a sua autorização somam, sozinhas, oitenta e duas páginas. Não o suficiente, Neto também juntou quarenta e três páginas de ofícios enviados por ele a Ramos, todos no sentido de declarar as “indicações orçamentárias” que fizera (Brasil, 2022a).

Voltando à petição, Pacheco também aproveitou para anunciar a criação do Sistema de Indicação Orçamentária (SINDORC)<sup>22</sup>, que estaria funcionando em breve (Brasil, 2022a). A

<sup>22</sup> Disponível [aqui](#). Acesso em: 10/08/2024.

**Figura 4** – Quantidade e percentual dos pedidos no SINDORC por tipo de usuário

Fonte: SINDORC. Data de extração: 07/01/2024. O gráfico compreende todas as solicitações cadastradas entre 01/01/2020 e 31/12/2022.

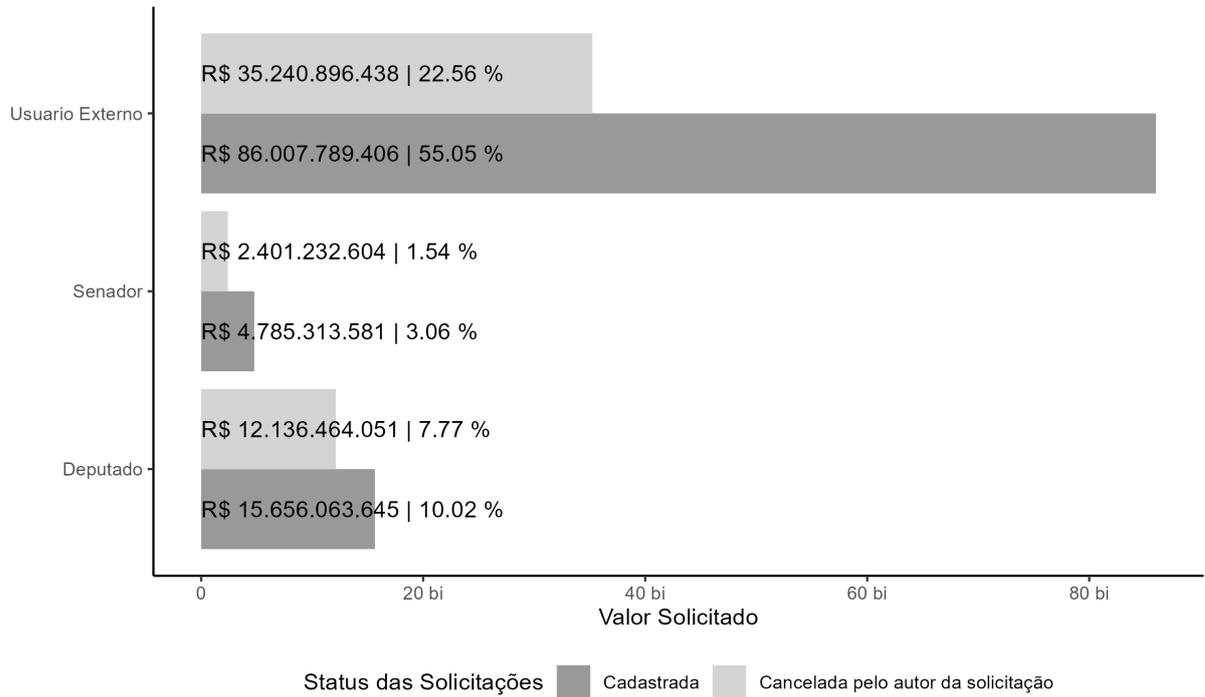
Fonte: elaboração própria com base nos dados do acesso externo SINDORC.

abertura desse sítio eletrônico foi comunicada no dia 7 de abril de 2022 (Araújo, 2022). O portal permite que parlamentares e “usuários externos” solicitem pedidos de alocação dos recursos a título de emendas de relator-geral, embora não informe se os pedidos foram aceitos ou rejeitados. Até o dia 30 de dezembro de 2022, foram cadastradas 62.375 solicitações, sendo 19,2% delas canceladas pelo próprio autor. Observam-se algumas estatísticas básicas a esse respeito nas figuras 4, 5 e 6.

Em uma breve análise, é possível observar que os usuários externos fizeram a maioria das solicitações, além de solicitarem também o maior montante de recursos. A média de reais por solicitação é de R\$ 953.987,80 para os deputados, R\$ 1.268.363,30 para os senadores e R\$ 4.396.891,70 para os usuários externos, mas sempre com uma alta variação entre os valores. Ainda, o número de solicitações atingiu seu pico nos primeiros meses de funcionamento do portal. Os dados ainda fornecem o órgão para o qual a solicitação foi feita (o campeão é o Ministério da Saúde), a descrição do objeto da solicitação e a sua justificativa, além do estado e do CNPJ da pessoa jurídica beneficiada.

Prosseguindo com a lide na Corte Suprema, o Congresso juntou aos autos uma série de 130 documentos contendo respostas de “trezentos e quarenta (340) deputados e sessenta e quatro

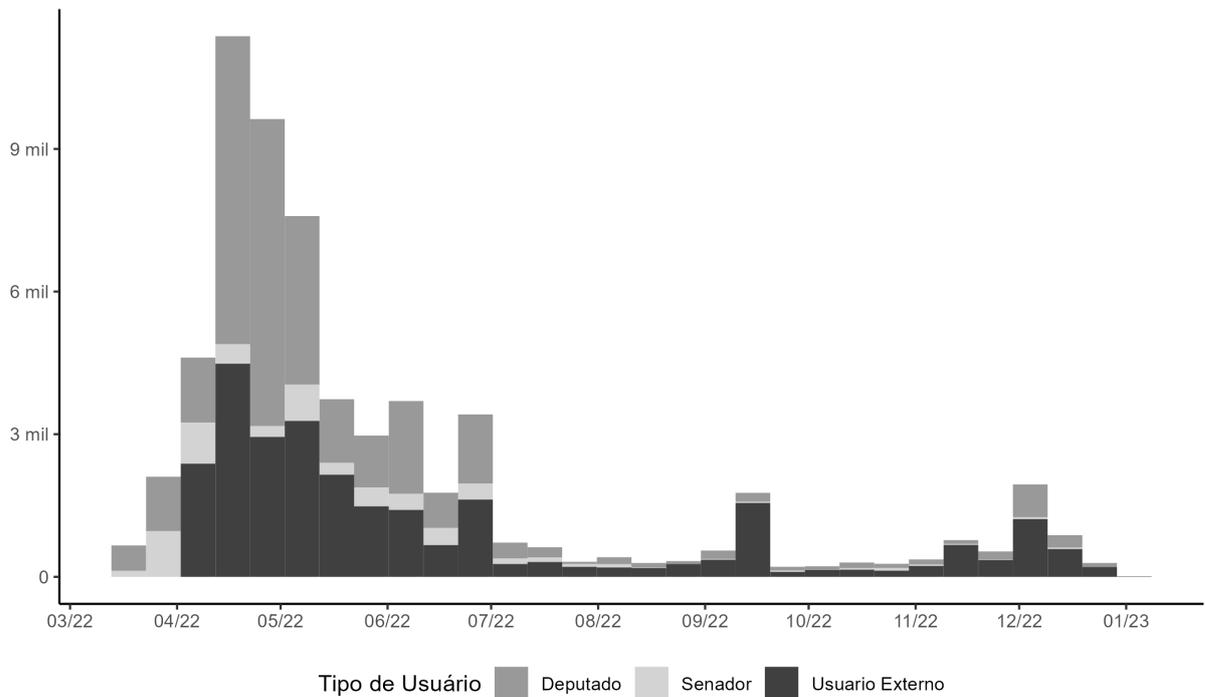
**Figura 5 – Valor e percentual dos pedidos no SINDORC por tipo de usuário**



Fonte: SINDORC. Data de extração: 07/01/2024. O gráfico compreende todas as solicitações cadastradas entre 01/01/2020 e 31/12/2022.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do acesso externo SINDORC.

**Figura 6 – Quantidade de pedidos no SINDORC por data de tipo de usuário**



Fonte: SINDORC. Data de extração: 07/01/2024. O gráfico compreende todas as solicitações cadastradas entre 01/01/2020 e 31/12/2022.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do acesso externo SINDORC.

(64) Senadores encaminharam ofícios de resposta à solicitação feita”, muitos dos quais enviaram tabelas contendo valores e discriminações de despesas (Brasil, 2022a). Não se tem notícia de esforços para compilar esses dados.

Menos de dois meses depois, Breno Pires lançou, agora por meio da Revista Piauí, a reportagem “Farra Ilimitada” com várias evidências de malversação de recursos na área da Saúde. Na ocasião, a imprensa reiterou que “o grosso do dinheiro é destinado para os redutos eleitorais dos caciques do Centrão”. As movimentações, entretanto, estavam ligadas a

[...] um notável circuito de fraudes: as prefeituras falsificam informações ao SUS para inflar seu teto orçamentário, os parlamentares mandam verbas no volume inflado e o município recebe uma bolada (Pires, 2022a).

Nesse sentido, a reportagem chocou os leitores ao demonstrar que a prefeitura de Pedreiras-MA promoveu cerca de “540,6 mil exodontias, o nome técnico da extração dentária” em seus 39 mil habitantes, totalizando cerca de 19 dentes extraídos por pessoa (Pires, 2022a). As descobertas teriam sido acompanhadas por operações da Polícia Federal, a qual chegou a apreender 200 mil reais em espécie com o ex-assessor do senador Eduardo Gomes (PL-TO) (PF [...], 2022). Parte da culpa seria do desmonte do Ministério da Saúde, o qual não teria condições de, à época, averiguar os dados enviados pelos governos subnacionais. Haveria também, de maneira bastante similar aos “anões”, o retorno de parte dos recursos ao próprio parlamentar que os enviou, o que recebeu o apelido de “volta” (Pires, 2022a; Krieger; Rodrigues; Bonassa, 1994).

No sétimo dia de dezembro de 2022, o STF iniciou o julgamento. A mídia veiculou a hipótese de que o fez nesse momento devido à vitória eleitoral da oposição, de forma a ganhar força contra o Congresso (STF [...], 2024). Enquanto o feito prosseguia em meio a suspensões e argumentações orais, Rodrigo Pacheco entregou um ofício (nos autos e presencialmente à relatora) para defender as “RP-9” como instrumento de governabilidade (ver Seção 4.5.2) e para entregar o projeto de nova resolução sobre a matéria.

O documento se referia à Resolução nº 1/2022-CN, que proibia indicações de usuários externos às emendas de relator-geral<sup>23</sup> (os altos montantes estavam chamando atenção) e determinava critérios para a distribuição das indicações entre diversos grupos de parlamentares<sup>24</sup>,

<sup>23</sup> “Art. 69-A. O Relator-Geral poderá realizar indicações para execução das programações a que se refere o inciso IV do art. 53, oriundas exclusivamente de indicações cadastradas por parlamentares, as quais podem ser fundamentadas em demandas apresentadas por agentes públicos ou por representantes da sociedade civil” (Brasil, 2022d)

<sup>24</sup> Art. 69-A [...] § 3º As indicações do Relator-Geral das programações referidas no caput, obedecerão, em relação ao valor previsto no § 1º, do art. 53, a seguinte proporção: I - até 5% oriundas de indicações conjuntas do

além de determinar que metade desse dinheiro deveria ser direcionada à saúde<sup>25</sup> (Brasil, 2022d; Brasil, 2022a).

Ao final, o STF, por maioria, declarou a inconstitucionalidade da prática de indicar gastos às emendas de relator-geral por violar os princípios fundamentais da administração pública e da ordem financeira. Em suma (grifos do original):

A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional **inadmissível** diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); **inaceitável** em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, caput); **inconciliável** com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000; **além de incompatível** com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que informam os princípios da **máxima divulgação**, da **transparência ativa**, da **acessibilidade** das informações, do **fomento à cultura da transparência** e do **controle social** (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, caput e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V) (Brasil, 2022a).

Com base nisso, determinou a todos os atores envolvidos, inclusive aqueles que participaram somente nas etapas de execução dos gastos, a ampla publicização dos dados referentes ao uso desses recursos (Brasil, 2022a). A fim de facilitar a leitura e compreensão, resumi os principais acontecimentos em uma linha do tempo, a qual está disponível no Apêndice C.

As mais recentes notícias denunciam o descumprimento dessa decisão do STF. Os parlamentares estariam descaracterizando a autoria das emendas agora por meio das emendas de comissão (RP-7), o que explica os altos valores observados na Figura 3 para o ano de 2024. Segundo a imprensa, quem controla o dinheiro é o presidente da Câmara Arthur Lira (PP) e o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco (PSD), junto a outros parlamentares da cúpula. A prática é similar, mudando-se apenas a etiqueta pela qual é operada: os detentores do poder

---

Relator-Geral e do Presidente da CMO; II - até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora do Senado Federal, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral; III - até 7,5% oriundas de indicações da Comissão Diretora da Câmara dos Deputados, formalizadas pelo respectivo Presidente ao Relator-Geral; IV - até 23,33% oriundas de indicações cadastradas pelos senadores, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral; e V - até 56,66% oriundas de indicações cadastradas pelos deputados, obedecendo a proporcionalidade partidária e cabendo ao líder do partido a formalização ao Relator-Geral” (Brasil, 2022d)

<sup>25</sup> Art. 53 [...] § 1º O limite financeiro de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor total das emendas de que tratam os § 11 e § 12 do art. 166 da Constituição Federal e não se aplica às emendas elaboradas nos termos dos incisos I e II do art. 144. § 2º Dos valores previstos no § 1º: I - pelo menos 50% das indicações realizadas pelo Relator-Geral deverão ser executados em ações e serviços públicos de saúde, educação e de assistência social.”(Brasil, 2022d)

determinam o quanto das emendas de comissão serão indicadas por parlamentares individuais e mandam uma espécie de “cardápio” aos partidos, no qual os montantes a serem alocados são divididos por ministérios. A prática teria sido tolerada nos anos iniciais do terceiro governo Lula, embora tenham existido denúncias do descumprimento nos autos. Em junho de 2024, Flávio Dino (herdeiro das ações relatadas por Rosa Weber) reconheceu as denúncias e marcou uma audiência de conciliação com o Congresso (STF [...], 2024; Brasil, 2024d).

A audiência contou com a presença de diversas autoridades, incluindo representantes do Poder Executivo, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Procuradoria-Geral da República (PGR), e do próprio PSOL, além de observadores como associações e entidades que atuam em prol da transparência e combate à corrupção. A Câmara dos Deputados e Senado Federal se defenderam, em suma, dizendo que as decisões do STF estão sendo cumpridas e destacaram os esforços para garantir a transparência das emendas por meio de sistemas já implementados. A audiência resultou em decisões para a realização de uma reunião técnica com representantes das partes, do MPF, e do TCU para detalhar as informações e procedimentos a serem adotados visando ao cumprimento integral da decisão judicial. Entre os encaminhamentos da reunião, foi determinada a busca e a sistematização de informações por diversos dos autores envolvidos (Brasil, 2024d; Brasil, 2024a). Assim como relatado para as Emendas-Pix (Seção 4.1.2), isto pode ser lido como uma reação do Poder Executivo contra a escalada de Poder Orçamentário do Legislativo (STF [...], 2024). O desenrolar dessa nova fase das disputas excede os limites do presente trabalho.

Portanto, o marcador de resultado primário RP-9 significou um aumento do poder orçamentário do Poder Legislativo, mas também facilitou a descaracterização da autoria das emendas (apesar de essa ser uma constante) e, conseqüentemente, o uso corrupto dos recursos públicos. As disputas contra a corrupção e, dentro delas, contra o equilíbrio de poder orçamentário nas relações Executivo-Legislativo continua até os dias atuais, principalmente por meio da atuação do STF.

#### **4.4 Critério 4: a capacidade do comitê orçamentário**

Apenas Wehner (2006) propõe perguntas sobre a existência de comitês legislativos para a apreciação orçamentária<sup>26</sup>. Proponho seguir suas categorias, mas com um sistema de pontuação diferente. Cada comitê representará uma questão dentro do critério, enquanto todas as questões

<sup>26</sup> Observar questões “weh\_com\_\*”, “weh\_com\_bud”, “weh\_com\_sec” e “weh\_com\_aud” no Apêndice D.

serão pontuadas da mesma forma. A ausência ou a “não-obrigatoriedade” do comitê em questão significará 0. A presença obrigatória, mas meramente formal, significará 2,5 pontos. A presença com poder significará 10 pontos.

Por outro lado, observo que a existência de um comitê orçamentário em si é uma constante no período estudado. Embora tenham existido propostas de extinção da CMO (Rocha, 2014), trata-se de uma instituição presente desde a época ditatorial. A própria Constituição de 1988 determinou com clareza a necessidade de instaurar uma comissão orçamentária permanente dentro do Congresso Nacional, a qual deveria ser composta por representantes das duas casas, apreciar as três leis orçamentárias e os projetos de créditos adicionais (a função dos créditos adicionais será explorada no Critério 4.5), tudo na forma do art. 166 (Brasil, 1988). Existe, portanto, uma intrínseca cogência na atuação da CMO na forma designada pela Carta. Enquanto todas as leis orçamentárias são votadas pelo Congresso, a CMO exerce a função de reunir e compatibilizar as vontades de todos os parlamentares (geralmente por meio da proposição emendas) na modificação dos projetos de lei enviados pelo Executivo. Assim, o Brasil receberia 10 para todo o período analisado, de forma que irei excluir essa questão do índice.

#### 4.4.1 Questão 6: comitês setoriais

A experiência brasileira em matéria de comitês orçamentários é mais complexa quando se avalia a existência de comitês setoriais. Diferentemente da CMO em si, a existência de comitês setoriais não está prevista na Constituição. A primeira iniciativa para criá-los veio com a Resolução nº 1/1991-CN (Brasil, 2001), que dava ao presidente da CMO a opção de instituir comitês setoriais. O próprio caráter opcional é sinal de que as decisões dessas relatorias ou comitês especializados não prevaleciam sobre as decisões da cúpula da CMO, principalmente no que concerne à escrita do parecer preliminar pelo relator-geral, o qual permaneceu com a palavra final na junção e conciliação de todas as demandas do Poder Legislativo.

Isso veio a ter alguma mudança com a Resolução nº 2/1995, que tornou os comitês setoriais obrigatórios. Esse desenho, entretanto, não modificou a predominância do relator-geral sobre os relatores setoriais, pois o primeiro ditava os limites da atuação deles (Brasil, 1995b). A Resolução nº 1/2001 manteve essa predominância (Brasil, 2001). O caráter figurativo das relatorias setoriais era óbvia aos estudiosos (grifos meus):

As primeiras resoluções congressuais que trataram do processo orçamentário no período democrático – 1/1991, 1/1993 e 2/1995 – conferiam enormes prerrogativas ao relator-geral e **pouquíssima relevância aos relatores setoriais**. [...] Na prática, isso dava

ao relator-geral o poder para mudar os relatórios setoriais à vontade. De acordo com assessores técnicos do processo orçamentário no Senado Federal, “depois da Resolução de 1995, **se o relator-geral quisesse pegar os relatórios setoriais, jogar no lixo e fazer tudo de novo, ele podia [...]** (Praça, 2011).

Além disso, não obstante os esforços dos membros do Parlamento no sentido de limitar os papéis decisórios do Relator-Geral, por intermédio das normas da Resolução nº 2/95-CN (sobretudo as do art. 23), que o situa basicamente como um coordenador dos relatores responsáveis pelas decisões, **na prática este continua a concentrar grande poder, às expensas do esvaziamento das Relatorias Setoriais.** [...] Neste último exercício, enquanto as Relatorias Setoriais só conseguiram mobilizar algo como R\$ 1,0 bilhão com base no que lhes autorizava o Parecer Preliminar, a Relatoria-Geral trabalhou com R\$ 3,3 bilhões, dos quais R\$ 1,2 bilhão por ela alocados diretamente e R\$ 2,1 bilhões disponibilizados às Relatorias Setoriais, para atender às emendas individuais e parcialmente às emendas coletivas. Observe-se, porém, que, em vista dos níveis de discricionariedade de que dispõe o Relator-Geral para fazer o aporte de recursos adicionais para as Relatorias Setoriais, este pode influir fortemente em parte das alocações durante o processo de negociação dos aportes que irá propiciar a cada Relator Setorial. **Tal se traduz em muito poder para um órgão que, segundo o art. 23 da Resolução nº 2/95-CN, deveria apenas adequar os pareceres das Relatorias Setoriais [...]** (Sanches, 1998).

A situação veio a mudar por iniciativa de Paulo Bernardo (PT-PR), ex-deputado e ex-ministro, e Ricardo Barros (PP-PR), ex-deputado. Esse último apresentou o projeto de resolução que viria a se traduzir, nesse aspecto, na Resolução nº 1/2006 (Brasil, 2006b), a qual foi capaz de assegurar aos relatores setoriais a decisão sobre parte dos recursos destinados às emendas coletivas (Praça, 2011). A atuação desses *entrepreneurs* é o que explica a descentralização de poder na CMO em 2006 e não em 1995, a despeito de a figura do relator-geral estar muito mais associada à corrupção durante o escândalo dos Anões (Praça, 2010). As áreas das comissões temáticas passaram a ser fixadas regimentalmente, além de que os relatórios setoriais passaram a ser apreciados diretamente pela CMO como um todo e não mais pelo relator-geral em si (Rocha, 2014). Tal escolha institucional permanece até hoje.

Assim, o Brasil tem 0 pontos nessa questão entre 1990 e 1991. Passa a ter 2,5 pontos em 1992. De 2007 em diante, tem 10 pontos.

#### 4.4.2 Questão 7: comitê de auditoria

A Constituição atribui à própria CMO a tarefa de auditar as contas presidenciais em seu §1º do art. 166 (Brasil, 1988), mas a capacidade de organização interna para tal mudou ao longo do tempo. Observe-se que a questão da real existência de auditoria está alocada na Seção 4.6.1, enquanto a presente questão trata da relevância das subcomissões criadas para esse fim, pressupondo que a existência de uma subcomissão de auditoria com poder de fato aumenta a capacidade organizacional do Legislativo.

A Resolução nº 01/1991-CN (Brasil, 2001) criou uma subcomissão permanente para acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária (art. 21, §5º). A Resolução nº 02/1995-CN (Brasil, 1995b), contudo, a extinguiu. Por outro lado, a Resolução nº 1/2001-CN (Brasil, 2001), buscando adequar o funcionamento da CMO à nova LRF e reforçar o papel fiscalizador do Congresso (Luz, 2018; Rocha, 2014), criou o “Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União” (art. 11, III).

Em 2006, a nomenclatura mudou para “Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária” e teve suas funções designadas com mais clareza, são elas: acompanhar a execução orçamentária e financeira, analisar a consistência fiscal dos projetos de lei orçamentária e apreciar as informações encaminhadas pelo TCU (art. 22) (Brasil, 2006b). Em suma, a função desse comitê é apresentar projetos de decreto legislativo sobre “adoção de medidas cabíveis a órgãos ou entidades”, o “cumprimento de metas fiscais” e o “cumprimento de objetivos e metas da política monetária, creditícia e cambial” (Rocha, 2014, p. 133).

Ainda em 2006, surgiu o “Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves”, cujas funções eram, em suma: propor atualização de informações sobre obras com irregularidade, propor normas de aperfeiçoamento do controle externo e exercer as demais funções de controle na CMO (art. 24) (Brasil, 2006b). Trata-se de uma espécie de segundo comitê de auditoria cuja função, assim como a do anterior, é a de designar membros para determinada matéria de alçada da CMO.

Mas as decisões desses subcomitês especializados em auditoria meramente informam a CMO sobre o que precisa ser deliberado sobre o assunto. Segundo Rocha (2014, p. 175), esses comitês nunca funcionaram de forma sistemática e com efetividade, enquanto as informações da execução orçamentária e financeira são geralmente utilizadas para avaliar o PLOA e os créditos adicionais. Ainda de acordo com o mesmo autor, “todos esses esforços normativos, que criaram diferentes arranjos para [...] [a] fiscalização orçamentária e financeira, nenhuma subcomissão,

área temática ou comitê funcionou de forma sistemática com efetividade” (Rocha, 2014, p. 175).

Quando se trata da apreciação anual das contas presidenciais, ainda, as decisões da CMO são meramente simbólicas ou informativas. Não existe subcomitê para esse fim. A CMO emite parecer após o envio do parecer prévio pelo TCU, mas as suas conclusões não vinculam o Congresso Nacional. O poder de auditoria orçamentária do Congresso é melhor discutido na Seção 4.6.1.

Logo, os comitês de auditoria passaram por diversas transformações em suas regras formais, as quais nunca chegaram a mudar o jogo de fato devido à força das regras informais.

Observe-se que o comitê de auditoria pode atuar dentro da fase de execução, de forma que atribuirei pontuações para o ano presente e não para o ano orçamentário seguinte (ver Seção 3.1). Assim, Atribuí pontuação 0 ao ano de 1990 e aos anos entre 1996<sup>27</sup> e 2001<sup>28</sup>. Os demais anos tiveram a pontuação de 2,5 pela existência de um comitê meramente formal.

#### **4.5 Critério 5: a flexibilidade do Poder Executivo na execução**

Alesina *et al.* (1998) questionam se o orçamento pode ser modificado pelo Executivo após a aprovação pelo Congresso ou se o Executivo pode cortar gastos após a aprovação do orçamento. Dabla-Norris *et al.* (2010) questionam se existem e o quão liberais são as regras para a modificação do orçamento ao longo do ano. Wehner (2006) é um pouco mais específico. Primeiro, pergunta se o Executivo pode realocar despesas entre programações sem a aprovação do Legislativo. Segundo, questiona se o Executivo pode contingenciar recursos sem a aprovação do Legislativo. Terceiro, questiona se existe alguma reserva de recursos para despesas imprevistas<sup>29</sup>.

Existem, em suma, três questões para o critério em epígrafe. Primeiro, o quanto o Executivo pode modificar o orçamento sem precisar da aprovação do Legislativo. Segundo, se o Executivo pode contingenciar recursos e qual a extensão desse poder. Terceiro, se existe a disponibilidade de uma reserva de emergência. Os dois primeiros são os mais importantes. Sobre o poder de modificar, as possíveis alterações na peça orçamentária são: criar receitas ou despesas não previstas no orçamento aprovado e realocar ativos entre passivos. O poder de contingenciar, por sua vez, é algo completamente diferente. O Executivo não estaria alterando o orçamento, mas sim utilizando uma espécie de veto nos gastos públicos por meio de sua

<sup>27</sup> A Resolução nº 01/1995-CN somente foi publicada em setembro do ano respectivo (Brasil, 1995a).

<sup>28</sup> A Resolução nº 01/2001-CN somente foi publicada em outubro do ano respectivo (Brasil, 2001).

<sup>29</sup> Ver questões “ale\_exec\_modif”, “ale\_cut\_sp”, “dab\_exec\_modif”, “weh\_exec\_\*”, “weh\_exec\_real”, “weh\_exec\_withhold” e “weh\_exec\_res” no Apêndice D.

prerrogativa de determinar o que será executado primeiro. É isso o que a literatura define como a principal característica da prevalência do Executivo no orçamento, o seu caráter autorizativo (Volpe; Cambraia, 2015; Alston; Mueller, 2005; Figueiredo; Neto, 2008; Pereira; Mueller, 2002).

A questão da reserva de recursos não será incluída no índice por não apresentar mudança institucional no Brasil. É que contamos com a reserva de contingência, uma “dotação global não especificamente destinada [...], cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais, atendimento de emendas parlamentares, de passivos contingentes e de outros riscos e eventos fiscais imprevistos” (Termo [...], 2020). Foi criada pelo Decreto-Lei nº 200/1997 em seu art. 91 (Brasil, 1967), sendo hoje regulada pelo art. 5º, III, da LRF (Brasil, 2000). Não o bastante, o Brasil ainda conta com a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), destinada aos eventuais créditos adicionais que precisarem ser feitos para atender às demandas desse regime (Giacomoni, 2010). Assim, o Brasil receberia uma pontuação uniforme neste quesito.

#### 4.5.1 Questão 8: capacidade de modificar o orçamento

O principal ensinamento acerca das modificações da LOA é a disciplina legal dos créditos adicionais, subdivididos em três espécies. A primeira é denominada “crédito suplementar” e serve à complementação de uma dotação para gastos já previstos na LOA. A segunda é o “crédito especial”, necessária quando o orçamento não prevê o gasto a ser realizado. A terceira é o “crédito extraordinário”, aplicada aos casos de despesas urgentes e imprevisíveis, como nos casos de “guerra, comoção interna ou calamidade pública”. As duas primeiras precisam, a princípio, de autorização do Legislativo para serem realizadas. A última, por seu caráter de urgência, pode ser realizada por meio de medida provisória (Giacomoni, 2022; Torres, 2014, p. 312).

Sabendo dessa disciplina, é curioso ver como os especialistas entrevistados na década de 1990 responderam que o Executivo brasileiro pode modificar o orçamento em até 20% do montante previsto para o gasto e sem a aprovação do Congresso (Alesina; Hausmann; Hommes; Stein, 1998, p. 44). É que o Legislativo, por meio das LOAs, tradicionalmente permite à Presidência a abertura de créditos suplementares até determinado limite. É algo específico para esse tipo de crédito destinado à suplementação de dotações já existentes, pois os créditos especiais e extraordinários não são objeto de autorização prévia. A primeira regra de pré-autorização de créditos suplementares foi a de permitir ao Executivo, por meio da LOA, abrir unilateralmente créditos suplementares com o limite de valor de 20% das dotações previstas (Brasil, 1990).

Essa regra foi bastante modificada, de forma incremental, até os dias atuais. O art. 4º da LOA de 2023, para fazer a mais extrema comparação, autoriza a abertura de créditos suplementares para aumentar as dotações orçamentárias, desde que essas suplementações sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na LDO e respeitem os limites de despesas primárias. As condições para essas suplementações incluem o uso de recursos provenientes de anulação de dotações, reservas de contingência, superávit financeiro, excesso de arrecadação e operações de crédito, entre outros. As suplementações estão classificadas de acordo com o tipo de despesa e a origem dos recursos, incluindo contribuições para previdência, serviço da dívida pública, transferências aos fundos constitucionais, e despesas específicas como saúde, educação e defesa civil (Brasil, 2023). Em suma, a autorização de créditos suplementares se tornou progressivamente mais específica em suas fontes e permissões de cancelamento, sempre vinculadas aos marcadores resultados primários existentes à época (ver Seção 4.3.2).

Em que pese o crescente número de restrições para a abertura de créditos suplementares, as relações Executivo-Legislativo passam principalmente por um aspecto específico dessa disciplina: a permissão para cancelar as dotações provenientes de emendas parlamentares. Em outras palavras, quero analisar se as instituições permitem ao Executivo a retirada automática de recursos marcados com RP-6, RP-7, RP-8 e RP-9 a fim de manter o resultado primário previsto para fins de alteração do orçamento.

Perceba-se que o orçamento brasileiro continua sendo majoritariamente autorizativo, não impositivo (Volpe; Cambraia, 2015). Em outras palavras, o Executivo determina qual despesa será executada com prioridade à medida que as receitas chegam aos cofres públicos. As únicas exceções são as despesas correspondentes às receitas vinculadas, como os impostos ligados ao salário-educação, e gastos mínimos, a exemplo da vinculação de 18% dos impostos arrecadados às despesas com a educação (Vinculação [...], 2013). Assim, a determinação dos gastos a serem cancelados pelo crédito suplementar pré-autorizado diz respeito à manutenção do resultado fiscal, não à garantia de execução de determinadas despesas previstas na LOA.

Volto à abordagem histórica. A regra geral nos anos iniciais da análise era a permissão de anular quaisquer dotações “resultantes de anulação parcial de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei, desde que não ultrapasse o valor de 20% (vinte por cento) do valor em [Unidade de Referência Orçamentária] do subprojeto ou subatividade objeto da anulação” (Brasil, 1990). Rocha(2014) relata que, até 1994, a função de aprovar créditos especiais não era uma preocupação da CMO devido à conjuntura inflacionária, de forma que

o Congresso somente passou a perceber os créditos adicionais como instrumento para atender os próprios interesses após a estabilização da moeda. As primeiras mudanças foram operadas em relação à apreciação de créditos extraordinários pela CMO, o que não é relevante para as discussões desse trabalho devido à especificidade com que podem ser propostos e ao fato de não serem objeto de pré-autorização.

A disciplina de créditos suplementares teve a primeira mudança significativa em 2009, a qual é normalmente ignorada pela literatura. É que as permissões para o cancelamento das despesas com o fim de manter o resultado primário passaram a proibir o cancelamento de emendas orçamentárias individuais (cujo marcador RP-6 ainda não existia à época). Para cancelar a previsão orçamentária dos gastos de interesse do Legislativo, o Executivo teria que contar com o consentimento do parlamentar (art. 4º, I, alínea "a") (Brasil, 2008). Alguns anos depois, a vedação de cancelamento sem a anuência se estendeu às emendas de bancada estadual (RP-7) por meio da LOA de 2013 (art. 4º, *caput*) (Brasil, 2013a). Nos dois anos seguintes, a LOA voltou a proteger somente as emendas individuais de cancelamento para créditos suplementares. Entretanto, em 2016, todas as emendas individuais, de bancada estadual e de comissão permanente (RP-6, RP-7 e RP-8) passaram a contar com essa proteção (art. 4º, *caput*) (Brasil, 2016a).

É preciso distinguir a vedação do cancelamento para fins de crédito adicional, discutida acima, da garantia de execução das emendas parlamentares. Como dito anteriormente, o crédito suplementar somente pode ser aberto mediante o cancelamento de despesas, de forma a manter o resultado fiscal previsto para a gestão. Ao mesmo tempo, uma despesa prevista na LOA e não cancelada pode nunca vir a ser executada em razão da priorização de outras despesas. Assim, a proteção contra o cancelamento aqui descrita somente impede que as emendas parlamentares sejam riscadas da LOA sem o consentimento de seus autores, mas não garante que as despesas sejam executadas. Em outras palavras, o Executivo continuou com o “poder de deixar de executar” essas programações por meio de seu poder de contingenciamento (a ser discutido na Seção 4.5.2), mas não por meio do cancelamento de despesas inerentes à abertura dos créditos suplementares pré-autorizados.

Em suma, o Executivo brasileiro tem parcialmente o poder de modificar o orçamento, pois é limitado às condições estabelecidas em lei para a abertura de créditos suplementares. Entre as condições existentes, são tradicionais as que dizem respeito ao montante e à finalidade da despesa imprevista, assim como aquelas que versam sobre a fonte ou a área das despesas a serem canceladas. O Poder Legislativo, por outro lado, ganhou um pouco mais de poder no ano

orçamentário de 2009, quando a LOA passou a impor que as despesas provenientes de emendas individuais somente poderiam ser canceladas mediante sua autorização, proteção estendida às emendas coletivas nos anos seguintes.

Assim, Atribuí pontuação 0 aos casos em que o Executivo pode modificar o orçamento aprovado de maneira unilateral e irrestrita. Atribuí 2 aos casos em que o Executivo pode alterar somente gastos não obrigatórios, de forma irrestrita. Atribuí 4 pontos aos casos em que somente pode alterar gastos não obrigatórios até determinado limite (de montante, de fonte ou de área). Esse é o caso do Brasil entre 1990 e 2008. Atribuí 5 pontos ao caso em que a hipótese anterior se repete, mas com a adição de outra restrição: a necessidade de obter permissão do(s) legislador(es) para cancelar as emendas individuais. Esse é o caso brasileiro entre 2009 e 2012, além de 2014 e 2015. Não respeito a escala de 2 pontos para cada incremento de poder aqui porque, como já mencionado, o Executivo continuou a ter o poder de transformar as emendas do Legislativo em “letra morta” por meio do poder de contingenciamento. Adiante, atribuí 6 pontos ao caso idêntico da hipótese anterior, mas com a adição do cancelamento consentido às emendas coletivas em uma de suas espécies. A razão do menor incremento na pontuação é a mesma, sendo esse o caso brasileiro em 2013. Ademais, atribuí 7 pontos ao caso idêntico da hipótese anterior, mas com a adição do cancelamento consentido às emendas coletivas em duas ou mais de suas espécies. A razão do menor incremento na pontuação é a mesma, sendo esse o caso brasileiro entre 2016 a 2023. Por fim, atribuí 10 pontos ao caso em que a aprovação do Legislativo é necessária para quaisquer modificações da peça orçamentária.

#### 4.5.2 Questão 9: capacidade de contingenciar (e o orçamento impositivo)

O poder do Executivo de contingenciar, ou de não executar, os gastos de interesse do Legislativo pode ser interpretado, de acordo com parte da literatura, como um dos pilares da governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro. Trata-se de uma especificidade conferida pelo caráter autorizativo da LOA. Em outras palavras: “A ausência de sincronização entre a coleta de impostos e a realização de despesas tem permitido com que o Executivo atue estrategicamente ao fazer a execução das emendas orçamentárias contingente à disponibilidade de recursos” (Alston; Melo; Mueller; Pereira, 2009, p. 74).

Assim, os gastos são previstos na LOA e realizados ao longo do ano. O principal instrumento para determinar quais serão os desembolsos priorizados são os chamados “decretos de contingenciamento”, também conhecidos como “orçamento real”, cuja função é estabelecer

“a programação financeira e o organograma da execução mensal dos desembolsos” (Figueiredo; Neto, 2008, p. 32). A partir desse mecanismo, os gastos definidos pelo Legislativo são, geralmente, aqueles mais afetados pelos altos e baixos da arrecadação pública, pela porção do orçamento engessada com gastos obrigatórios e pela flutuação da dívida pública (Giuberti, 2012; Luz, 2018; Figueiredo; Neto, 2008).

Faço uma breve digressão sobre a importância e a controvérsia que o poder de contingenciar traz para a compreensão das relações Executivo-Legislativo no Brasil. A sua relevância consiste em estabelecer uma dinâmica na qual o Executivo pode negociar a aprovação de seus projetos em ambas as casas do Legislativo. Uma vez que execução é determinada exclusivamente pelo Executivo, ela poderia ser utilizada como uma espécie de moeda de troca cobiçada pelos parlamentares, pois o dinheiro por eles indicado funcionaria como um grande mecanismo de conexão eleitoral lastreado na atividade de “*credit claiming*” (Mayhew, 1974; Mayhew, 2004).

O interesse dos legisladores na execução de suas emendas à LOA seria reforçado pelo sistema eleitoral proporcional de lista aberta, um dos que mais incentivam esses atores políticos a cultivar votos pessoais (Carey; Shugart, 1995). Essa seria a razão pela qual a estratégia dominante entre os deputados e senadores brasileiros é a de distribuir recursos aos seus redutos eleitorais, uma forma de garantir votos a um baixo risco (Cox; McCubbins, 1986). Junto à distribuição de cargos públicos, a negociação da execução de emendas seria a responsável por impedir o choque entre poderes previsto por Linz (1990) e, portanto, evitar a falência do sistema (Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020).

Ora, essa é uma tese incansavelmente discutida nas literaturas do presidencialismo de coalizão e das políticas distributivas. É que a visão pessimista dos anos 1990 (que não toca no assunto orçamentário) foi superada por uma visão otimista para explicar o inesperado sucesso das relações Executivo-Legislativo brasileiras (Melo, 2016). A nova perspectiva mostrou que o sistema brasileiro permitia a governabilidade por meio da prevalência absoluta do Executivo frente ao Legislativo, cuja principal instituição seria o desproporcional poder de agenda institucionalmente conferido ao presidente brasileiro. O poder de agenda, por sua vez, seria a capacidade de determinar quais propostas serão objeto de consideração pelo Congresso e quando tal consideração será feita. Assim, a base do governo no Legislativo seria naturalmente uma coalizão superdimensionada dentro de um Congresso hiper-fragmentado. Isso seria garantido por meio do baixo poder individual do parlamentar, cuja ação é fortemente vinculada à agenda de seu partido (Abranches, 1988; Limongi; Figueiredo, 1998; Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020).

Nessa toada, a existência de uma coalizão presidencial é condição suficiente para que o Executivo não precise trocar votos por execuções de *pork barrel* com parlamentares em separado. Limongi e Figueiredo (2008) trazem evidências para esse ponto de vista por meio da análise das LOAs e suas execuções nos anos de 1996 a 2001. Nessa análise, os parlamentares têm uma agenda tão similar ao Executivo (isso é, com tão poucas trocas entre votos e *pork*) que foram os responsáveis por aumentar as despesas obrigatórias e diminuir a quantidade de recursos disponíveis para a execução das próprias emendas. Além disso, os programas priorizados pelo Legislativo seriam os mesmos priorizados pelo Executivo, visto que os parlamentares não teriam chance de ver as suas emendas executadas de outra forma. Assim, o orçamento nada teria a acrescentar na governabilidade já construída à moda do presidencialismo de coalizão brasileiro, isso é, pela negociação entre Presidência e lideranças partidárias (Bonfim; Luz; Vasquez, 2023; Figueiredo; Neto, 2008). Em outras palavras: “o presidente, em razão de suas prerrogativas, garantiria unilateralmente a colaboração da coalizão” (Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020, p. 4).

Uma literatura posterior viria a demonstrar que os governos se diferenciam em termos de “manejo da coalizão”, pois a dominância do Executivo seria “condicionada” ao uso das moedas de troca, as quais não se resumem ao poder de agenda presidencial. Isso é, a Presidência precisaria lançar mão da troca de favores com o Congresso, os quais seriam a troca de cargos públicos, ministeriais ou menores, e a execução de emendas. Nessa perspectiva, a Presidência utiliza estratégias distintas para construir e manter sua base aliada no Legislativo. Em radical diferença da fase anterior, o Executivo não seria mais a parte dominante dessa relação dual, pois precisaria cultivar continuamente a própria base parlamentar (Lameirão; Paiva; Carvalho, 2020; Power, 2010).

Na iniciativa de compreender o uso dessas “moedas de troca” presidenciais, Raile, Pereira e Power (2011) demonstraram que a coalizão presidencial é formada, em primeiro lugar e de maneira mais duradoura, por meio da distribuição de cargos (“*coalition goods*”). Em um momento posterior, a execução de emendas parlamentares (“*pork*”) serviria como um “instrumento de afinação”, ideal para conseguir votações maiores que a coalizão, ou como um substituto de natureza relativamente fugaz e instável.

Outra forma de compreender essa dinâmica é o conceito de “caixa de ferramentas presidencial” enunciado por Chaisty, Cheeseman e Power (2014). Tal “caixa” seria composta por cinco grupos de instrumentos: poderes de agenda, prerrogativas orçamentárias, poder sobre o gerenciamento de gabinetes, poderes partidários e instituições informais. Cada sistema presiden-

cial no mundo, por sua vez, teria a sua governabilidade mais ou menos garantida por um desses tipos de ferramentas.

No mesmo afã de demonstrar a dependência entre Legislativo e Executivo, Pereira e Bertholini (2017) criaram o conceito de “custo de governo”. Para esses autores, os presidentes brasileiros tomariam três escolhas, contingentes ao resultado das eleições, para montar e manter suas coalizões (grifos meus): “1) quantos partidos farão parte da coalizão; 2) quais partidos e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àquelas do presidente; 3) e a **quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros**” (Bertholini; Pereira, 2017, pp. 530-531).

Mais uma vez, o poder de contingenciar foi diagnosticado como instrumento de governabilidade. Tomando isso como pressuposto, o índice de custos de governo foi elaborado como uma “composição da quantidade de ministérios que um presidente decide ter em seu governo, do total de recursos que decide alocar entre os ministérios e do montante em emendas individuais ao orçamento anual de parlamentares que decide executar” (Bertholini; Pereira, 2017, pp. 538-539).

É a partir da visualização do índice de custos de governo que podemos verificar que os governos FHC foram muito menos “custosos” que os governos Dilma e Lula. Isso pode ser explicado pela menor distância ideológica entre a coalizão e o restante do congresso (“*floor*”), ou seja, pelo caráter mais unificado que as eleições conferiram a esses governos (Pereira; Bertholini; Melo, 2022). Portanto, existem indícios de que o diagnóstico de Limongi e Figueiredo (2008) estava enviesado pelo cenário favorável à governabilidade que marcou a política brasileira entre 1996 e 2002.

Por outro lado, existem evidências mais atuais de que as trocas de votos por execuções orçamentárias não são um mecanismo real de governabilidade. Alguns estudos demonstram que a execução de emendas individuais não está correlacionada com o apoio à agenda do governo, enquanto outros apontam que não há provas de que as emendas individuais garantem vantagens eleitorais e nem de que os legisladores enviam mais recursos aos locais que mais lhes destinaram votos na última eleição (Bonfim; Luz; Vasquez, 2023).

Embora muito se discuta sobre o real papel desse poder de contingenciamento, é possível chegar ao consenso que essa prerrogativa determina o (des)equilíbrio de poderes orçamentários entre Executivo e Legislativo, objeto do presente trabalho.

Dito isso, é possível entender porque o maior equilíbrio entre os poderes na execução orçamentária é objeto de interesse do Congresso há anos. Como documentado, a PEC do

orçamento impositivo foi proposta primeiro nos anos 2000, motivada pela “falta de respeito do Executivo às contribuições dos parlamentares mediante suas emendas” (Rocha, 2014, p. 125). O principal agente da PEC nº 22/2000 era o senador Antônio Carlos Magalhães (PFL), cuja proposta era a de incluir no orçamento brasileiro a regra estadunidense conhecida como *recession*, na qual o presidente deveria obter autorização de uma das casas do Legislativo para não executar a despesa prevista, com ressalva para as despesas obrigatórias. O Executivo impôs todas as dificuldades possíveis para barrar a tramitação do projeto, o qual somente foi aprovado no Senado e encaminhado à Câmara em 2006. Praça (2010) explica que esse senador tinha um relacionamento turbulento com a coalizão governista. Além disso, a proposta de Magalhães pode ter sido uma estratégia de aversão ao risco, visando reduzir a incerteza decorrente da mudança de presidente em 2002. Em resumo, a combinação da resistência do Executivo e da coalizão, a complexidade da mobilização política, as motivações e a credibilidade do proponente, além do contexto político e econômico contribuíram para o insucesso do orçamento impositivo nessa época. Em suma, o que explicou a estabilidade institucional do orçamento autorizativo “é a maneira como o Executivo brasileiro controla a agenda legislativa do país” (Praça, 2010, p. 161).

Na Câmara, a proposta passou por um processo de arquivamento pela inércia até 2013<sup>30</sup>. Por encaminhamento da cúpula do Senado, o projeto voltou a tramitar com o nome de PEC nº 353/2013. As discussões fizeram com que a proposta original fosse arquivada para dar lugar à PEC nº 358/2013, a qual possuía a proposta mais moderada de tornar impositiva a execução somente das emendas individuais (Giacomoni, 2022).

Enquanto a alteração da Carta era discutida, as emendas individuais (RP-6) passaram a ser gastos obrigatórios no ano orçamentário de 2014, mudança conquistada por meio da LDO. Em outras palavras, as regras da PEC foram aprovadas na forma de lei orçamentária. Não se sabe exatamente o que impediu o Executivo de vetar o dispositivo correspondente, mas uma pista pode ser os baixos índices de congruência que a presidenta enfrentava no momento (Pereira; Bertholini; Melo, 2022). Em termos literais (grifos meus):

**Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária**, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da RCL realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal. [...] (Brasil, 2013b).

<sup>30</sup> A tramitação bicameral da PEC nº 22/2000 pode ser observada aqui.

Em outras palavras, o Executivo não poderia mais contingenciar a execução das emendas individuais e nem dar preferência aos seus aliados. O suposto mecanismo de governança, portanto, deixou de existir para aquele ano (lembre-se que a LDO é renovada anualmente), embora tal obrigação se estenda somente ao montante de 1,2% da RCL do ano anterior. A situação foi reafirmada pela LDO de 2015 em seu artigo 26 (Brasil, 2015b), ano no qual a PEC nº 358/2013, de autoria do deputado Henrique Eduardo Alves (MDB), foi votada e aprovada como Emenda Constitucional nº 86/2015 (Brasil, 2015a).

Diniz (2016) se volta ao processo de constitucionalização do orçamento impositivo. Explica que, em 2014, o Legislativo estava na fase de participação mais ativa na produção de leis. Os principais promotores desse projeto no Legislativo foram os deputados Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha, ambos do PMDB. Primeiro, a PEC foi apresentada e analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados. A CCJ, presidida por um deputado do PT, inicialmente tentou atrasar a aprovação da PEC, mas a pressão do presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, levou à rápida admissão da proposta. Após a aprovação na CCJ, foi criada uma Comissão Especial para analisar o mérito da PEC. Alves garantiu que a comissão fosse composta de forma a favorecer a aprovação da proposta. Essa Comissão Especial, liderada por um relator do PMDB, discutiu a PEC e realizou audiências públicas para ouvir especialistas e representantes do governo. O relator apresentou um parecer favorável à impositividade das emendas individuais. Com a aprovação na Comissão Especial, a PEC foi levada ao plenário da Câmara. O governo, por meio do PT, tentou incluir modificações para limitar o percentual da RCL destinado às emendas individuais. O governo conseguiu incluir uma cláusula que destina 30% dos recursos das emendas à saúde, mas essa mudança não foi votada no primeiro turno devido a restrições regimentais. A PEC foi aprovada em primeiro turno com ampla maioria. Enviada ao Senado, foi considerada uma “matéria nova” devido às alterações significativas. O Senado aprovou a PEC com modificações, incluindo a elevação do percentual mínimo para a saúde para 50%. Com as alterações feitas pelo Senado, a PEC retornou à Câmara para ser votada novamente. Alves pressionou para que não houvesse novas alterações para evitar um novo ciclo de discussões entre as Casas. A PEC foi aprovada em segundo turno pela Câmara e enviada para promulgação. O ex-presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, participou da sessão solene de promulgação, reconhecendo seu papel fundamental na aprovação da PEC.

Assim, o novo veículo da regra veio a repetir o conteúdo das LDOs, incluindo os limites financeiros e a exceção relativa aos “impedimentos de ordem técnica”, cujas correções

poderiam ser feitas pelos parlamentares nos termos da Instrução Normativa nº 1/2014 da CMO (Brasil, 2014). Ainda não existe um estudo suficientemente aprofundado para explicar como e por que o Executivo perdeu essa disputa, embora seja razoável supor, novamente, que isso está relacionado com a dificuldade de governar que o Executivo enfrentava naquele momento (Pereira; Bertholini; Melo, 2022). Por fim, o ano orçamentário de 2023 ainda contou com o aumento do limite financeiro dessa obrigatoriedade para 2% da RCL do ano anterior (ver Tabela 6), além do incremento de outras regras acerca da distribuição equitativa, por meio da Emenda Constitucional nº 126/2022 (Brasil, 2022c).

A despeito disso, ainda era possível contingenciar as demais espécies de emenda. Isso veio a mudar no ano orçamentário de 2016, quando a LDO passou a prever expressamente que a execução das emendas de bancada estadual (RP-7) era obrigatória até o montante de 0,6% da RCL do ano anterior (Brasil, 2015c). À moda do que aconteceu com as RP-6, a obrigatoriedade da execução das emendas de bancada estadual foi constitucionalizada em 2020. A constitucionalização, entretanto, aumentou o teto da obrigatoriedade para 1% da RCL (Brasil, 2019b). Mais uma vez, não existem estudos suficientemente aprofundados sobre como o Executivo perdeu essa disputa para o Legislativo.

Mas o orçamento impositivo ainda conta com algumas limitações de interesse do Executivo. Não é possível ao Legislador escolher qual o momento em que as emendas serão executadas<sup>31</sup>, algo que tem o enorme potencial de prejudicar seus interesses de “*credit claiming*” nos períodos eleitorais (Bueno, 2021). Dessa forma, é razoável supor que o Executivo ainda guarda algum poder de barganha ao poder ditar quais serão as emendas executadas nos períodos de maior interesse do Legislativo. Chamarei isso de limitação de tempo à execução das emendas impositivas.

Isso é intrinsecamente relacionado à possibilidade, prevista em todas as normas citadas acima, de se poder perfazer cota de execução obrigatória por meio dos restos a pagar. Definem-se como “restos a pagar” todas “as despesas com compromisso de utilização no orçamento, mas que não foram pagas até o dia 31 de dezembro” (Restos [...], 2019). Em outras palavras, são os gastos obrigatórios do orçamento que não foram pagos e que, portanto, foram remanejados como despesas obrigatórias no ano posterior. Assim, o Executivo poderia escolher entre as despesas RP-6 ou RP-7 do ano orçamentário anterior ou do ano orçamentário presente para cumprir o percentual de execução obrigatória determinada em lei. Para diminuir essa grande margem de

---

<sup>31</sup> Agradeço a Carlos Pereira pela sugestão de incluir esse aspecto do orçamento impositivo no presente trabalho.

**Tabela 1** – Anos iniciais das instituições da triangulação normativa para cada tipo de emenda orçamentária

Emenda Orçamentária	Marcador de Resultado Primário	Vedação ao Cancelamento sem Anuência	Obrigatoriedade de Execução
Emendas Individuais (RP-6)	2014	2009	2014/2016**
Emendas de Bancada Estadual (RP-7)	2017	2013/2016*	2016/2020**
Emendas de Comissão (RP-8)	2020	2016/2020*	-
Emendas de Relator-Geral (RP-9)	2020	2016/2020*	-

\* O primeiro ano designa o ano orçamentário no qual a instituição passou a ser aplicada nas leis, enquanto o segundo designa o início de sua presença constante nessas leis.

\*\* O primeiro ano designa o ano orçamentário no qual a instituição surgiu nas leis, enquanto o segundo designa o ano orçamentário de sua constitucionalização.

Fonte: elaboração própria.

arbítrio (Bonfim; Luz; Vasquez, 2023), a Constituição definiu que os restos a pagar somente podem compor 0,6% das RP-6 e 0,5% das RP-7, ambos em relação à RCL do ano anterior, por meio da EC nº 100/2019 (Brasil, 2019b). Esses montantes foram atualizados respectivamente para 1% e 0,5% pela EC nº 126/2022 (Brasil, 2022c).

A obrigatoriedade da execução de emendas é a última fase do que Faria (2022a, p. 14) chamou de “triangulação normativa”, responsável por garantir a “intangibilidade das emendas parlamentares”. Assim, os três vértices dessa máxima proteção foram discutidos e expostos no presente índice. Primeiro, a tecnologia do resultado primário para marcar uma espécie particular de emenda (Seção 4.3.2). Segundo, a vedação ao cancelamento das emendas sem a anuência de sua autoria para fins de abertura de crédito suplementar (Seção 4.5.1). Terceiro, a obrigatoriedade de execução das emendas, ainda que seja até determinado montante definido em lei (Seção 4.5.2). O ano que marcou o início de cada mudança institucional para cada espécie de emenda ao orçamento pelo Legislativo pode ser visto na Tabela 1.

A despeito de todas as discussões existentes sobre o papel desempenhado pelo poder de contingenciar, é possível afirmar que a última fase da triangulação normativa é o marco da nova distribuição de poder orçamentário entre o Legislativo e o Executivo. Bonfim, Luz e Vasquez (2023), inclusive, já apresentaram fortes evidências de que o orçamento impositivo aumentou o montante executado de emendas individuais (RP-6) e diminuiu substancialmente a diferença

entre coalizão e oposição nas taxas de execução dessas previsões. Assim, foram capazes de afirmar que a dominância do Executivo certamente diminuiu.

Dito isso, descrevo a última pontuação do presente critério. Atribuí pontuação 0 aos casos em que o Executivo pode impedir a execução das despesas de interesse do Legislativo de maneira irrestrita. Esse é o caso brasileiro entre 1990 e 2013. Atribuí 2 aos casos em que o Executivo tem a obrigação de executar as emendas individuais, ainda que essa obrigação seja atenuada por limitações de montante, de área e de tempo. Esse é o caso brasileiro em 2014 e 2015. Atribuí 4 ao mesmo caso anterior com a adição da obrigação de executar emendas coletivas em uma de suas espécies, sendo todas as obrigações atenuadas por limitações de montante, de área e de tempo. Esse é o caso do Brasil entre 2016 e 2023. Atribuí 6 pontos aos casos em que a execução de emendas individuais é obrigatória e em que a execução de emendas coletivas é obrigatória em ao menos duas de suas espécies, embora com limitações de montante, de área e de tempo. Atribuí 8 pontos no caso análogo ao anterior, mas com o desaparecimento da discricionariedade do Executivo quanto ao tempo, ao montante e à área em as emendas seriam executadas. Atribuí 10 pontos aos casos em que a execução de todas as emendas é obrigatória e sem limitações.

#### **4.6 Critério 6: poder de auditoria**

Apesar de ter um índice voltado exclusivamente ao poder orçamentário do Legislativo em relação ao Executivo, Wehner (2006) não incluiu qualquer critério sobre o poder de controle externo que uma esfera de poder exerce sobre a outra. Em comparação, Dabla-Norris *et al.* (2010) perguntam especificamente se os relatórios de controle externo são produzidos periodicamente e avaliados pelo Legislativo e qual porcentagem das contas presidenciais que são auditadas<sup>32</sup>.

Aqui caberiam as considerações sobre a apreciação de obras com indícios de graves irregularidades. Em suma, o TCU envia informativos à CMO sobre tais suspeitas, cabendo-lhe apreciar a questão e decidir sobre o bloqueio desses recursos. Embora isso tenha sempre sido uma competência da CMO e do Congresso, houve um grande reforço dessas normas em 2001 devido ao surgimento da LRF (Brasil, 2000), com várias normas na Resolução nº 01/2001 (Brasil, 2001) que regulam as relações entre TCU e Congresso. Em 2006, a CMO passou a decidir terminativamente sobre a questão, isso é, a matéria somente é submetida ao Congresso mediante requerimento (art. 123) (Rocha, 2014; Brasil, 2006b). A capacidade de organização para essa tomada de decisão está descrita na Seção 4.4.2.

<sup>32</sup> Observar questões “dab\_ext\_aud” e “dab\_time\_legaud” no Apêndice D.

Em suma, o Congresso sempre decidiu se as obras com indícios de irregularidades graves serão continuadas, podendo, inclusive, excluí-las da LOA por meio de decreto legislativo<sup>33</sup> ou ter os seus recursos bloqueados. A observação de notícias (Cruz, 2023; CMO [...], 2023) e da base de dados oficial do assunto<sup>34</sup> mostra que a CMO é ativa ao exercer essa função. Bloqueou, por exemplo, três obras em 2019 (mas nenhuma desde então). Pouco se sabe o quanto essa prerrogativa aumenta o poder de negociação do Legislativo em relação ao Executivo, sendo isto um possível objeto de estudo para pesquisadores futuros.

Esse seria um aspecto a ser avaliado em uma questão em separado. Todavia, as principais alterações dizem respeito à capacidade de organização interna para lidar com essas questões, pois as normas se concentraram na criação de comitês e procedimentos (ver Seção 4.4.2), sem necessariamente aumentar o poder de auditoria do Legislativo. Assim, a ausência de inovação institucional sobre esse poder de controlar a execução de obras, além do desconhecimento acerca do quão isso é importante nas negociações entre poderes, torna esse aspecto irrelevante ao índice desse trabalho, embora seja relevante para estudos comparativos futuros.

Logo, limito-me a tratar da prestação de contas anual da Presidência.

#### 4.6.1 Questão 10: prestação anual de contas da Presidência

Em primeiro lugar, observe-se que a Constituição atribuiu ao Congresso Nacional o dever de fiscalizar as contas da Presidência (art. 49). Em caso de omissão da Presidência no envio das contas, esse dever ficaria a cargo da Câmara dos Deputados (Brasil, 1988). Não se trata de uma questão óbvia, porquanto os países parlamentaristas atribuem essa tarefa à oposição dentro do Poder Legislativo, equiparando a reprovação das contas a um voto de desconfiança.

O órgão oficial de apoio ao Poder Legislativo para exercer essa função é o Tribunal de Contas da União (TCU), sobre o qual comentei na Seção 4.3. A competência de apreciação das contas presidenciais lhe é atribuída pela Carta em seu art. 71 (Brasil, 1988). Todos os anos, o Executivo entrega relatórios de prestação de contas anuais, os quais são avaliados primeiro pelo TCU. Em seguida, o TCU emite um parecer acerca das contas do governo, as quais podem ser “aprovadas”, “aprovadas com recomendações”, “aprovadas com ressalvas” ou “reprovadas”. Depois, o Congresso Nacional julga as contas do governo no momento em que desejar, pois não possui um prazo para tal. Acerca do primeiro passo, nunca houve contas reprovadas, embora muitas tenham sido “aprovadas com ressalvas”. Ainda que as contas fossem reprovadas, não

<sup>33</sup> Como exemplo, observar o Decreto Legislativo nº 2/2006 [aqui](#) (Brasil, 2006a).

<sup>34</sup> Os relatórios anuais podem ser vistos [aqui](#). Acesso em: 11/08/2024.

haveria consequências sem o aval do Congresso. Logo, é comum dizer que o TCU funciona como um “tigre sem dentes”, isso é, sem cogência (Melo, 2008).

Acerca do segundo passo, o orçamento passa primeiro pela CMO e depois é votado em plenário. Ao analisar o processo de prestação de contas, contudo, percebe-se que a CMO emite parecer após o envio do parecer prévio pelo TCU, mas que suas conclusões não vinculam o Congresso Nacional, sendo então meramente simbólicas ou informativas. Em geral, o Congresso costuma atrasar a apreciação política e aprovar sistematicamente as contas da Presidência. Documenta-se, por exemplo, um atraso de nove anos para a apreciação das contas de 1993, relativas ao governo de Itamar Franco. Ainda, aprova sistematicamente as contas presidenciais, mas somente quando se digna a emitir uma opinião sobre o assunto. Para além dos mencionados atrasos, o Congresso não emite uma apreciação de contas desde 2001<sup>35</sup>. Não seria exagero considerar que o Congresso abdicou dessa função, ou que a realiza por meio do processo de *impeachment*.

Parte dessa ineficácia do controle pelo Legislativo é explicada pelo fato de que próprio Legislativo não tem incentivos para ir de encontro aos interesses do Executivo dentro do presidencialismo de coalizão (Figueiredo; Neto, 2008; Melo, 2008). O Executivo é dominante no que diz respeito à execução orçamentária, exercendo (ao menos até um passado recente) o controle da realização das emendas individuais e coletivas (Seção 4.5.2). A Presidência forma a sua coalizão por meio da “caixa de ferramentas” que a situação política e estrutural lhe dispõe, as quais são as próprias instituições quem regem as relações Executivo-Legislativo. O controle da execução de emendas é uma dessas ferramentas (ao menos para boa parte da literatura) que garantem a governabilidade e, portanto, garantem ao Executivo um número mais ou menos estável de aliados no parlamento e previne o *lockdown* próprio da natureza do presidencialismo (Alston; Mueller, 2005; Linz, 1990).

Caso os mecanismos de coalizão não sejam utilizados com sucesso suficiente, a Presidência não exerce o governo e, muitas vezes, é seriamente ameaçada de *impeachment* (Bertholini; Pereira, 2017). Logo, o próprio presidencialismo de coalizão garante que a maior parte do Congresso não esteja interessada na apreciação das contas presidenciais. Embora a capacidade estatal do TCU permita a rejeição das contas, o Legislativo brasileiro sufoca a capacidade técnica de que dispõe em nome de interesses políticos (Alston; Melo; Mueller; Pereira, 2009; Pereira; Bertholini; Melo, 2022).

---

<sup>35</sup> Verificar portal do Congresso sobre o assunto [aqui](#). Acesso em: 4 de maio de 2024.

Dito isso, Atribuí pontuação 0 quando o Executivo não presta contas. Atribuí 2,5 quando o Executivo presta contas, mas o Legislativo não as avalia. Atribuí 5 quando o Legislativo avalia as contas públicas de forma parcial e com considerável atraso. Atribuí 7,5 quando o Legislativo aprecia as contas presidenciais de forma completa, mas com considerável atraso. A mesma pontuação é atribuída quando o Legislativo avalia as contas de forma parcial, mas sem atrasos. Atribuí 10 quando o Legislativo aprecia essas contas de forma completa e sem atrasos. Dado que as últimas contas presidenciais aprovadas pelo Legislativo são do ano de 2001, enquanto as demais estão aguardando a apreciação da CMO ou de alguma das casas do Congresso Nacional, atribuí 5 pontos ao período de 1990 a 2001 e 2,5 pontos aos demais anos.

## 5 VALIDAÇÕES, RESULTADOS, COMPARAÇÕES E INFERÊNCIAS

### 5.1 Validação interna

Como discuti no Capítulo 3, o índice final é formado por dois subíndices. O primeiro subíndice é formado pela soma das pontuações de todas as questões que dizem respeito ao poder do Legislativo em relação ao Executivo. O segundo subíndice é formado pelo mesmo procedimento, mas com as questões que dizem respeito à capacidade organizacional do Legislativo em relação ao orçamento. Para formar o índice final, os dois subíndices são multiplicados. Isso significa que assumimos perfeita substitutividade entre os componentes de cada subíndice, mas perfeita não-substitutividade entre os dois subíndices. Trata-se da metodologia utilizada por Wehner (2006) e que mais se adequa aos fins deste trabalho.

Por outro lado, a etapa de validação interna revela o quanto todas essas formas de somar e multiplicar são relevantes. Como demonstra a Tabela 2, a correlação de Spearman entre todas as metodologias revela uma coerência interna bastante robusta para a montagem feita neste trabalho. Uma correlação mínima de 0,961 entre duas metodologias distintas revela que as implicações do índice serão as mesmas, a despeito dos pressupostos de sua construção matemática.

**Tabela 2** – Spearman ranking correlations para as diferentes metodologias de construção do índice

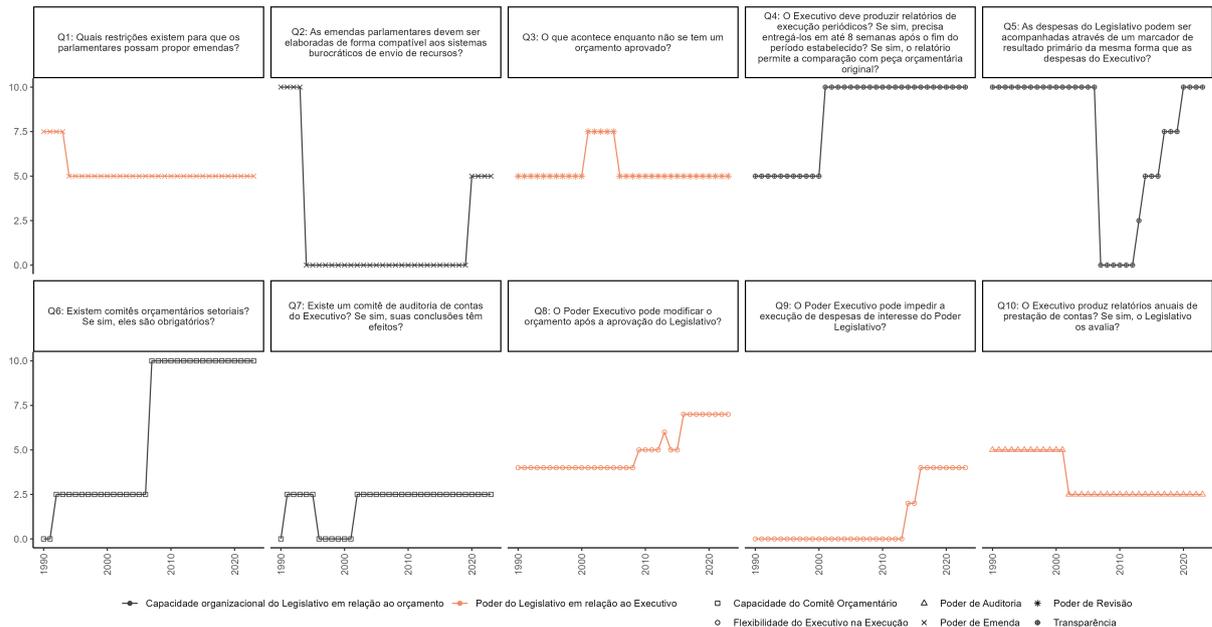
	$I_1$	$I_2$	$I_3$	$I_4$	$I_5$
$I_1$	1.000	0.974	0.961	0.968	0.979
$I_2$	0.974	1.000	0.974	0.992	0.997
$I_3$	0.961	0.974	1.000	0.944	0.966
$I_4$	0.968	0.992	0.944	1.000	0.992
$I_5$	0.979	0.997	0.966	0.992	1.000

Fonte: elaboração própria.

### 5.2 O índice e o caso brasileiro

As pontuações das questões discutidas no Capítulo 4 podem ser vistas na Figura 7. Como discutido, uma maior pontuação significa um maior poder orçamentário do Legislativo. Nesse ponto, destaco os aspectos institucionais que, juntos, causaram o aumento do poder orçamentário do Legislativo desde meados de 2014: o acompanhamento de despesas por meio

**Figura 7 – Pontuações do índice por ano, questão e critério**



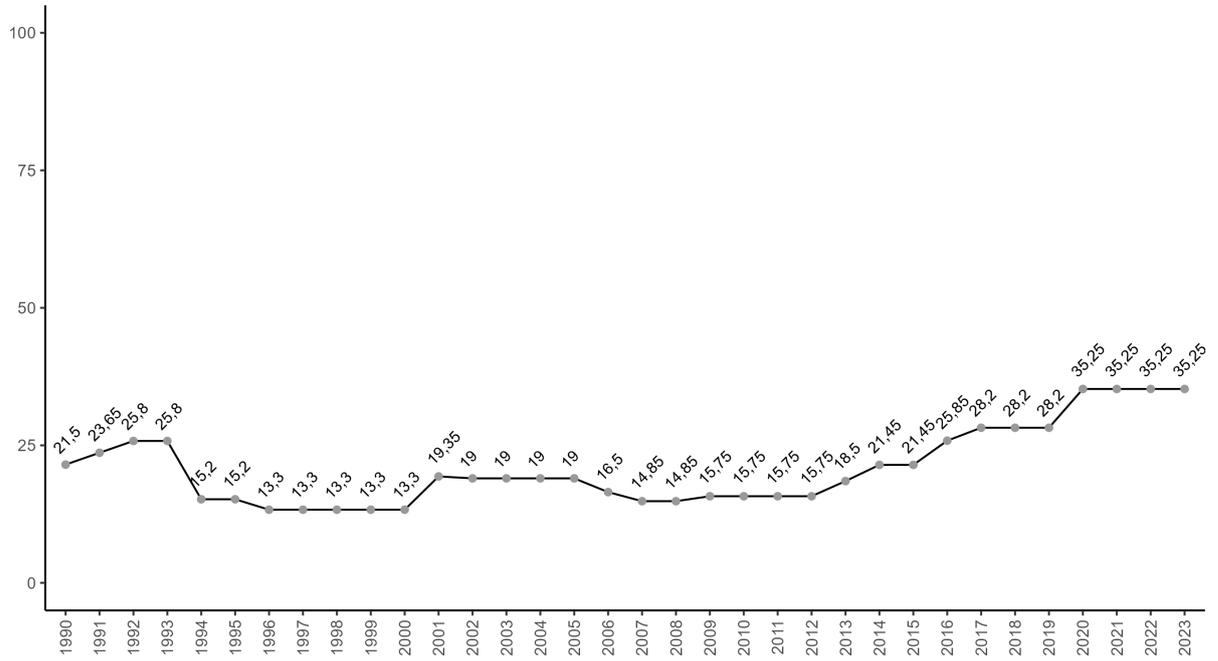
Fonte: elaboração própria.

de marcadores de resultado primário (Questão 5), a diminuição do poder do Executivo de modificação unilateral do orçamento (Questão 9) e o orçamento impositivo (Questão 10). Em outras palavras, os fenômenos de ganho de poder orçamentário pelo Legislativo da última década foram adequadamente capturados pela triangulação normativa de Faria (2022b), melhor demonstrada na Tabela 1. Por outro lado, a literatura recente da ciência política parece haver ignorado o que ocorreu entre 2000 e 2010: o retrocesso de poder quanto ao atraso do orçamento (Questão 3), o ganho de poder pelos melhores relatórios de execução impostos pela LRF (Questão 4), o ganho de capacidade organizacional pelo emponderamento dos comitês setoriais (Questão 6) e dos comitês de auditoria (Questão 7), além da perda de poder pelo não exercício da auditoria (Questão 10). Neste sentido, observa-se o ganho de associar o que literatura recente enfatiza com os achados já produzidos pelos estudiosos do orçamento na década passada. Ainda, este trabalho parece ser o primeiro a incorporar o peso dos sistemas burocráticos de envio de recursos ao poder orçamentário de uma legislatura (Questão 2).

Seguindo a metodologia proposta na Seção 3.2, o índice final normalizado pode ser visto na Figura 8. Mantenho a escala de 0 a 100 na visualização para demonstrar a real variação do poder orçamentário em relação a tudo o que poderia ser ou não ser. A Figura 9 compara o índice principal (normalizado) aos seus subíndices (não normalizados).

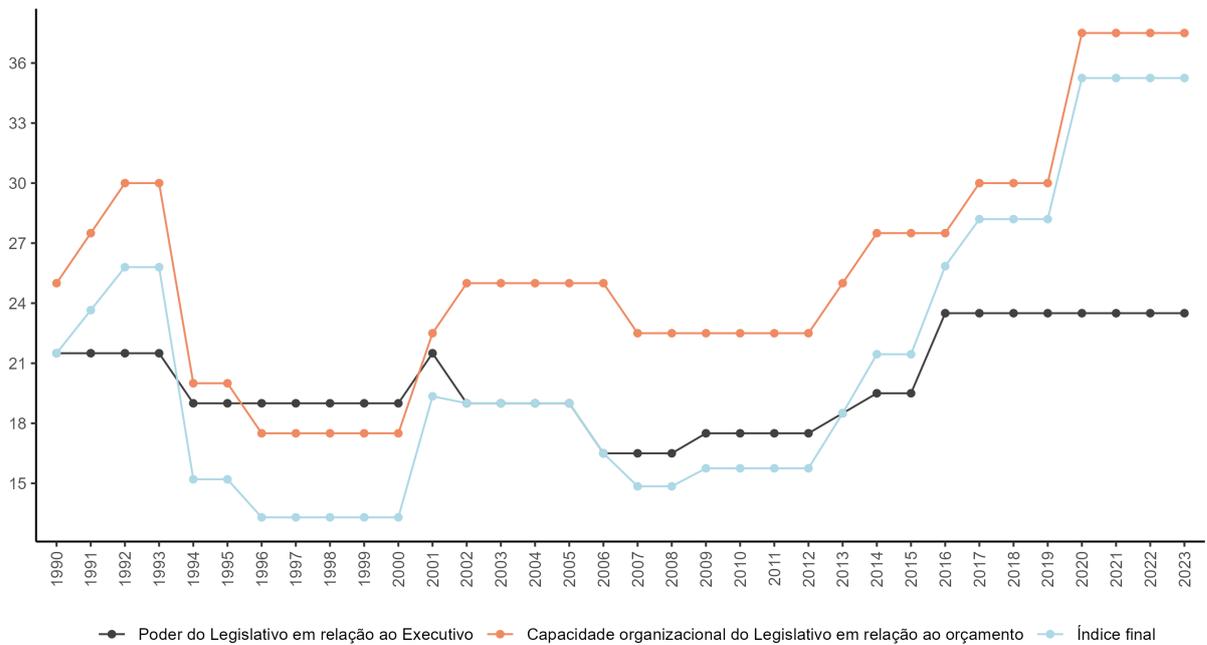
Em primeiro lugar, observo que o Legislativo nacional está em seu auge de poder

**Figura 8 – Índice de poder orçamentário do Legislativo brasileiro**



Fonte: elaboração própria.

**Figura 9 – Índice principal e subíndices**



Fonte: elaboração própria.

orçamentário, contudo ainda não supera o Poder Executivo, isso é, fica sempre abaixo dos 50 pontos. Para fins de comparação, o trabalho de Wehner (2006) informa que ao menos onze países possuem um Legislativo mais poderoso que o Executivo em termos orçamentários.

Em segundo lugar, é possível observar com clareza dois grandes momentos de mudança institucional. O primeiro se deu entre 1993 e 1996, no qual o Legislativo perdeu poder em mais de 10 pontos. Ao contrário do que as análises costumam privilegiar, o principal responsável por essa mudança foram as questões relativas à capacidade organizacional do Legislativo, principalmente no que diz respeito às amarras burocráticas ao envio de recursos (Questão 2). Já a segunda mudança principal parte da curva da mudança de poder ocorreu gradualmente entre 2013 e 2020, sendo agora um reflexo mais equilibrado da variação nos dois subíndices, embora ainda guarde mais influência da capacidade organizacional do Legislativo. Nesse período, as principais mudanças foram, nessa ordem: o surgimento dos marcadores de resultado primário (Questão 5), o orçamento impositivo (Questão 9) e a limitação do poder de modificação do orçamento (Questão 8). O peso relativo dessas mudanças é discutível, mas, como demonstrarei na Seção 5.4, as pontuações atribuídas ainda guardam relação com a realidade. Destaco ainda a breve melhoria da situação dos legisladores em 2001, o que pode ser explicado pelo movimento da melhoria das instituições de controle (questões 4 e 7).

Em suma, proponho a explicação do poder orçamentário do Legislativo nacional em dez instituições expressas em um índice. O trabalho avança na literatura não pela representação em números, mas também pela inclusão de instituições não privilegiadas pelas análises anteriores e pela forma de racionalizá-las como um conjunto. A situação hoje é a mais favorável que os legisladores brasileiros já observaram na história recente, mas seria equívoco dizer que "tomaram as rédeas do orçamento" ou que o Executivo perdeu completamente o orçamento como ferramenta de barganha política (se é que serve para tal). Trabalhos que clamem a reconfiguração do sistema pela mudança institucional precisam de uma estratégia teórica mais consistente para definir quais instituições importam em relação ao período analisado. Embora esta possa não ser a melhor seleção de instituições, a existência de um critério para selecioná-las foi o suficiente para compreender uma evolução histórica que a mídia e a literatura deixaram de perceber pela saliência que uma mudança de regras tem em relação às outras.

### 5.3 Comparações

Como já anunciado, reproduzi os índices de Alesina *et al.* (1998), Wehner (2006) e Dabla-Norris *et al.* (2010) a fim de compará-los com o índice criado no presente trabalho. A unidade de análise é a questão-ano, sobre a qual trago, na base de dados do presente trabalho<sup>36</sup>, a respectiva pontuação, seu fundamento legal, a fonte de atribuição da pontuação e se é ou não um subcomponente de determinada questão. Nos metadados e no Apêndice D, podemos observar a redação completa da questão, suas dimensões respectivas, seus sistemas de pontuação e o trabalho que lhes originou. Antes de mostrar tais resultados, porém, algumas observações precisam ser feitas sobre como conduzi essa reprodução.

Em geral, as pontuações Alesina *et al.* (1998) e Dabla-Norris *et al.* (2010) já foram feitas por Giuberti (2012) para os anos de 1990 a 2010, embora a compilação dos fundamentos para cada questão-ano tenha sido feita por mim. O índice de Wehner (2006) foi reproduzido por mim para todo o período de análise, enquanto os demais foram reproduzidos por mim para os anos de 2011 a 2023.

Existiram muitas questões em que Giuberti (2012) mudou a pontuação de uma questão a partir do ano de promulgação da lei. Mas, como expus na metodologia (Seção 3.2), a melhor opção é atribuir mudanças na pontuação para o ano orçamentário, dado que o orçamento do ano corrente raramente é afetado pela lei aprovada durante a sua execução. Na base de dados, essas pontuações estão marcadas como de autoria própria na variável relativa à fonte de atribuição da pontuação.

Acerca da reprodução do índice de Alesina *et al.* (1998), algumas observações precisam ser feitas. Primeiro, a questão 5 (*ale\_rest\_em*) não aprofunda o poder de emenda e suas mudanças, pois não considera os limites financeiros e nem as limitações burocráticas, resultando em uma única pontuação para o Brasil ao longo de todo o período. Contudo, a pontuação já considera a prática informal da reestimativa de receitas. Segundo, a pontuação da questão 8 (*ale\_cut\_sp*) não considera a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares. Atribui-se 6,66 a todos os anos em geral, pois o governo pode contingenciar os gastos não obrigatórios, apesar de a LDO de 1999 e a LRF determinarem que o contingenciamento é bimestral e condicionado às regras de arrecadação. Em outras palavras, essa pergunta não considera o quanto de gastos obrigatórios entram na pontuação, nem se esses gastos obrigatórios incluem as emendas legislativas. Terceiro, é interessante notar que a pontuação da questão 9 (*ale\_deb\_assup*) foi afetada pela pandemia, pois

<sup>36</sup> O material pode ser acessado [aqui](#).

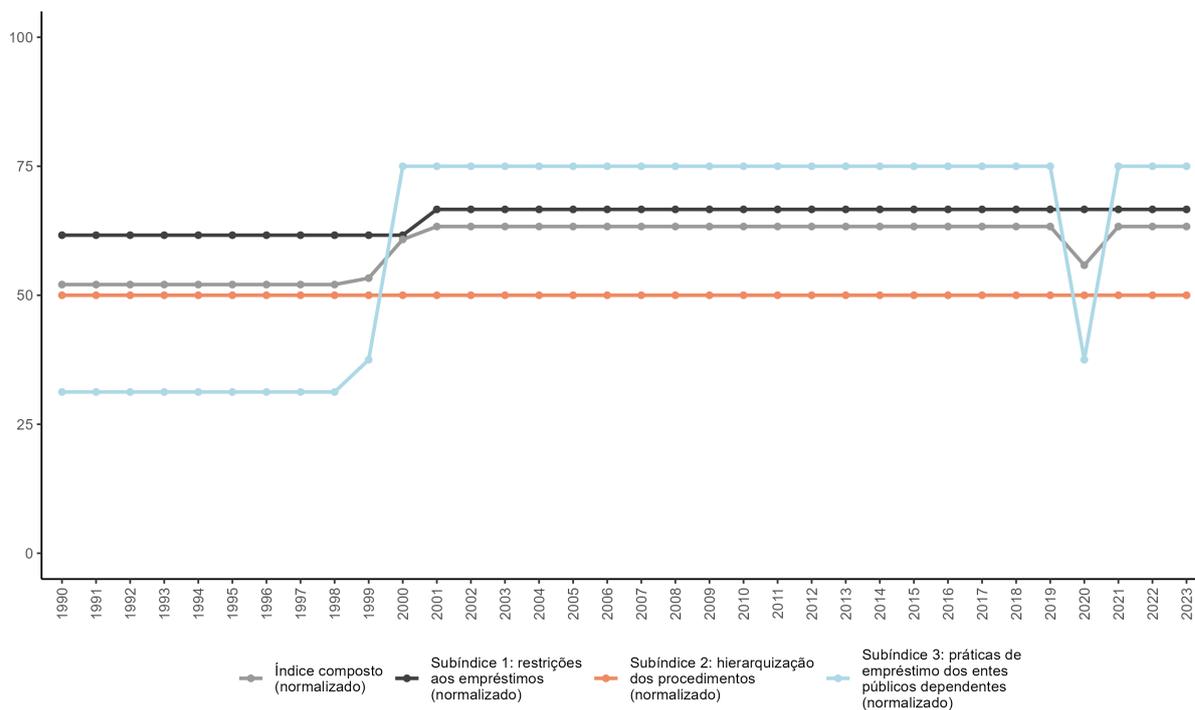
a Lei Complementar nº 173/2020 (Brasil, 2020a) aboliu o sistema de concessão de garantias para a contratação de empréstimos pelos entes federativos. Sobre a Questão 10-A (*ale\_bor\_aut\_local*), Giuberti (2012) descreve uma mudança a partir da Resolução nº 78/1998 do Senado Federal (Brasil, 1998), mas o somente muda de 5 pontos para 7,5 pontos em 2000. Assim, o foi corrigido para refletir as mudanças em 1999, visto que a resolução passou a valer em 1 de julho daquele ano.

A reprodução do índice de Alesina *et al.* (1998) para o Brasil durante 1990 a 2023 pode ser vista na Figura 10, na qual todos os índices e subíndices foram normalizados em uma escala de 0 a 100. É possível observar como o Brasil teve uma melhora a partir de 2000 devido à LRF e à LDO que antecipou suas reformas. Como já explicado por Giuberti (2012), o desenho orçamentário da CF foi, inicialmente, desfavorável ao equilíbrio fiscal e se tornou mais favorável após a LRF. Ainda, é possível observar que o índice permaneceu praticamente estável após 2000, com exceção para o ano de 2020, cuja Lei Complementar nº 173/2020 (Brasil, 2020a) influenciou a forma como a União assume a dívida de entes federativos. Com a pontuação de 52,07 para os anos de 1990 a 1998, o Brasil continuou bastante similar à análise empreendida por esses autores. Contudo, as pontuações a partir de 1999 tornam o Brasil comparável ao Panamá e ao Uruguai de 1980 a 1993. O mais importante, contudo, é notar que as significativas transformações do orçamento impositivo (Questão 9), dos marcadores de resultado primário (Questão 5), dos limites financeiros à proposição de emendas (Questão 1) não são identificadas pelos índices desses autores.

Passando ao índice de Wehner (2006), há apenas uma observação para a reprodução. Sobre a Questão 3-B (*weh\_exec\_withold*), acerca da “autoridade legal para cortar gastos após a aprovação do orçamento”, o Brasil recebeu uma pontuação de 1,7 desde o início da análise até o início do orçamento impositivo. O autor não prevê a possibilidade de o país receber metade da pontuação máxima desse subcomponente (3,3), mas não especifica se a capacidade de segurar a execução importa somente em relação aos gastos do poder Legislativo ou ao orçamento como um todo. Assim, fiz esta adaptação para melhor refletir a realidade brasileira. Como discutido na questão 9, meu índice avalia e integra ambas as possibilidades.

As pontuações do índice de Wehner (2006) para o Brasil para os anos de 1990 a 2023 podem ser vistas na Figura 11. O leve aumento do poder orçamentário do Legislativo em 1992 é devido à melhora da capacidade do comitê orçamentário dada pela regulamentação da atuação dos comitês setoriais (Questão 5-B do autor, *weh\_com\_bud*, e Questão 6 desse trabalho). O

**Figura 10** – Reprodução dos índices de Alesina *et al.* (1998)



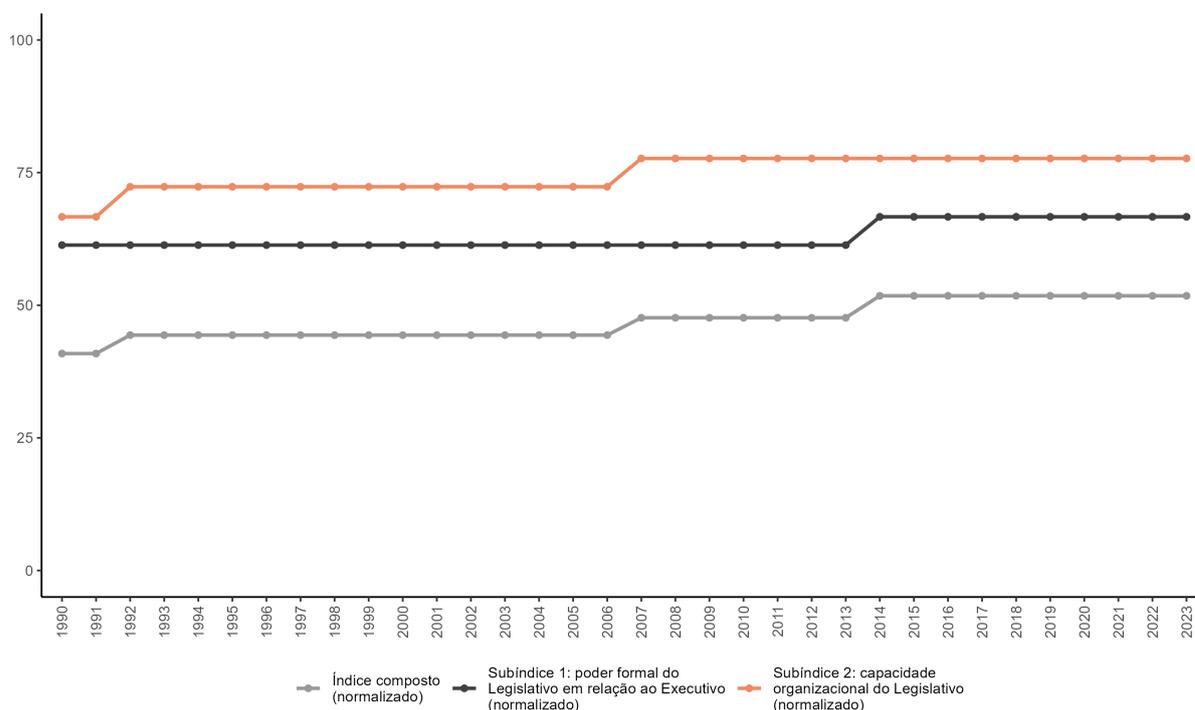
Fonte: elaboração própria com base parcial nos dados de Giuberti (2012).

outro breve aumento de poder em 2007 também se deve aos comitês setoriais, que passaram a ser obrigatórios e mais significativos. Em 2014, o poder aumentou devido ao orçamento impositivo diagnosticado na Questão 3-B (*weh\_exec\_withhold*), embora o incremento não seja muito significativo por ser apenas um subcomponente da terceira questão. Com tais pontuações, o Brasil é comparável a países do terceiro quartil da análise original, a exemplo do Uruguai, da Espanha, Coreia do Sul, Bélgica, Argentina, México e Alemanha. Em suma, este índice está mais próximo de diagnosticar as transformações institucionais brasileiras por ser sensível ao orçamento impositivo, embora permaneça cego à influência das demais regras examinadas.

A reprodução dos índices de Dabla-Norris *et al.* (2010) guarda o maior número de observações.

Em relação à Questão 9 (*dab\_sc\_extbud*), acerca das despesas extraorçamentárias, não foi possível encontrar um relatório a seu respeito. As evidências de Giuberti (2012) baseiam-se na unicidade de orçamentos (art. 165, §5º, da CF) e no relatório de performance da administração financeira do Brasil produzido pelo Banco Mundial (2009). Assim, supus que as despesas extraorçamentárias estão abaixo de 1% do PIB por todo o período.

Na Questão 12 (*dab\_info\_risk*), acerca das informações sobre riscos fiscais no orçamento, corrigi a análise de Giuberti (2012). Considero que o país obteve a pontuação máxima a partir

**Figura 11** – Reprodução dos índices de Wehner (2006)

Fonte: elaboração própria.

de 2001, pois a LDO de 2000 (Brasil, 1999), produzida em 1999, não contém anexo de riscos fiscais ou qualquer instituição que a obrigasse a tal. Isso também ocorre com a Questão 20 (*dab\_pubh\_leg*) e com a Questão 32 (*dab\_timescop\_audrep*), ambas dependentes da LRF (Brasil, 2000).

Na Questão 16 (*dab\_td\_app*), a Resolução nº 1/2006 do CN foi publicada em dezembro de 2006, influenciando o procedimento somente para o orçamento de 2008, dado que a aprovação da estrutura do orçamento de 2007 já havia sido realizada de acordo com os antigos procedimentos<sup>37</sup>.

Para o ano de 1991 e a Questão 22 (*dab\_int\_cont*), a autora afirma que os controles do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) não existiam, atribuindo a nota adequada como 2. Contudo, a sua tabela de valores reporta a nota 4. Fiz a correção.

Acerca da Questão 28 (*dab\_info\_exp*), Giuberti (2012, p. 192) define despesa em atraso (*arrears*) como “aquela em que o tempo transcorrido entre a liquidação e o pagamento é maior do que o usual, correspondendo, portanto, a uma parcela dos restos a pagar processados”. Os

<sup>37</sup> Nas palavras da autora: “Em relação ao procedimento para a aprovação do orçamento pelo Legislativo (Questão 16), as etapas de apreciação do projeto de lei na CMO, com a definição da receita disponível para emendas pelo parecer da receita e com a fixação dos limites para emendas no parecer preliminar, configuram-se em um procedimento *top-down* no processo de votação, conforme definição dos autores para esta questão, o que corresponde à nota 4. No entanto, este procedimento é recente, instituído em 2006 pela Resolução nº 1 do Congresso Nacional” (Giuberti, 2012, p. 187).

restos a pagar processados são as despesas de exercícios anteriores que foram empenhadas e liquidadas, mas não pagas (Restos [...], 2019). A fonte empírica da autora para a questão é o relatório Banco Mundial (2009), mas, devido a sua desatualização, proponho-me a verificar o percentual do PIB que corresponde aos restos a pagar processados. Com dados fornecidos pelo Tesouro Nacional<sup>38</sup> e pelo IBGE<sup>39</sup>, observei que os restos a pagar processados entre 2003 e 2017 atingiram um valor máximo de 0,003% do PIB em 2015<sup>40</sup>. Assim, supus que a nota continua a ser 4 entre 2010 e 2023.

Também mudei o que Giuberti (2012) considerou na Questão 31 (*dab\_time\_legaud*), pois não há apreciação das Contas Presidenciais de 2001 em diante (ver Seção 4.6.1, a Questão 10), resultando em 0 pontos para o Brasil desde 2002.

A Figura 12 demonstra os valores para os índices principais compostos propostos por esses autores, enquanto a Figura 13 demonstra os subíndices. Para fins de apresentação, transformei a escala de 0 a 4 dos índices finais em uma escala de 0 a 100. Sem surpresas, os índices acompanham a tendência identificada por Giuberti (2012) de que as instituições democráticas seriam crescentemente mais aliadas à disciplina fiscal. O que mais chama atenção, porém, é a ausência de transformações desde 2008.

A fim de comparar os índices, as pontuações dos índices de Alesina *et al.* (1998) e de Dabla-Norris *et al.* (2010) precisaram ser invertidas a fim de melhor expressar o binômio da concentração-difusão de poder. Enquanto as maiores pontuações nesses índices são atribuídas aos cenários de maior concentração de poder, as maiores pontuações no índice do presente trabalho e no índice de Wehner (2006) são atribuídas à maior difusão de poder. Assim, a inversão seguiu a seguinte fórmula: *Pontuação Final = Pontuação Máxima - Pontuação Real*. Dado que os índices e subíndices estão normalizados, a pontuação máxima é sempre igual a 100.

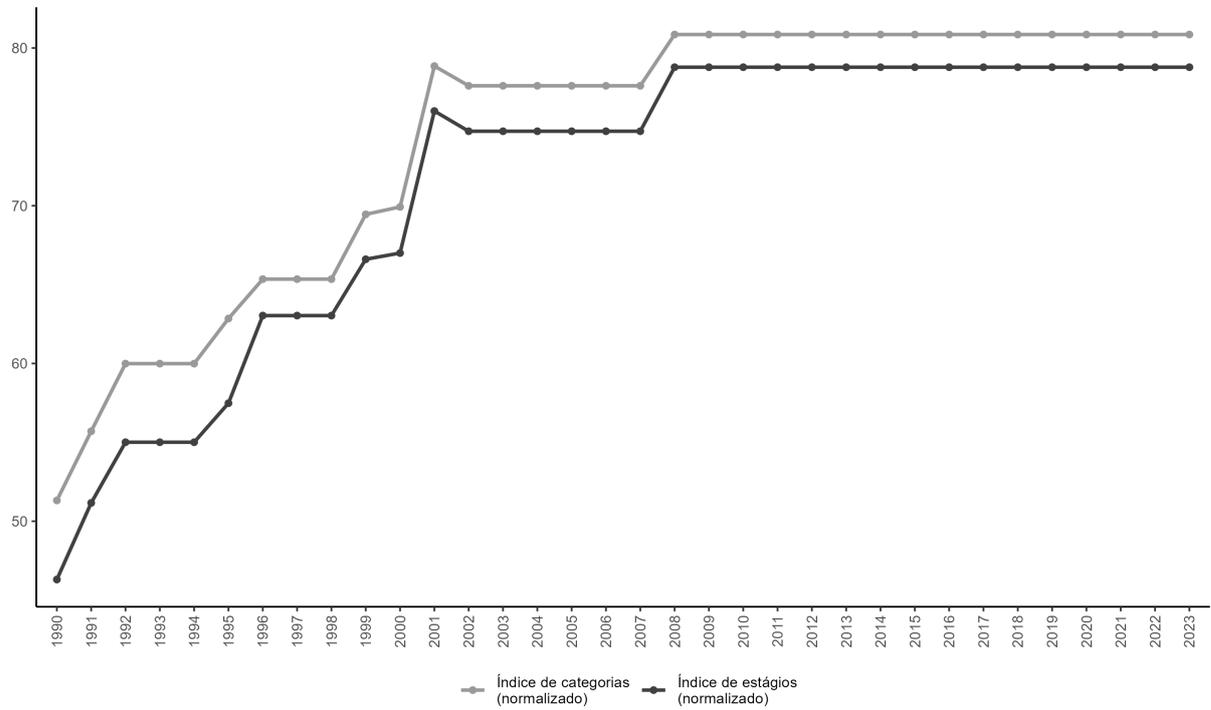
As comparações entre os principais índices podem ser vistas na Figura 14, enquanto suas estatísticas descritivas podem ser vistas na Tabela 3. O propósito do “índice modificado” será visto na sessão seguinte. Por ora, basta saber que ele é o mesmo índice elaborado nesse trabalho, com a exceção da retirada da questão relativa à capacidade de contingenciar (Seção 4.5.2, a Questão 9). Primeiro, somente o índice deste trabalho parece ter um formato de "U". Segundo, somente esse índice e o índice composto de Wehner (2006) anunciam que o Legislativo nacional está em sua fase de maior poder orçamentário desde a Constituição de 1988. Terceiro,

<sup>38</sup> Disponível [aqui](#), acesso em 12 out. 2024.

<sup>39</sup> Disponível [aqui](#), acesso em 12 out. 2024.

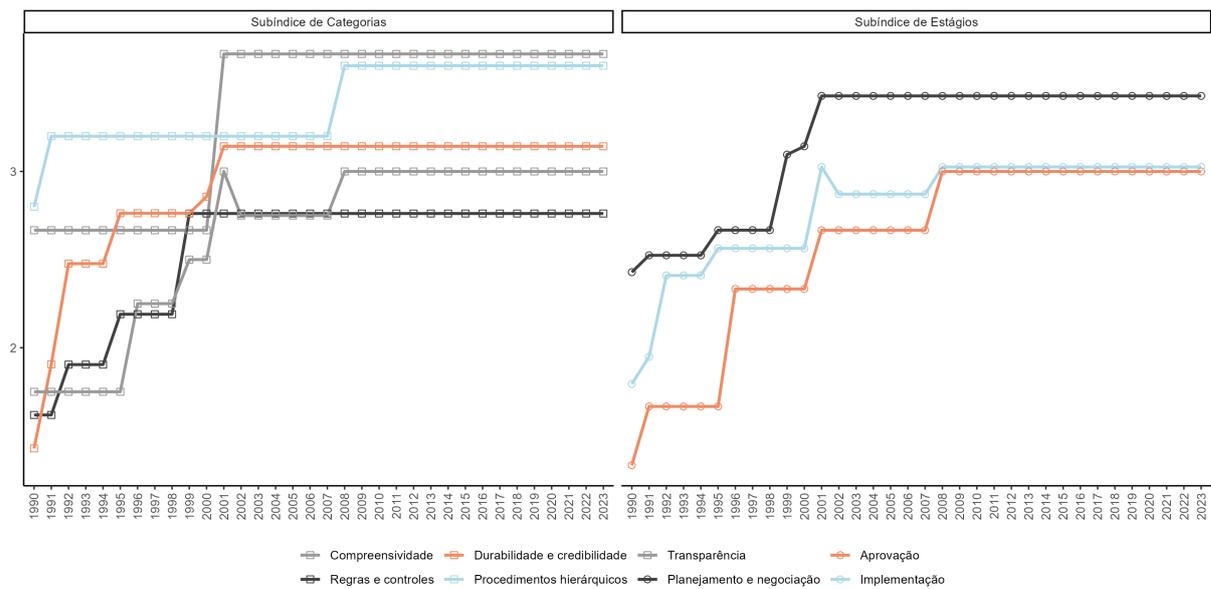
<sup>40</sup> Os dados podem ser observados no material de reprodução do presente trabalho.

**Figura 12 – Reprodução dos índices principais de Dabla-Norris *et al.* (2010)**



Fonte: elaboração própria com base parcial nos dados de Giuberti (2012).

**Figura 13 – Reprodução dos subíndices de Dabla-Norris *et al.* (2010)**



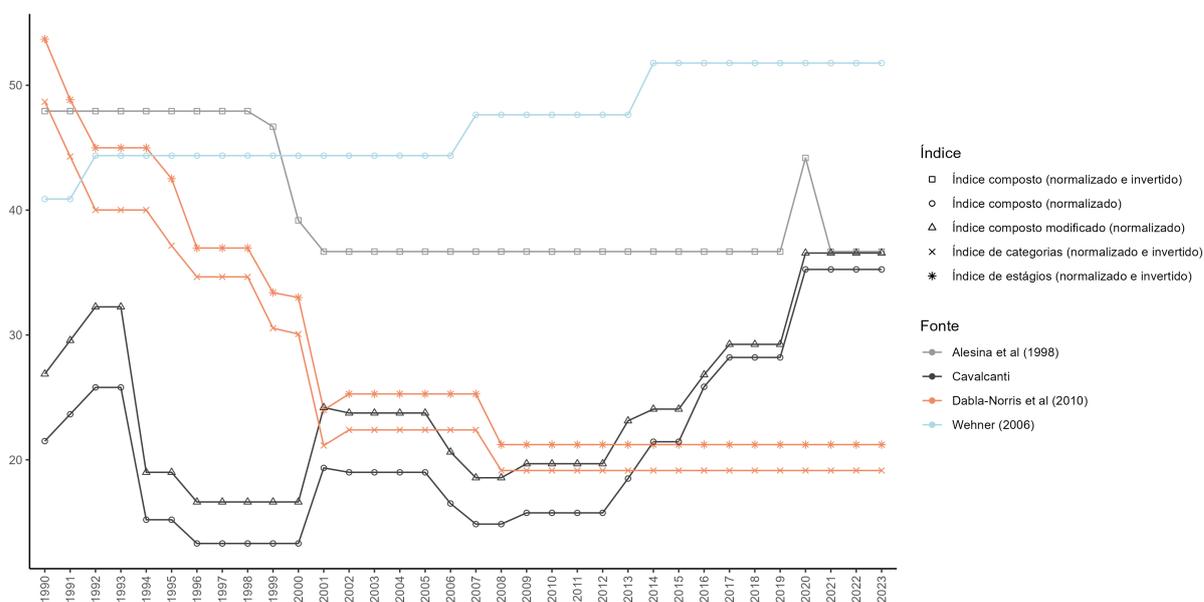
Fonte: elaboração própria com base parcial nos dados de Giuberti (2012).

**Tabela 3** – Estatísticas descritivas dos índices

Índice	Autoria	Máximo	Mínimo	Média	Mediana
Índice composto (normalizado e invertido)	Alesina <i>et al.</i> (1998)	47,93	36,68	40,25	36,68
Subíndice 2: hierarquização dos procedimentos (normalizado e invertido)	Alesina <i>et al.</i> (1998)	50,00	50,00	50,00	50,00
Índice Composto (normalizado)	Wehner (2006)	51,78	40,89	47,01	46,00
Subíndice 1: poder formal do Legislativo face ao Executivo (normalizado)	Wehner (2006)	66,67	61,33	62,90	61,33
Subíndice 2: capacidade organizacional do Legislativo (normalizado)	Wehner (2006)	77,67	66,67	74,67	75,00
Subíndice de categorias: procedimentos hierárquicos (normalizado e invertido)	Dabla-Norris <i>et al.</i> (2010)	30,00	10,00	15,59	20,00
Índice de categorias (normalizado e invertido)	Dabla-Norris <i>et al.</i> (2010)	48,68	19,15	25,78	21,77
Índice de estágios (normalizado e invertido)	Dabla-Norris <i>et al.</i> (2010)	53,70	21,22	28,60	24,64
Índice composto (normalizado)	Cavalcanti	35,25	13,30	20,91	19,00
Índice composto modificado (normalizado)	Cavalcanti	36,56	16,63	24,41	23,75
Subíndice 1: poder do Legislativo face ao Executivo (normalizado)	Cavalcanti	47,00	33,00	40,09	38,00
Subíndice 2: capacidade organizacional do Legislativo em relação ao orçamento (normalizado)	Cavalcanti	75,00	35,00	51,18	50,00

Fonte: elaboração própria.

**Figura 14 – Comparação entre principais índices**



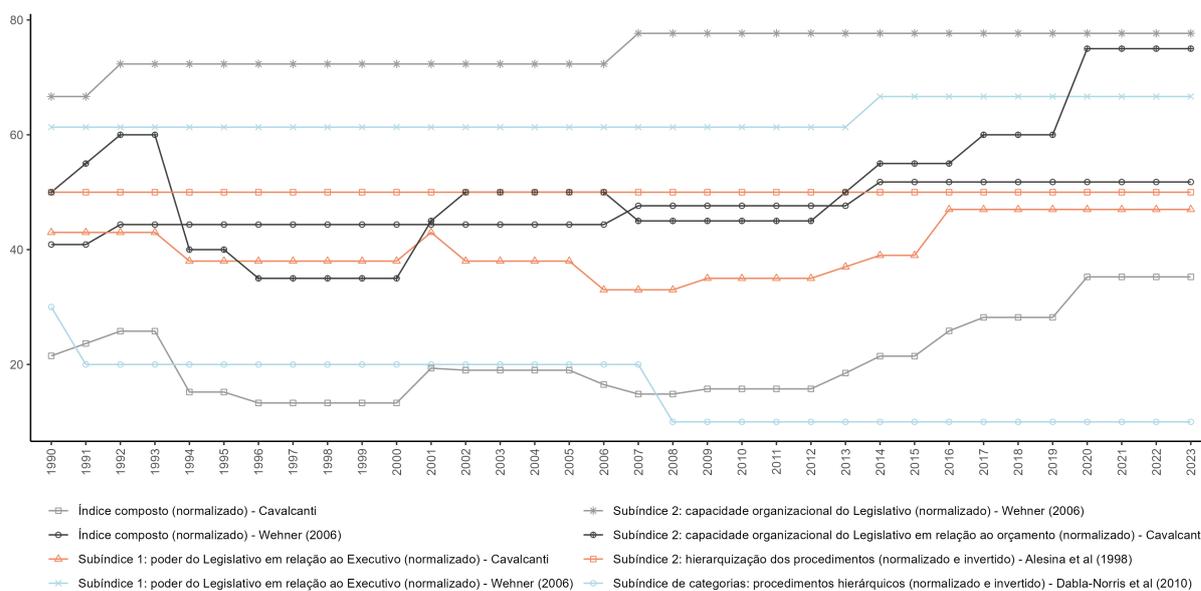
Fonte: elaboração própria com base parcial nos dados de Giuberti (2012).

o objetivo do trabalho parece ter sido cumprido: apresento uma quantificação mais precisa das transformações institucionais brasileiras.

Levando em consideração os subíndices, a Figura 15 compara as construções de escopos mais semelhantes entre si. Lembrando o que foi discutido na Seção 2.1 e na Seção 3.2: os subíndices do presente trabalho e de Wehner (2006) se referem, respectivamente, ao poder formal do Legislativo em relação ao Executivo e à capacidade organizacional do Legislativo; o subíndice 2 de Alesina *et al.* (1998) refere-se especificamente à hierarquização dos procedimentos; e o subíndice 4 de categorias de Dabla-Norris *et al.* (2010) também é voltado aos procedimentos hierárquicos. Nessa imagem, o que mais chama atenção é o quão imutável os procedimentos hierárquicos são para os subíndices de Alesina *et al.* (1998) e Dabla-Norris *et al.* (2010), quando a expectativa seria o decréscimo da pontuação devido às transformações diagnosticadas neste trabalho.

É claro que esse é apenas um exercício teórico superficial de comparar ferramentas criadas para propósitos distintos. Enquanto Alesina *et al.* (1998) e Dabla-Norris *et al.* (2010) estavam interessados em diagnosticar os determinantes institucionais da disciplina fiscal, estou interessada em demonstrar as transformações institucionais no equilíbrio de poderes entre Legislativo e Executivo em termos de política orçamentária. Ainda, todos os autores analisados neste capítulo tinham um fim comparativo internacional em mente, enquanto o presente trabalho apenas se preocupa com as transformações domésticas.

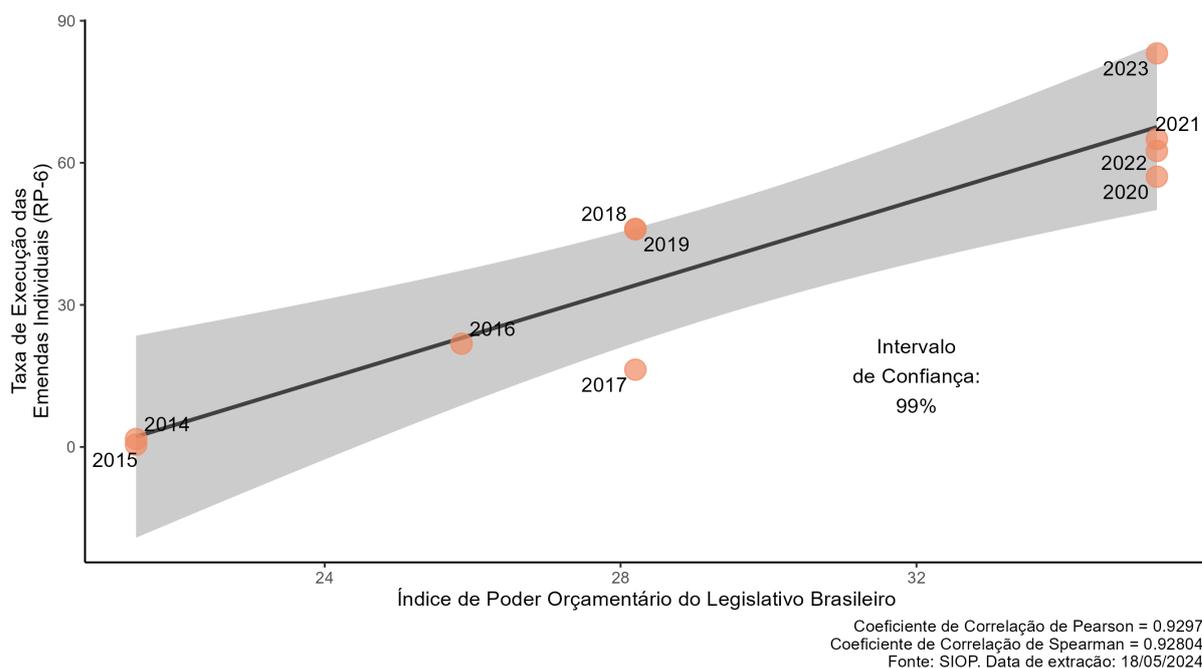
**Figura 15 – Comparação entre índices semelhantes**



Fonte: elaboração própria com base parcial nos dados de Giuberti (2012).

#### 5.4 O que explica o poder orçamentário do Legislativo?

Embora tenha alta coerência interna e reflita as mudanças institucionais discutidas anteriormente, o índice elaborado realmente representa a influência do Poder Legislativo Federal na política orçamentária? A resposta pode ser obtida por meio da comparação entre o índice e a taxa de execução das emendas individuais, algo parecido com o que Wehner (2006) julgou adequado (mas impossível) para a validação de seu índice. Aqui a taxa de execução de emendas individuais é a simples razão entre o montante pago e o montante dotado (valores atualizados) para as emendas individuais de cada ano. Perceba-se que esse cálculo só pode ser feito para os anos de 2014 a 2023, pois foi quando surgiu o marcador de resultado primário relativo às emendas individuais (ver Seção 4.3.2 e Tabela 1). Os resultados podem ser vistos na Figura 16.

**Figura 16** – Relação entre índice e taxa de execução de emendas individuais

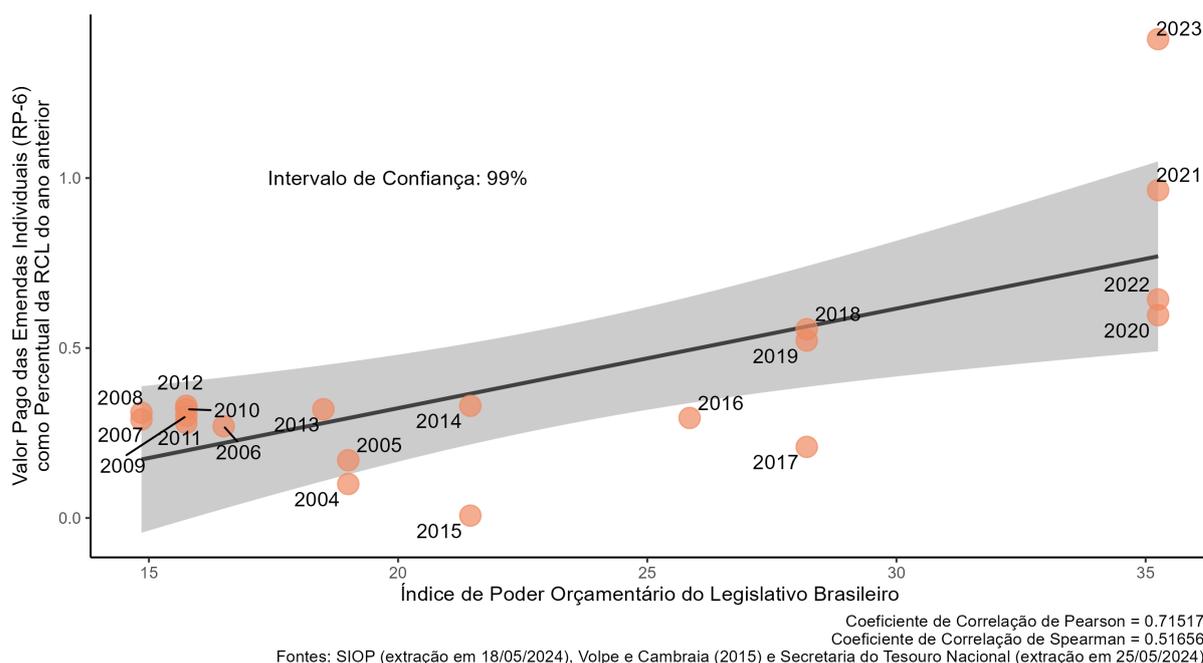
Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIOP.

Não se trata da comparação ideal, pois não inclui todos os anos de análise desta pesquisa. Ainda, excluem-se as demais modalidades de emendas. Entretanto, importa notar que a própria escassez de informação acerca da taxa de execução de emendas de diversos tipos e em diversos anos decorre da própria ausência dos marcadores de resultado primário (Seção 4.3.2). Ainda, tal *proxy* já é capaz de revelar uma alta correlação (0,929) entre os componentes analisados, o que indica uma alta representatividade do índice em relação ao seu objeto de análise.

Outra forma de validar o índice é observar a sua relação com o montante de emendas individuais pagas transformadas em percentual da RCL do ano anterior, incluindo os restos a pagar executados. Nesse caso, dados anteriores ao marcador de resultado primário estão disponíveis no trabalho de Volpe e Cambraia (2015). Os dados dos demais anos puderam ser colhidos por meio do SIOP e do Tesouro Nacional<sup>41</sup>, sendo os cálculos feitos por mim. Assim, a relação entre o índice e o montante de emendas individuais executados como percentual da RCL do ano anterior poder ser vista na Figura 17.

Mais uma vez, a alta correlação (0,715) entre o índice e a métrica de interesse aponta para uma alta validade externa, agora considerando um maior número de anos. Chama atenção o fato de que o ano de 2023 é um ponto fora da curva, embora a sua taxa de execução de 1,4% da RCL ainda esteja abaixo do montante de 2% da RCL fixado pela Emenda Constitucional nº

<sup>41</sup> Disponível [aqui](#). Acesso em 2 de junho de 2024.

**Figura 17** – Relação entre índice e montante executado de emendas individuais como percentual da RCL

Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIOP.

126/2022 (ver Seção 4.5.2) (Brasil, 1988). O formato dos dados indica uma relação quadrática entre o poder orçamentário e a taxa de execução das emendas individuais, o que irei explorar a seguir.

O leitor certamente se pergunta o quanto de endogeneidade existe para que o índice possua uma correlação tão alta com as métricas de validação escolhidas. Até o momento, identifiquei endogeneidade somente em relação à questão do orçamento impositivo (Seção 4.5.2). Isso porque a obrigatoriedade de execução implica a elevação da taxa de execução e também um aumento do poder orçamentário mapeado no índice, sendo um claro caso do que a literatura chama de “*confounder*” (Cinelli; Forney; Pearl, 2022; Pearl; Mackenzie, 2018).

Na tentativa de testar a robustez do índice, percebi a impossibilidade de controlar por essa variável para a primeira métrica de validação, pois a obrigatoriedade de execução das emendas individuais surgiu no mesmo ano em que foi possível extrair a taxa de execução das emendas (ver Tabela 1). Assim, criei um índice alternativo com os mesmos procedimentos descritos na Seção 3.2, mas excluindo a pontuação relativa à Questão 9. Após, fiz dois modelos cuja variável dependente foi a taxa de execução de emendas individuais: um cuja variável independente é o índice completo; outro cuja variável independente é o índice alternativo.

Em relação à segunda métrica de validação (o montante executado como percentual da RCL do ano anterior), pude controlar pelos anos de orçamento impositivo. Ainda, utilizei

**Tabela 4** – Variáveis dos modelos

Variável	Fonte	Função	Relação Esperada
Montante Executado de Emendas Individuais como Percentual da RCL ( <i>exec_rp6_rcl</i> ).	Secretaria do Tesouro Nacional	Dependente	
Taxa de Execução de Emendas Individuais ( <i>taxexec_rp6</i> ): relação entre valor dotado e valor pago para emendas individuais.	SIOP	Dependente	
Índice de Poder Orçamentário do Legislativo Brasileiro ( <i>index_final</i> )	Elaboração própria	pró-	Independente Positiva
Índice de Poder Orçamentário do Legislativo Brasileiro elevado ao quadrado ( <i>index_final_sq</i> )	Elaboração própria	pró-	Independente Positiva
Índice de Poder Orçamentário do Legislativo Brasileiro Modificado ( <i>index_final_modif</i> ): igual ao anterior, com exceção da retirada da questão 9.	Elaboração própria	pró-	Independente Positiva
Ano de COVID-19 ( <i>covid</i> ): <i>dummy</i> para os anos de 2020 e 2021.	Elaboração própria	pró-	Controle Negativa
Ano de Orçamento Impositivo ( <i>orcimp</i> ): <i>dummy</i> para os anos de 2014 a 2023.	Elaboração própria	pró-	Controle Positiva
Inflação ( <i>ipca_br</i> ): valor do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado em 12 meses para o mês dezembro do ano respectivo.	IBGE	Controle	Negativa

Fonte: elaboração própria.

uma *dummy* para controlar pelos anos mais afetados pela pandemia de Covid-19 (2020 e 2021). Também proponho controlar pela inflação, dado que a literatura relata um contingenciamento da execução de emendas em tempos econômicos difíceis (Praça, 2010; Figueiredo; Neto, 2008). A Tabela 4 descreve as variáveis do modelo.

Ainda que não seja um modelo acabado e com um número de observações robusto, trata-se da primeira tentativa de prever os determinantes da execução de emendas individuais da literatura. Os resultados podem ser vistos na Tabela 5. Em geral, o índice elaborado nesse trabalho parece determinar a execução de emendas individuais com um nível de confiança de 99%. Até em sua versão modificada (ou seja, sem levar em consideração o orçamento impositivo), o índice continua a ser estatisticamente significativa. As variáveis para fatores externos que, em tese,

**Tabela 5** – Modelos para a execução das emendas individuais

	m1	m2	m3	m4
	<i>taxexec_rp6</i>	<i>taxexec_rp6</i>	<i>exec_rp6_rcl</i>	<i>exec_rp6_rcl</i>
Constante	-119.349** (32.092)	-130.871* (35.616)	-0.572 (0.356)	-0.009 (0.195)
<i>i_final</i>	5.377** (0.935)		0.052** (0.016)	
covid	-13.874 (12.582)	-13.488 (13.083)	-0.087 (0.226)	-0.162 (0.214)
ipca_br	0.650 (1.758)	-0.046 (1.778)	-0.004 (0.028)	-0.001 (0.026)
<i>i_final_modif</i>		5.627** (1.025)		
orcimp			-0.366 (0.212)	-0.320 (0.174)
<i>i_final_sq</i>				0.001** (0.000)
$R^2$	0.888	0.879	0.602	0.658
$N$	10	10	20	20

Significância: \*\*\*  $\equiv p < 0.001$ ; \*\*  $\equiv p < 0.01$ ; \*  $\equiv p < 0.05$

Fonte: elaboração própria.

constrangem o Executivo na execução de emendas individuais parecem não importar (inflação e Covid-19), embora geralmente assumam o sinal esperado. A relação quadrática indicada na Figura 16 parece não trazer ganhos explicativos quando comparada ao índice normal.

Ainda, destaco a ausência de resultados significativos para o orçamento impositivo. Isso quer dizer que o orçamento impositivo não pode ser classificado como a mudança institucional mais importante, sendo mais um reflexo da escalada de poder que já estava sendo construída há pelo menos 5 anos. Ainda, trago evidências de que o real poder de interferência dos legisladores nas finanças públicas é ditado pelas instituições, não pelas circunstâncias macroeconômicas.

Com esses resultados, reforço a tese de que o ganho de poder orçamentário do Poder Legislativo brasileiro foi construído por meio de uma série de avanços (e retrocessos) em ao

menos dez tipos diferentes de instituições, as que consegui selecionar e descrever no Capítulo 4. Considero, assim, que o objetivo da presente dissertação foi cumprido: em meio à selva de regras, colecionei e analisei o que importa para entender o que aconteceu com o *power of the purse* do Legislativo nacional.

## 6 CONCLUSÕES

Quando Filc e Scartascini (2007) diagnosticaram as mudanças institucionais orçamentárias na América Latina entre 1990 e 2005, o Brasil não foi listado como um dos poucos casos de mudanças nas relações Executivo-Legislativo. Na análise, os autores mantiveram o foco nos poderes de emenda e suas restrições (Seção 4.1.1). Como demonstrado na Seção 5.3, a literatura comparada pode se beneficiar de recortes mais específicos e de um maior grau de localismo nas análises institucionais.

Ainda que não tenha examinado as causas de maneira profunda e sistemática como fizeram meus predecessores (Rocha, 2014; Praça, 2010), espero haver facilitado o trabalho de futuras pesquisas que o farão. Além disso, espero que este trabalho seja uma contribuição a todos os estudantes que, como eu, já estiveram confusos sobre o que realmente acontece por detrás dos números orçamentários. Mais ambiciosamente, espero que a literatura possa se beneficiar do meu índice para aprofundar os estudos sobre o Legislativo e suas políticas distributivas.

Como pesquisas futuras, vejo que a literatura está mais próxima do que nunca da construção de um modelo de sucesso do presidencialismo de coalizão que tenha como determinantes o tamanho da caixa de ferramentas (poderes institucionais) e o uso contingente dos seus componentes (quantidade de ministérios cedidos à coalizão, quantidade de emendas fora das margens de execução obrigatória, congruência ideológica entre poderes, etc.). O índice do presente trabalho representaria um subconjunto das ferramentas nessa caixa. A maior oportunidade, porém, parece ser o esclarecimento do quanto o orçamento é ou não um componente da governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Como principal mensagem, porém, sugiro que o exame da mudança institucional em qualquer área da política deve passar por um procedimento indutivo de seleção das instituições que importam. Fazer uma análise dedutiva, partindo da legislação, pode gerar categorias que não importam para o equilíbrio de poder. Usar o mesmo procedimento com um diferente ponto de partida, as mudanças de maior saliência na literatura ou da mídia, deixa pontos cegos em relação ao conjunto das regras do jogo e sua interação recíproca (Seção 5.4). Ao mesmo tempo, aplicar uma teoria sem atentar à realidade faz com que ignoremos uma parte significativa da criatividade institucional que só o devido grau de localismo pode oferecer (Seção 5.3). Já sabemos que as instituições importam, mas quais delas realmente fazem a diferença?

Ao final, considero que a principal contribuição deste trabalho é a proposição de uma teoria acerca de quais instituições observar, além de como observá-las, para discutir e diagnosticar o equilíbrio de poder orçamentário entre o Executivo e o Legislativo brasileiros.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod\\_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29\\_PresidencialismodeCoalizao.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4251415/mod_resource/content/1/AbranchesSergio%281988%29_PresidencialismodeCoalizao.pdf)>. Acesso em: 12 de junho de 2022.
- ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf; STEIN, Ernesto. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. **Journal of Development Economics**, v. 59, n. 2, p. 253–273, 1998. ISSN 03043878. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0304387899000127>>. Acesso em: 06 de janeiro de 2023.
- ALMEIDA, Acir. A produção legislativo no pós-1988: tendências recentes e desafios. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3613/1/Livro\\_Brasil%20em%20desenvolvimento\\_2014\\_Estado%20planejamento%20e%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas\\_v.%202.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3613/1/Livro_Brasil%20em%20desenvolvimento_2014_Estado%20planejamento%20e%20pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas_v.%202.pdf)>. Acesso em: 12 de maio de 2024.
- ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. **Transferências Especiais e Incentivos Parlamentares**. Tese (Doutorado) — XI Prêmio SOF de Monografias, Brasília-DF, 2022.
- ALSTON, L. J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 22, n. 1, p. 87–114, nov. 2005. ISSN 8756-6222, 1465-7341. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jleo/article-lookup/doi/10.1093/jleo/ewj001>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2023.
- ALSTON, Lee J.; MELO, Marcus André; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil. In: STEIN, Ernesto; SCARTASCINI, Carlos (Ed.). **Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America**. Cambridge, MA: David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2009. 3WDB.
- ARAÚJO, Walbinson Tavares de. SINDORC - Sistema de indicação orçamentária RP 9. **Portal da Câmara dos Deputados**, abr. 2022. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/pln-2-2022-cn-prazo-para-apresentacao-de-emendas-das-12h-as-19h-de-hoje-dia-28-03>>. Acesso em: 13 de outubro de 2023.
- BALÁN, Manuel. Competition by Denunciation: The Political Dynamics of Corruption Scandals in Argentina and Chile. **Comparative Politics**, v. 43, n. 4, p. 459–478, jul. 2011. ISSN 0010-4159. Disponível em: <<https://www.ingentaconnect.com/content/10.5129/001041511796301597>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2023.
- BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 528–550, ago. 2017. ISSN 0034-7612, 1982-3134. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 09 de setembro de 2022.

BONFIM, Raul; LUZ, Joyce Hellen; VASQUEZ, Vitor. Mandatory Individual Amendments: a Change in the Pattern of Executive Dominance in the Brazilian Budgetary and Financial Cycle. **Brazilian Political Science Review**, v. 17, p. e0001, jun. 2023. ISSN 1981-3821. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/bpsr/a/rFmyNgZBFJgpFWrkWBrXhgQ/>>. Acesso em: 14 de outubro de 2023.

BRANDÃO, Francisco. Deputados querem ampliar transferências especiais, mas especialistas temem perda de transparência - Notícias. **Portal da Câmara dos Deputados**, jun. 2022. Disponível em: <<https://encr.pw/P5oS6>>. Acesso em: 27 de julho de 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 26 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1997**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm)>. Acesso em: 11 de agosto de 2024.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. [Constituição (1988)]. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 de junho de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1989. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1989]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1989/lei-7715-3-janeiro-1989-365443-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República, [1989]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L7800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L7800.htm)>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990**. Estima a Receita e fixa a Despesa da União para o exercício financeiro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1989\\_1994/L7999.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L7999.htm)>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1, de 1991-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1991]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-publicacaooriginal-27673-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1, de 1993-CN**. Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1993]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1993/resolucao-1-3-junho-1993-536681-publicacaooriginal-27675-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 1996 e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9082.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9082.htm)>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Resolução nº 2, de 1995-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [1995]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Resolução nº 78, de 1998 - Senado Federal.** Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, [1998]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/563584/publicacao/15747194>>. Acesso em: 07 de abril de 2024.

\_\_\_\_. **Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2000 e dá outras providências.. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9811.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9811.htm)>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 25 de junho de 2023.

\_\_\_\_. **Resolução nº 1, de 2001-CN.** Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2001]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Resolução nº 2, de 2003-CN.** Dá nova redação ao art. 25 da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2003]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2003/resolucao-2-13-novembro-2003-497949-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 11.178, de 20 de setembro de 2005.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11178.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11178.htm)>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 2, de 2006-CN.** Exclui do Anexo VI da Lei nº 11.100/2005 (LOA/2005) o empreendimento "Transferência da Gestão do Perímetro de Irrigação Salangô com 3.216 Ha no Estado Do Maranhão - no Estado do Maranhão", sem dotação consignada no orçamento corrente, sob responsabilidade da UO 53.101 (Ministério da Integração Nacional). Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Congresso/DLG2-2006.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/DLG2-2006.htm)>. Acesso em: 19 de julho de 2024.

\_\_\_\_. **Resolução nº 1, de 2006-CN.** Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2006]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-publicacaooriginal-63899-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11897.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11897.htm)>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências.. Brasília, DF: Senado Federal, [2009]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/580240/publicacao/15749750>>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências.. Brasília, DF: Senado Federal, [2012]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/588084/publicacao/15776430>>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12798.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12798.htm)>. Acesso em: 06 de janeiro de 2024.

\_\_\_\_. **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, DF: Senado Federal, [2023]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/591367/publicacao/15638695>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2024.

\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 1, de 2014 - Congresso Nacional.** Regula os procedimentos para recebimento e consolidação das indicações parlamentares para a correção dos impedimentos de ordem técnica à execução das programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2014]. Disponível em: <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/Instrucao\\_Normativa\\_1\\_2014.pdf](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/Instrucao_Normativa_1_2014.pdf)>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 86.** Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm)>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm)>. Acesso em: 11 de agosto de 2024.

\_\_\_\_. **Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da

República, [2015]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm)>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda à Constituição nº 61, de 2015.** Altera o art. 166 da Constituição Federal, para autorizar a apresentação de emendas ao projeto de lei do orçamento anual diretamente ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, DF: Senado Federal, [2015]. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121353#:~:text=Proposta%20de%20Emenda%20Ãã%20ConstituiÃ§Ã£o%20nÃ%2061%2C%20de%202015&text=Ementa%3A,Fundo%20de%20ParticipaÃ§Ã£o%20dos%20MunicÃpios.>> Acesso em: 03 de agosto de 2024.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 3, de 2015-CN.** Altera a Resolução nº 1, de 2006 - CN, para ampliar o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2015]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2015/resolucao-3-25-setembro-2015-781582-publicacaooriginal-148198-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113255.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113255.htm)>. Acesso em: 06 de janeiro de 2024.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.408, de 26 de dezembro 2016.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências.. Brasília, DF: Senado Federal, [2016]. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/602632/publicacao/15656024>>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019.** Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm)>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019.** Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13957.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13957.htm#art1)>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 569, de 11 de novembro de 2019.** Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1o do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 5, de 2019-CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências”. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-569.htm)>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 173, de 20 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de

4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp173.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm)>. Acesso em: 07 de abril de 2024.

\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 27.931/DF**. Mandado de segurança preventivo. Impugnação deduzida contra deliberação emanada do senhor presidente da câmara dos deputados que, resolvendo questão de ordem, definiu o conteúdo e o alcance da expressão “deliberações legislativas” inscrita no § 6º do art. 62 da Constituição da República. Impetrantes: Carlos Fernando Coruja Agustini, Ronaldo Ramos Caiado, José Aníbal Peres De Pontes e Presidente da República. Impetrados: Presidente da Câmara Dos Deputados. Relator: Min. Celso de Mello, 28 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2667594>>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_. **Mensagem nº 764, de 31 de dezembro de 2020**. Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, o Projeto de Lei nº 9, de 2020-CN, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências”. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[http://planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-764.htm](http://planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-764.htm)>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14116.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14116.htm)>. Acesso em: 24 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. **Resolução nº 2, de 2021-CN**. Altera disposições da Resolução nº 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2021]. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2021/resolucao-2-1-dezembro-2021-792036-publicacaooriginal-164022-pl.html>>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 851 do Distrito Federal**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. “Orçamento Secreto”. Despesas públicas resultantes de negociações ocultas entre o Executivo e sua base parlamentar de apoio no congresso. Emendas do relator (classificadas pelo identificador orçamentário RP 9). Constatação objetiva da ocorrência de efetiva transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos, assim como do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal. Requerente: Partido Socialista Brasileiro (PSB). Relatora: Min. Rosa Weber, 10 de março de 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6194438>>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 do Distrito Federal**. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. “Orçamento Secreto”. Despesas públicas resultantes de negociações ocultas entre o Executivo e sua base parlamentar de apoio no congresso. Emendas do relator (classificadas pelo identificador orçamentário RP 9). Constatação objetiva da ocorrência

de efetiva transgressão aos postulados republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos, assim como do planejamento orçamentário e da responsabilidade na gestão fiscal. Requerente: Partido Socialismo de Liberdade (PSOL). Relatora: Min. Rosa Weber, 23 de fevereiro de 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm)>. Acesso em: 23 de setembro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 1, de 2022-CN**. 2022. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2022/resolucao-1-16-dezembro-2022-793489-publicacaooriginal-166543-pl.html>>. Acesso em: 13 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/l14535.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14535.htm)>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ata de Reunião Técnica na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 do Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo de Liberdade (PSOL). Relator: Min. Flávio Dino, 06 de agosto de 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.688 Distrito Federal**. Requerente: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI). Relator: Min. Flávio Dino, 01 de agosto de 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6987935>>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.695 do Distrito Federal**. Requerente: Procuradoria Geral da República. Relator: Min. Flávio Dino. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6996131>>. Acesso em: 8 de março de 2025.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Termo de audiência de conciliação na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 854 do Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo de Liberdade (PSOL). Relator: Min. Flávio Dino, 01 de agosto de 2024. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>>. Acesso em: 8 de março de 2025.

BUENO, Natália S. Bypassing the Enemy: Distributive Politics, Credit Claiming, and Nonstate Organizations in Brazil. **Comparative Political Studies**, v. 51, n. 3, p. 304–340, 2018.

BUENO, Natália S. The Timing of Public Policies: Political Budget Cycles and Credit Claiming. **American Journal of Political Science**, p. ajps.12688, dez. 2021. ISSN 0092-5853, 1540-5907.

Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ajps.12688>>. Acesso em: 08 de novembro de 2022.

CAREY, John M; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, p. 417–439, dez. 1995. ISSN 0261-3794. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0261379494000352>>. Acesso em: 14 de janeiro de 2023.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective. **Democratization**, v. 21, n. 1, p. 72–94, jan. 2014. ISSN 1351-0347. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>>. Acesso em: 31 de julho de 2022.

CHALMERS, A F. **O que é ciência afinal?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1993.

CINELLI, Carlos; FORNEY, Andrew; PEARL, Judea. A Crash Course in Good and Bad Controls. **Journal Sociological Methods and Research**, mar. 2022. ISSN 1556-5068. Disponível em: <<https://www.ssrn.com/abstract=3689437>>. Acesso em: 06 de agosto de 2022.

CMO avalia obras que podem ficar sem recursos do Orçamento de 2024. **Senado Notícias**, nov. 2023. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/28/cmo-avalia-obras-que-podem-ficar-sem-recursos-do-orcamento-de-2024>>. Acesso em: 19 de julho de 2024.

CONVÊNIOS e outros acordos. 2023. Disponível em: <<https://portaldatransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/convenios-e-outros-acordos>>. Acesso em: 03 de agosto de 2024.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Electoral Politics as a Redistributive Game. **The Journal of Politics**, v. 48, n. 2, p. 370–389, 1986. ISSN 0022-3816. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2131098>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.

CRUZ, Antônio. Comissão discute situação de obras com indícios de irregularidades. **Portal da Câmara dos Deputados**, nov. 2023. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/1018962-comissao-discute-situacao-de-obras-com-indicios-de-irregularidades/>>. Acesso em: 19 de julho de 2024.

DABLA-NORRIS, Era; ZANNA, Luis-Felipe; PRAKASH, Tej; KVINTRADZE, Eteri; LLEDO, Victor; YACKOVLEV, Irene; GOLLWITZER, Sophia. Working Paper, **Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries**. [S.l.]: IMF, 2010.

DE que lado joga Rodrigo Pacheco? Folha de São Paulo e Spotify, 2024. Podcast Café da Manhã. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/7o77hzpOsRDgEMh7mLSonn>>. Acesso em: 05 de maio de 2024.

DINIZ, Vítor. **PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?** Dissertação (Mestrado) — Universidade de São Paulo, nov. 2016. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14032017-142110/>>. Acesso em: 12 de maio de 2024.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **As Emendas de Relator-Geral do PLOA nas Normas Regimentais do Congresso Nacional: Gênese, Configuração e Evolução Histórica**. Tese (Monografia) — Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2022.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. Scielo Preprints, 2022. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4875/version/5169>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **O redesenho das instituições orçamentárias e a explosão das emendas de relator-geral RP-9: o processo orçamentário no centro da crise política**. Scielo Preprints, 2022. ROF2022a. Disponível em: <<https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4904/version/5200>>. Acesso em: 14 de dezembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Emendas Parlamentares e Processo Orçamentário no Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo: Editora Blucher, 2023. ISBN 9786555501797. Disponível em: <<https://openaccess.blucher.com.br/article-list/9786555501797-618/list#articles>>. Acesso em: 04 de novembro de 2023.

FEDERAL Public Financial Management Performance: Based on the PEFA Methodology. [S.l.], 2009. Disponível em: <<https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BR-Dec09-PFMPR-Public.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2024.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; NETO, Fernando Papaterra Limongi. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. 1ª. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Editora FGV, 2008. ISBN 978-85-225-0646-0.

FILC, Gabriel; SCARTASCINI, Carlos. **Budget institutions and fiscal outcomes: ten years of inquiry on fiscal matters at the research department**. Washington, D.C.: [s.n.], 2004.

\_\_\_\_\_. Budgetary Institutions. In: LORA, Eduardo (Ed.). **The State of State Reform in Latin America**. Washington, D.C.: INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2007.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro, Brazil: Konrad Adenauer Stiftung, 2016. ISBN 978-85-7504-198-7.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010. ISBN 978-85-970261-2-2.

\_\_\_\_\_. **Orçamento Público**. 18ª. ed. [S.l.]: Atlas, 2022. ISBN 978-85-970261-2-2.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Instituições orçamentárias e política fiscal no Brasil: governo federal - 1965 a 2010**. Tese (text) — Universidade de São Paulo, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-31082012-193530/>>. Acesso em: 29 de março de 2024.

GIUBERTI, Ana Carolina. Budget institutions and fiscal performance of the Brazilian Federal Government. **Economia**, v. 16, n. 2, p. 176–193, maio 2015. ISSN 15177580. Disponível em: <<https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S151775801500020X>>. Acesso em: 14 de março de 2024.

GREGGIANIN, Eugênio; HELENA, Santa; TAVARES, José Fernando Cosentino; SANCHES, Osvaldo Maldonado; RIBEIRO, Romiro. A consultoria de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados: contexto histórico, atribuições, objetivo e importância. In: **40 anos de Consultoria Legislativa: Consultores Legislativos e Consultores de Orçamento**. Brasília-DF: Edições Câmara, Câmara dos Deputados, 2011.

GREGGIANIN, Eugênio; REGO, Helio Henrique Diógenes; MACEDO, Marcelo de Rezende; SOUZA, Mário Luis Gurgel de. **Nota Técnica nº 02/2021 - Transferência Especial da União aos demais Entes (art. 166-A da CF). Modalidade restrita às emendas individuais.** Brasília-DF, 2021.

HAGEN, Jürgen Von. Economic Papers, **Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities.** Commission of the European Communities, 1992. Disponível em: <<https://aei.pitt.edu/37058/1/A3038.pdf>>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

HAUBERT, Mariana; SPECHOTO, Caio. Lula diz que Bolsonaro é bobo da corte e refém do Congresso. **Poder360**, ago. 2022. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/eleicoes/lula-diz-que-bolsonaro-e-bobo-da-corte-e-refem-do-congresso/>>. Acesso em: 17 de março de 2024.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (Ed.). **Informal institutions and democracy: lessons from Latin America.** Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006. ISBN 978-0-8018-8351-4 978-0-8018-8352-1.

KRIEGER, Gustavo; RODRIGUES, Fernando; BONASSA, Elvis Cesar. **Os Donos do Congresso: A Farsa na CPI do Orçamento.** 2ª edição. ed. São Paulo, SP: Editora Atica, 1994. ISBN 978-85-08-04557-0.

LAMEIRÃO, Camila; PAIVA, Denise; CARVALHO, Guilherme. O debate recente nos 30 anos do presidencialismo de coalizão: novas abordagens, dimensões de análise e algumas notas sobre a dominância do Executivo. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 93, 2020.

LIENERT, Ian. Working Paper, **Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?** IMF, 2005. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Who-Controls-the-Budget-The-Legislature-or-the-Executive-18270>>. Acesso em: 09 de junho de 2024.

LIMONGI, Fernando. **Presidencialismo do desleixo.** 2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/presidencialismo-do-desleixo/>>. Acesso em: 19 de maio de 2024.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 81–106, 1998. ISSN 0102-6445, 1807-0175. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt>>. Acesso em: 12 de junho de 2022.

LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. **Journal of democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990. ISSN 1045-5736.

LUZ, Joyce Hellen. **Política ministerial: as emendas individuais orçamentárias no presidencialismo de coalizão brasileiro.** Tese (Mestrado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, São Paulo, fev. 2018. JL2018. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-01022018-123323/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2022.

LÔBO, Talita; SAKAI, Juliana; ATOJI, Marina; PAVINI, Cristiano; COELHO, Jonas; DURLO, Raul. **Com fiscalização e transparência falhas, emendas PIX somam R\$ 13 bi em quatro anos.** [S.l.], 2023. TB2023.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. 1ª. ed. New Haven; London: Yale University Press, 1974.

\_\_\_\_\_. **Congress: the electoral connection**. 2ª. ed. New Haven ; London: Yale University Press, 2004.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de. Working Paper, **O Controle Externo na América Latina**. [S.l.]: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2008.

\_\_\_\_\_. Political Malaise and the New Politics of Accountability: Representation, Taxation, and the Social Contract. In: SCHNEIDER, Ben Ross (Ed.). **New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil**. New York: Oxford Academic, 2016. ISBN 978-0-19-049288-5. Disponível em: <<https://academic.oup.com/book/25851/chapter/193526421>>. Acesso em: 31 de julho de 2022.

\_\_\_\_\_. As metamorfoses do presidencialismo: relações Executivo-Legislativo em novo equilíbrio institucional e perspectivas de reforma. In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (Ed.). **Desafios do sistema político brasileiro**. São Paulo, SP: Fundação FHC, 2024. ISBN 9786587503400.

MELO, Marcus André Barreto Campelo de; CARVALHO, André Regis de. A tropical game of thrones: Courts and executive-legislative relations from Bolsonaro to Lula. In: **Brazil after Bolsonaro: The Comeback of Lula da Silva**. 1. ed. New York: Routledge, 2023. ISBN 978-1-00-340754-6. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/9781003407546>>. Acesso em: 14 de março de 2024.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1990. (The Political economy of institutions and decisions). ISBN 978-0-521-39416-1 978-0-521-39734-6.

OECD Best Practices for Budget Transparency. **OECD Journal on Budgeting**, v. 1, n. 3, p. 7–14, maio 2002. ISSN 16812336. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-best-practices-for-budget-transparency\\_budget-v1-art14-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-best-practices-for-budget-transparency_budget-v1-art14-en)>. Acesso em: 31 de maio de 2023.

OECD/WB Budget Practices and Procedures Survey. 2003. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

PEARL, Judea; MACKENZIE, Dana. **The Book of Why: The New Science of Cause and Effect**. New York: Basic Books, 2018. Disponível em: <<https://www.amazon.com/Book-Why-Science-Cause-Effect/dp/046509760X>>. Acesso em: 17 de julho de 2024.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; MELO, Marcus. ‘Congruent We Govern’: Cost of Governance in Multiparty Presidentialism. **Government and Opposition**, p. 1–19, maio 2022. ISSN 0017-257X, 1477-7053. Disponível em: <[https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0017257X2200015X/type/journal\\_article](https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0017257X2200015X/type/journal_article)>. Acesso em: 02 de setembro de 2022.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismode Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, v. 45, p. 265–301, 2002. ISSN 0011-5258, 1678-4588. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/dados/a/SvvxHRVpQ975Rk3WYmvvyHB/?lang=pt>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2024.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio R. Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 5–33, 2008. ISSN 1939-9162. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.3162/036298008783743309>>. Acesso em: 16 de julho de 2024.

PF investiga se ex-assessor de senador atuou para desviar emendas parlamentares. **Folha de Pernambuco**, mar. 2022. Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/politica/pf-investiga-se-ex-assessor-da-lideranca-do-governo-no-congresso-atuou/219638/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2023.

PIRES, Breno. Exclusivo: Planalto libera R\$ 3 bi em obras a 285 parlamentares em meio à eleição no Congresso. **Estadão**, jan. 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/planalto-libera-r-3-bi-em-obras-a-285-parlamentares-em-meio-a-disputa-no-congresso/>>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. Orçamento secreto bilionário de Bolsonaro banca trator superfaturado em troca de apoio no Congresso. **Estadão**, maio 2021. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/bolsonaro-cria-orcamento-secreto-em-troca-de-apoio-do-congresso/>>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

\_\_\_\_\_. **Farra ilimitada**. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/farra-ilimitada/>>. Acesso em: 02 de novembro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Segredos do orçamento**. 2022. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/segredos-do-orcamento/>>. Acesso em: 08 de novembro de 2022.

POWER, Timothy J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18–33, 2010. ISSN 1470-9856. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1470-9856.2009.00304.x>>. Acesso em: 30 de novembro de 2022.

PRAÇA, Sérgio. **A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008**. Tese (Doutorado em Ciência Política) — Universidade de São Paulo, abr. 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13102010-121020/>>. Acesso em: 16 de setembro de 2022.

PRAÇA, Sérgio. Corrupção e reforma institucional no Brasil, 1988-2008. **Opinião Pública**, v. 17, p. 137–162, jun. 2011. ISSN 0104-6276, 1807-0191. Disponível em: <<http://www.scielo.br/j/op/a/rt9WQH4WMj5MZk9vFGJ33rb/?format=html&lang=pt>>. Acesso em: 16 de outubro de 2022.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 2, p. 323–334, jun. 2011. ISSN 1065-9129, 1938-274X. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1065912909355711>>. Acesso em: 17 de outubro de 2022.

RELATÓRIO final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito: criada através do requerimento n. 151/93 - CN, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades parlamentares, membros do governo e representantes

de empresas envolvidas na destinação de recursos do orçamento da União. [S.l.], 1994. Accepted: 2007-12-05T19:08:48Z Publisher: Senado Federal, Centro Gráfico. Disponível em: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/84896>>. Acesso em: 01 de outubro de 2023.

RESTOS a pagar. 2019. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/execucao-orcamentaria-e-financeira/restos-a-pagar>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2024.

REY, Beatriz. O Congresso e o balanço de poder no Brasil. **Journal of Democracy em Português**, 2023.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **Instituições e Interesses na Dinâmica Legislativa do Ciclo Orçamentário Brasileiro**. Tese (Tese de Doutorado) — Universidade de Brasília, Brasília-DF, mar. 2014.

SAMUELS, David J. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n. 3, p. 845–863, 2002. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1520116>>.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**, n. 138, 1998.

SANTOS, Fabiano. Texto para discussão, **O Legislativo em Busca de Informação: Um Estudo da Estrutura de Assessoria da Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Se o Congresso não aprovasse o orçamento, teríamos um shutdown à brasileira?** 2019. FS2019 ou Scaff. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-19/contas-vista-congresso-nao-aprovasse-orcamento-teriamos-shutdown>>. Acesso em: 14 de junho de 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37a edição, revista e atualizada até a emenda constitucional n. 76, de 28.11.2013. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2014. ISBN 978-85-392-0213-3.

STF x Congresso e a "festa" das emendas. Folha de São Paulo e Spotify, 2024. Podcast Café da Manhã. Disponível em: <<https://open.spotify.com/episode/3kMD6ecNBEGxxYJCV0D1UC>>. Acesso em: 10 de agosto de 2024.

STOKES, Susan C.; DUNNING, Thad; NAZARENO, Marcelo; BRUSCO, Valeria. **Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. ISBN 978-1-107-04220-9 978-1-107-32490-9 978-1-107-66039-7. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/product/identifier/9781107324909/type/book>>. Acesso em: 05 de agosto de 2022.

TALVI, Ernesto; STEIN, Ernesto; GRISANTI, Alejandro. Working Paper, **Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience**. [S.l.]: NBER Working Paper Series, 1998.

TERMO: Reserva de Contingência. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Orçamentário, 2020. Disponível em: <[https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/reserva\\_de\\_contingencia](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/reserva_de_contingencia)>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição Financeira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. ISBN 978-85-203-5439-1.

TRANSFERÊNCIAS Voluntárias. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/convenios-e-transferencias>>. Acesso em: 02 de agosto de 2024.

VINCULAÇÃO de Receitas. [Brasília]: Senado Federal, 2013. Série Orçamento Fácil. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/4.-lei-orcamentaria-anual/vinculacao-de-receitas>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2023.

VOLPE, Ricardo Alberto; CAMBRAIA, Túlio. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 5, 2015.

WEHNER, Joachim. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. **Political Studies**, v. 54, n. 4, p. 767–785, dez. 2006. ISSN 0032-3217, 1467-9248. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2006.00628.x>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2023.

## APÊNDICE A – LIMITES À APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Primeiro, apresento os limites à proposição de emendas individuais na Tabela 6. A quantidade máxima de emendas por parlamentar é sempre fixada pelos regimentos internos da CMO, enquanto o valor máximo do conjunto de emendas foi tradicionalmente fixado nos pareceres preliminares. A partir de 2016, no entanto, esse limite de montante passou a corresponder ao percentual de execução obrigatória fixado constitucionalmente (ver seções 4.1.1 e 4.5.2).

**Tabela 6** – Limites à proposição de emendas individuais

Ano Orçamentário	Quantidade Máxima de Emendas	Valor Máximo do Conjunto de Emendas
1990	Sem Limites	Sem Limites
1991	Sem Limites	Sem Limites
1992	Sem Limites	Sem Limites
1993	Sem Limites	Sem Limites
1994	50	Sem Limites
1995	50	Sem Limites
1996	20	Sem Limites
1997	20	1,5 milhões
1998	20	1,5 milhões
1999	20	1,5 milhões
2000	20	1,5 milhões
2001	20	1,5 milhões
2002	20	2 milhões
2003	20	2 milhões
2004	20	2,5 milhões, sendo 30% para a saúde
2005	20	3,5 milhões
2006	20	4 milhões, sendo 25% para a saúde
2007	25	6 milhões, sendo 30% para a saúde

2008	25	8 milhões
2009	25	10 milhões
2010	25	10 milhões
2011	25	12,5 milhões
2012	25	13 milhões
2013	25	15 milhões
2014	25	14,686 milhões
2015	25	16,3246 milhões
2016	25	1,2% da RCL
2017	25	1,2% da RCL
2018	25	1,2% da RCL
2019	25	1,2% da RCL
2020	25	1,2% da RCL
2021	25	1,2% da RCL
2022	25	1,2% da RCL
2023	25	2% da RCL

Fontes: Luz (Luz, 2018), Brasil (1993, 1995b, 2001, 2006b) e repositório de leis orçamentárias da Câmara dos Deputados<sup>42</sup>.

Segundo, apresento os limites à proposição de emendas coletivas na Tabela 7. Deixei de incluir as emendas de partido por sua brevidade. Para fins de completude, registre-se que elas nasceram com o limite de “1 (uma) emenda para grupo de 10 (dez) Parlamentares ou fração, garantido o mínimo de 1 (uma) emenda por Partido” (art. 16) (Brasil, 1993), o que valeu para os anos orçamentários de 1994 e 1995. Rocha (2014) registra que foram retiradas do regimento da CMO pelo simples desuso.

**Tabela 7** – Limites à proposição de emendas coletivas

Ano Orçamentário	Emendas de Bancada Estadual	Emendas de Comissão Permanente	Emendas de Bancada Regional	Emendas de Mesa Diretora
1990	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente

<sup>42</sup> Disponível [aqui](#), acesso em: 29 jul. 2024.

1991	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente
1992	Inexistente	Sem Limites	1 a cada grupo de 30 parlamentares (parecer preliminar)	Inexistente
1993	Inexistente	Sem Limites	Inexistente	Inexistente
1994	3 (regra 1)	3 (regra 6)	Inexistente	Inexistente
1995	3 (regra 1)	3 (regra 6)	Inexistente	Inexistente
1996	10 (regra 2)	5 (regra 7)	5 (regra 11)	Inexistente
1997	10 (regra 2)	5 (regra 7)	5 (regra 11)	Inexistente
1998	10 (regra 2)	5 (regra 7)	5 (regra 11)	Inexistente
1999	10 (regra 2)	5 (regra 7)	5 (regra 11)	Inexistente
2000	10 (regra 2)	5 (regra 7)	5 (regra 11)	Inexistente
2001	10 (regra 2)	5 (regra 7)	5 (regra 11)	Inexistente
2002	15 a 20 (regra 3)	5 (regra 8)	2 (regra 12)	Inexistente
2003	15 a 20 (regra 3)	5 (regra 8)	2 (regra 12)	Inexistente
2004	18 a 23 (regra 4)	5 (regra 8)	2 (regra 12)	Inexistente
2005	18 a 23 (regra 4)	5 (regra 8)	2 (regra 12)	Inexistente
2006	18 a 23 (regra 4)	5 (regra 8)	2 (regra 12)	Inexistente
2007	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2008	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2009	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2010	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2011	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2012	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2013	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2014	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2015	15 a 20 (regra 5)	4 ou 8 (regra 9)	Inexistente	8 (regra 13)
2016	15 a 20 (regra 5) + 0,6% da RCL (regra 14)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)

2017	15 a 20 (regra 5) + 0,6% da RCL (re- gra 14)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)
2018	15 a 20 (regra 5) + + Montante liqui- dado (regra 14)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)
2019	15 a 20 (regra 5) + + Montante liqui- dado (regra 14)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)
2020	15 a 20 (regra 5) + 1% da RCL (regra 15)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)
2021	15 a 20 (regra 5) + 1% da RCL (regra 15)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)
2022	15 a 20 (regra 5) + 1% da RCL (regra 15)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)
2023	15 a 20 (regra 5) + 1% da RCL (regra 15)	8 (regra 10)	Inexistente	8 (regra 13)

---

Fonte: elaboração própria.

Por serem normativas mais complexas que a simples definição de uma quantidade, a Tabela 8 expõe as regras vinculadas a cada limitação da quantidade de emendas. Para fins de compreensão, emendas de remanejamento são aquelas que “[propõem] acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência”. Já as emendas de apropriação são aquelas que “[propõem] acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da Reserva de Recursos e outras dotações” (Giacomoni, 2010, p. 280). Tal reserva de recursos foi criada pela própria Resolução nº 1/2006-CN (Brasil, 2006b), sendo o conjunto das reestimativas de receitas apresentado no

parecer preliminar (Giacomoni, 2010).

**Tabela 8** – Limites à proposição de emendas coletivas: regras correspondentes

Nº	Regra
Regra 1	Art. 16 da Resolução nº 1/1991-CN, dado pela Resolução nº 1/1993: “Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá: [...] III - a Parlamentares que representem um terço da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo 5 (cinco) subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada Parlamentar encabeçar até 3 (três) emendas.”
Regra 2	Art. 20 da Resolução nº 1/1995-CN: “Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá: [...] II - às bancadas estaduais no Congresso Nacional, até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada; [...]”.
Regra 3	Art. 25 da Resolução nº 1/2001-CN: “Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá: [...] II - às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por 2/3 (dois terços) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites: a) mínimo de 15 (quinze) e máximo de 20 (vinte) emendas; [...]”.

- Regra 4 Art. 25 da Resolução nº 1/2001-CN, dado pela Resolução nº 2/2003-CN: “Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá: [...] II - às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por dois terços dos deputados e dois terços dos senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites: a) mínimo de dezoito e máximo de vinte e três emendas; b) as bancadas com mais de onze parlamentares poderão apresentar além do mínimo de dezoito emendas, uma emenda adicional para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que excederem a onze parlamentares; [...]”.
- Regra 5 Art. 47 da Resolução nº 1/2006-CN: “Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão: [...] § 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que: I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares; II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o caput. [...]”.
- Regra 6 Art. 16 da Resolução nº 1/1991-CN, dado pela Resolução nº 1/1993: “Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá: [...] I - às Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente, devidamente acompanhadas da Ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de 3 (três) emendas por Comissão Permanente; [...]”.

- Regra 7 Art. 20 da Resolução nº 1/1995-CN: “Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá: [...] I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente; e, ainda, à Comissão Especial, criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, destinada a estudar os projetos públicos federais de irrigação e recursos hídricos e apresentar ao orçamento da União, no sentido de viabilizar a execução dos mesmos; [...]”.
- Regra 8 Art. 25 da Resolução nº 1/2001-CN: “Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá: [...] I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de 5 (cinco) emendas por Comissão Permanente; [...]”.
- Regra 9 Art. 44 da Resolução nº 1/2006-CN (redação original): “Art. 44. As emendas de Comissão deverão: [...] § 1º Poderão ser apresentadas: I - até 4 (quatro) emendas, sendo 2 (duas) de apropriação e 2 (duas) de remanejamento, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma única subárea temática, conforme definido no § 1º do art. 26 desta Resolução, e observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução; II - até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, para aquelas cuja competência abranja mais de uma subárea temática, observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução. [...]”.
- Regra 10 Art. 44 da Resolução nº 1/2006 do CN, dado pela Resolução nº 3/2015: “Art. 44. As emendas de Comissão deverão: [...] § 1º Poderão ser apresentadas, por comissão, até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento. [...]”.

- Regra 11 Art. 20 da Resolução nº 1/1995-CN: “Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá: [...] III - às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de cinco emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada. [...]”.
- Regra 12 Art. 25 da Resolução nº 1/2001-CN: “Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá: [...] III - às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de 2 (duas) emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos Deputados e maioria absoluta dos Senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo 20% (vinte por cento) de sua bancada. [...]”.
- Regra 13 Art. 44 da Resolução nº 1/2006-CN: “Art. 44. As emendas de Comissão deverão: [...] § 2º As Mesas Diretores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.”
- Regra 14 Art. 68 da LDO de 2016, art. 72 da LDO de 2017, art. 65 da LDO de 2018, art. 68 da LDO de 2019.
- Regra 15 Art. 166, §12º, da Constituição, dado pela Emenda Constitucional nº 100/2019: “[...] § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”

## APÊNDICE B – DIFERENÇAS ENTRE TIPOS DE TRANSFERÊNCIAS PARA EMENDAS INDIVIDUAIS

**Tabela 9** – Diferenças entre transferências especiais e transferências com finalidade definida

Aspecto	Transferências com Finalidade Definida	Transferências Especiais
Finalidade da transferência	Definida pelo órgão transferidor. Vinculada à programação estabelecida na lei orçamentária. Atende ao princípio da legalidade e da especificidade da despesa.	Crédito orçamentário sem finalidade definida.
Iniciativa	Livre.	Apenas parlamentares através de emendas individuais.
Beneficiário	Demais entes públicos (Estados/DF e Municípios), consórcios e entidades privadas.	Demais entes públicos (Estados/DF e Municípios).
Instrumento de repasse e transparência	Convênio, termos de parceria, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres. Estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc. Permite o acompanhamento da obra/serviço.	Independente de convênio ou instrumentos congêneres. Não há estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc.
Momento da mudança de titularidade patrimonial	A partir da conclusão do acordo pactuado e da respectiva aprovação das contas, com a entrega de bem ou serviço ao governo local (conferir ajuste celebrado, caso tais itens resultem do ajuste).	Concomitantemente ao ato de efetiva transferência financeira. A transferência dominial é dos recursos, e não dos bens ou serviços resultantes.

Obrigatoriedade de execução	Dever de execução das programações observado o §11º do art. 165 CF. Maior possibilidade de impedimentos técnicos.	Dever de execução das programações observado o §11º do art. 165 CF. Menor possibilidade de impedimentos técnicos.
Fiscalização e prestação de contas	Acompanhamento, fiscalização e prestação de contas pelo TCU. Maior transparência e controle por parte da União.	Não definido no art. 166-A (competência dos órgãos de controle interno e externo do Estado/DF e Municípios). Menor transparência e controle por parte da União.
Condições para recebimento	Adimplência com a União (exceto emendas), prestação de contas, limites de saúde e educação, pessoa, dívida, restos a pagar, contrapartida, execução de etapa anterior da obra (medição), etc.	Sem previsão.
Exigências	Vedado para despesas com pessoal (art. 167, X CF).	Vedado para pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida. Pelo menos 70% para despesas de capital.
Programações	Programações em área de competência comum da União e do ente. No caso de emendas, devem ser finalísticas.	Programações finalísticas nas áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado.

---

Fonte: elaborada pela autora com base em Greggianin *et al.* (2021, p. 13).

## APÊNDICE C – LINHA DO TEMPO DO ORÇAMENTO SECRETO

**Tabela 10** – Linha do tempo do orçamento secreto (2019-2022)

Data	Ator	Evento
11/11/19	Poder Executivo	Veto à criação do marcador RP-9 na LOA 2020 (MENSAGEM Nº 569, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2019).
18/12/19	Poder Executivo	Publicação da Lei nº 13.957/2019, de iniciativa do Poder Executivo, instaurando o marcador RP-9.
31/12/20	Poder Executivo	Veto à criação do marcador RP-9 na LOA 2021 (MENSAGEM Nº 764, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2020).
29/01/21	Imprensa	Estadão anuncia escândalo de corrupção via acesso à planilha de distribuição dos recursos da RP-9.
26/03/21	Poder Legislativo	Publicação da LOA 2021 com o veto da presidência derrubado pelo Congresso.
08/05/21	Imprensa	Estadão lança a matéria do “Tratoração”.
06/06/21	Oposição	ADPF 850 impetrada pelo Cidadania.
07/06/21	Oposição	ADPF 851 impetrada pelo PSB.
14/06/21	Oposição	ADPF 854 impetrada pelo PSOL.
05/11/21	STF	Liminar proferida pela Min. Rosa Weber suspende a execução das RP-9 e dá prazo de 30 dias para que o Congresso Nacional tome medidas de publicidade quanto à alocação desses recursos.
25/11/21	Poder Legislativo	Petição esclarece a impossibilidade de divulgar as indicações por serem feitas de maneira informal, além de solicitar a revogação da liminar.
02/12/21	Poder Legislativo	Resolução nº 2/2021-Congresso Nacional permite ao RG a inclusão de programações e o atendimento a solicitações.

03/12/21	Poder Legislativo	Em cumprimento à medida liminar, o Congresso Nacional junta os seguintes documentos: Ato Conjunto nº 1 e seus 4 anexos, Nota Técnica nº 8 e o projeto de Resolução do Congresso Nacional.
06/12/21	STF	Relatora acolhe o pedido do Congresso Nacional para revogar a medida liminar e estender o prazo para cumprimento integral das determinações liminares em 90 dias corridos.
17/03/22	Poder Legislativo	Congresso Nacional pede prorrogação do prazo por mais 90 dias.
18/03/22	STF	Indeferimento do pedido de prorrogação.
21/03/22	Poder Legislativo	Presidência do Congresso Nacional oficia relatores-gerais, deputados e senadores para dar publicidade às indicações de alocação de recursos.
07/04/22	Poder Legislativo	Criação do SINDORC.
09/05/22	Poder Legislativo	Congresso Nacional envia respostas dos legisladores quanto aos pedidos de alocação das emendas de Relator-Geral.
01/07/22	Imprensa	Reportagem “Farra Ilimitada” escrita por Breno Pires é lançada pela Revista Piauí.
29/09/22	Oposição	ADPF 1.014 impetrada pelo PV.
07/12/22	STF	Início do julgamento pelo STF.
14/12/22	Poder Legislativo	Rodrigo Pacheco, presidente do Congresso Nacional, entrega ofício para defender as RP9 como instrumento de governabilidade e entregar projeto de nova Resolução.
16/12/22	Poder Legislativo	Resolução nº 1/2022-Congresso Nacional proíbe indicações de usuários externos e estabelece critérios para a alocação de recursos das RP9.

19/12/22      STF

O STF por maioria declara a inconstitucionalidade das indicações às RP9 e determina a prestação de informações a todos os atores envolvidos.

---

Fonte: elaborada pela autora.

## APÊNDICE D – QUESTÕES, DIMENSÕES E SISTEMAS DE PONTUAÇÃO DE TODOS OS ÍNDICES

### D.1 Alesina *et al.* (1998)

#### **Questão 1: Quais restrições constitucionais existem sobre o déficit fiscal?** (ale\_rest\_def)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: restrições aos empréstimos.

Sistema de Pontuação: Sem restrições (0 pontos). O orçamento deve incluir financiamento adequado para o déficit (5 pontos). Déficits não são permitidos (10 pontos). Nenhum dos países possui regra de orçamento equilibrado, o que teria resultado em 10 pontos, nem possuem restrições como as existentes para os países da União Europeia, refletidas nos critérios de Maastricht. Cinco pontos foram atribuídos aos países que o documento orçamentário deve identificar as fontes de financiamento do déficit, enquanto zero pontos foram dados àqueles países que responderam que não há restrições constitucionais sobre o déficit.

#### **Questão 2: Existe uma exigência legal para a aprovação de um programa macroeconômico antes da apresentação do orçamento ao Congresso? Qual é a importância dessa exigência na prática?** (ale\_macro\_ap)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Poder de Revisão.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: restrições aos empréstimos.

Sistema de Pontuação: Muito importante (10 pontos). Relativamente importante (5 pontos). Não importante ou não necessário (0 pontos). Atribuímos 10 pontos aos países que relataram que o programa macroeconômico desempenha um papel importante como requisito prévio para a apresentação do orçamento ao Congresso, 5 pontos para “alguma importância” e 0 para “não importante ou não necessário”.

#### **Questão 3: Que tipos de restrições de endividamento existem para o governo?**

(ale\_rest\_borr)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: restrições aos empréstimos.

Sistema de Pontuação: Os maiores escores (10) foram dados aos países onde o Congresso estabelece um limite para o que o governo pode tomar emprestado, pois isso foi considerado mais restritivo do que o governo estabelecer uma restrição a si mesmo (6,66 pontos foram atribuídos neste caso). Os escores mais baixos (0) foram dados aos países nos quais o governo pode tomar emprestado sem restrições sempre que as receitas forem inferiores às despesas.

**Questão 4: A autoridade do Ministro da Fazenda é maior que a dos ministros responsáveis pelos gastos em questões orçamentárias?** (ale\_minfin\_p)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Hierarquização dos procedimentos.

Dimensão 2: nenhuma.

Sistema de Pontuação: Atribuímos 10 pontos aos países onde o Ministro do Tesouro possui uma posição consideravelmente mais elevada do que os ministros responsáveis pelos gastos em questões orçamentárias.

**Questão 5: Restrições sobre o conteúdo das emendas ao orçamento pelo Congresso: o Congresso só pode aprovar emendas...** (ale\_rest\_em)

Questão Inserida? Sim.

Critério Relacionado: Poder de Emenda.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: Hierarquização dos procedimentos.

Sistema de Pontuação: Aos países onde as emendas não podem aumentar o tamanho do orçamento, ou seu tamanho e déficit, foram atribuídos 10 pontos.

**Questão 6: O que acontece se o Congresso rejeitar o orçamento ou não aprová-lo dentro do prazo constitucionalmente estabelecido?** (ale\_no\_app\_h)

Questão Inserida? Sim.

Critério Relacionado: Poder de Revisão.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: Hierarquização dos procedimentos.

Sistema de Pontuação: Atribuímos 10 pontos aos países onde o orçamento proposto pelo

governo é executado, mesmo que o Congresso o rejeite ou não o aprove.

**Questão 7: O orçamento pode ser modificado após a aprovação pelo Congresso?**

(ale\_exec\_modif)

Questão Inserida? Sim.

Critério Relacionado: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: restrições aos empréstimos.

Sistema de Pontuação: Atribuimos a melhor pontuação no caso em que não é possível modificá-lo (10 pontos).

**Questão 8: O governo tem autoridade legal para cortar gastos após a aprovação do orçamento?** (ale\_cut\_sp)

Questão Inserida? Sim.

Critério Relacionado: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: restrições aos empréstimos.

Sistema de Pontuação: Atribuimos 5 pontos para a situação em que o governo tem discricionariedade para cortar o orçamento após a sua aprovação.

**Questão 9: O governo central geralmente assume dívidas originalmente contraídas por outras agências públicas? Em quais circunstâncias?** (ale\_deb\_assup)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: Práticas de empréstimo dos entes públicos dependentes.

Sistema de Pontuação: A pontuação mais alta (10 pontos) seria atribuída ao governo central que nunca assume dívidas contraídas por outras agências. No entanto, esse arranjo ideal não foi encontrado em nenhum país analisado.

**Questão 10-A: Essas agências podem contrair empréstimos de forma autônoma? Governos estaduais e locais** (ale\_bor\_aut\_local)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: Práticas de empréstimo dos entes públicos dependentes.

Sistema de Pontuação: A maior pontuação (10 pontos) foi atribuída aos países onde essas agências não podem contrair empréstimos de forma autônoma.

**Questão 10-B: Essas agências podem contrair empréstimos de forma autônoma? Empresas públicas** (ale\_bor\_aut\_enter)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: nenhuma.

Dimensão 2: Práticas de empréstimo dos entes públicos dependentes.

Sistema de Pontuação: A maior pontuação (10 pontos) foi atribuída aos países onde essas agências não podem contrair empréstimos de forma autônoma.

## D.2 Wehner (2006)

**Questão 1: A OCDE (questões 2.7.d e 2.7.e) pediu aos entrevistados que indicassem se os poderes legislativos de emenda são restritos e, em caso afirmativo, qual a forma das restrições.** (weh\_rest\_em)

Questão Inserida? Sim, pois é sobre o poder legislativo em relação ao executivo.

Critério Relacionado: Poder de Emenda.

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Poder de emenda.

Sistema de Pontuação: Codificam-se as respostas em quatro categorias, ou seja, a legislatura pode apenas aceitar ou rejeitar o orçamento conforme apresentado [0], pode cortar apenas itens existentes [3.3], pode realocar fundos desde que seja cumprida uma restrição agregada especificada [6.7] ou tem poderes ilimitados [10].

**Questão 2: A pesquisa (questão 2.7.c) também perguntou sobre as consequências caso o orçamento não seja aprovado no início do ano fiscal.** (weh\_no\_app\_h)

Critério Relacionado: Poder de Revisão.

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Orçamentos revertidos.

Sistema de Pontuação: Agrupam-se as respostas em quatro categorias: o orçamento executivo [0], voto de crédito [3.3], orçamento do ano passado [6.7] ou sem gastos [10].

**Questão 3: A flexibilidade executiva é testada combinando três itens.** (weh\_exec\_\*)

Critério Relacionado: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Flexibilidade do Poder Executivo na execução.

Sistema de Pontuação: Soma arredondada dos subcomponentes.

**Questão 3-A: A OCDE perguntou se há margem para as dotações serem realocadas de um programa para outro sem aprovação parlamentar (questão 3.2.a.4).** (weh\_exec\_real)

Critério Relacionado: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Flexibilidade do Poder Executivo na execução.

Sistema de Pontuação: Atribui-se uma pontuação de 3,3 para cada resposta negativa, pois uma resposta positiva implica flexibilidade executiva para realocar, reter e autorizar novos fundos, respectivamente. A soma das pontuações para cada caso pode variar de zero a dez e é interpretada como um indicador de flexibilidade executiva durante a execução do orçamento. O Apêndice 2 fornece detalhes completos.

**Questão 3-B: O executivo pode reter fundos que foram autorizados, mas não estão disponíveis em uma base legal ou de direito, sem consentimento legislativo (questão 3.1.c).**

(weh\_exec\_withhold)

Critério Relacionado: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Flexibilidade do Poder Executivo na execução.

Sistema de Pontuação: Atribui-se uma pontuação de 3,3 para cada resposta negativa, pois uma resposta positiva implica flexibilidade executiva para realocar, reter e autorizar novos fundos, respectivamente. A soma das pontuações para cada caso pode variar de zero a dez e é interpretada como um indicador de flexibilidade executiva durante a execução do orçamento. O Apêndice 2 fornece detalhes completos.

**Questão 3-C: Se o orçamento anual inclui quaisquer fundos de reserva central para cobrir despesas imprevistas (questão 3.2.c.1).** (weh\_exec\_res)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Flexibilidade do Poder Executivo na execução.

Sistema de Pontuação: Atribui-se uma pontuação de 3,3 para cada resposta negativa, pois uma resposta positiva implica flexibilidade executiva para realocar, reter e autorizar novos fundos,

respectivamente. A soma das pontuações para cada caso pode variar de zero a dez e é interpretada como um indicador de flexibilidade executiva durante a execução do orçamento. O Apêndice 2 fornece detalhes completos.

**Questão 4: A OCDE também perguntou (questão 2.7.b): ‘Com quanto antecedência do início do ano fiscal o executivo apresenta seu orçamento ao Legislativo?’** (weh\_time\_sc)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Transparência.

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo.

Dimensão 2: Tempo para escrutínio.

Sistema de Pontuação: Até dois meses [0], de dois a quatro meses [3,3], de quatro a seis meses [6,7] e mais de seis meses [10].

**Questão 5-A: Dados sobre o papel das comissões parlamentares na aprovação do orçamento estão disponíveis na pesquisa da OCDE (questão 2.10.a).** (weh\_com\_\*)

Questão Inserida? Sim, pois é sobre a capacidade do comitê orçamentário.

Critério Relacionado: Capacidade do Comitê Orçamentário.

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo.

Dimensão 2: Capacidade do comitê.

Sistema de Pontuação: Distingue-se o envolvimento de três conjuntos de comitês especializados e atribuo pontuações iguais [3.3] para cada categoria, ou seja, um comitê de orçamento ou finanças, comitês setoriais ou departamentais, e um comitê de auditoria ex-post.

**Questão 5-B: Dados sobre o papel das comissões parlamentares na aprovação do orçamento estão disponíveis na pesquisa da OCDE (questão 2.10.a).** (weh\_com\_bud)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Capacidade do Comitê Orçamentário.

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo.

Dimensão 2: Capacidade do comitê.

Sistema de Pontuação: O envolvimento dos comitês setoriais recebe uma pontuação de 3.3 apenas se tiverem autoridade real sobre os orçamentos departamentais, mas não se forem apenas consultados ou se apresentarem recomendações não vinculativas, enquanto um comitê de finanças ou orçamento retém autoridade total. Além disso, se uma legislatura utilizar um subcomitê de auditoria do comitê de orçamento para fins de auditoria parlamentar, atribuo metade da pontuação disponível para este item [1.7].

**Questão 5-C: A pesquisa também perguntou se os resultados da auditoria são divulgados e discutidos no parlamento (questão 4.5.m), mas as categorias de resposta são ambíguas quanto à natureza do envolvimento das comissões com as conclusões da auditoria.**

**Portanto, dados sobre comissões de auditoria parlamentar foram coletados em uma pesquisa separada sobre sites parlamentares realizada em janeiro de 2004.** (weh\_com\_sec)

Questão Inserida? Sim, pois é sobre a capacidade do comitê orçamentário.

Critério Relacionado: Capacidade do Comitê Orçamentário.

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo.

Dimensão 2: Capacidade do comitê.

Sistema de Pontuação: Distingue-se o envolvimento de três conjuntos de comitês especializados e atribuo pontuações iguais [3.3] a cada categoria, ou seja, um comitê de orçamento ou finanças, comitês setoriais ou departamentais e um comitê de auditoria ex-post.

**Questão 5: Dados sobre o papel das comissões parlamentares na aprovação do orçamento estão disponíveis na pesquisa da OCDE (questão 2.10.a).** (weh\_com\_aud)

Critério Relacionado: Capacidade do Comitê Orçamentário.

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo.

Dimensão 2: Capacidade do comitê.

Sistema de Pontuação: Soma arredondada dos subcomponentes.

**Questão 6: No entanto, uma das principais diferenças entre os países é o nível de capacidade de pesquisa orçamentária do Legislativo (questão 2.10.e).** (weh\_res\_cap)

Critério Relacionado: Transparência.

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo.

Dimensão 2: Acesso à informação orçamentária.

Sistema de Pontuação: Distinguem-se legislativos sem essa capacidade de pesquisa [0] daqueles com um escritório de orçamento de até 10 funcionários profissionais [2.5], de 11 a 25 [5], de 26 a 50 [7.5] e mais de 50 [10].

### **D.3 Dabla-Norris *et al.* (2010)**

**Questão 1: Existe uma única agência central responsável pela elaboração do orçamento?**

(dab\_sing\_prep)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Procedimentos hierárquicos.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se houver vários ministérios ou órgãos governamentais; e 4 se o MoF ou outro órgão único de Administração Orçamentária tiver responsabilidade primária pelo gerenciamento do orçamento.

**Questão 2: Existe um processo de formulação do orçamento de cima para baixo?**

(dab\_td\_prep)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Procedimentos hierárquicos.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se não houver limites ex ante nas submissões orçamentárias ministeriais antes da discussão dos orçamentos setoriais/ministeriais; 1.33 se houver limites ex ante, mas o gabinete não desempenhar um papel; 2.67 se houver limites ex ante, mas a influência do gabinete for limitada; e 4 se houver limites ex ante nas submissões orçamentárias ministeriais e aprovação prévia pelo gabinete.

**Questão 3: Existem regras ou metas fiscais numéricas?** (dab\_num\_rul)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Regras e controles.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se não houver metas ou objetivos fiscais; 2 se houver metas ou objetivos fiscais, mas não codificados por lei; e 4 se houver metas fiscais codificadas em lei.

**Questão 4: Os ministérios setoriais estão sujeitos a tetos de gastos?** (dab\_lmin\_cei)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Regras e controles.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se não houver tetos; 2 se houver tetos para alguns tipos de despesas; e 4 se houver tetos para todos os tipos de despesas.

**Questão 5: Existe um quadro de planejamento/orçamento de médio prazo?** (dab\_med\_plan)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se o governo não preparar previsões de longo prazo dos agregados fiscais ou se as previsões não estiverem vinculadas ao orçamento anual; 1.33 se as previsões forem para 1-2 anos mas não houver vínculos com o orçamento anual; 2.67 se as previsões forem para pelo menos 2 anos com alguns vínculos com o orçamento anual; e 4 se as previsões forem para pelo menos 2-3 anos e houver vínculos claros com o orçamento anual.

**Questão 6: Estratégias setoriais são elaboradas, incluindo estimativas de seus custos?**

(dab\_sect\_est)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se as estratégias setoriais não forem preparadas OU se não houver custos de investimentos e despesas recorrentes; 2 se as estratégias setoriais existirem em vários setores importantes, mas não estiverem completamente orçamentadas OU forem inconsistentes com as previsões fiscais; e 4 se as estratégias setoriais existirem para a maioria dos setores com orçamentação completa de despesas recorrentes e investimentos, amplamente consistentes com as previsões fiscais.

**Questão 7: Existem previsões macroeconômicas e fiscais preparadas e apresentadas em documentos orçamentários?** (dab\_\*\_fore)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se nenhuma informação relacionada às premissas macroeconômicas e previsões é apresentada; 2 se informações parciais são fornecidas, com alguns detalhes excluídos; e 4 se informações completas são apresentadas.

**Questão 7-A: Existem previsões macroeconômicas e fiscais preparadas e apresentadas em documentos orçamentários?** (dab\_fisc\_fore)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se nenhuma informação relacionada às premissas macroeconômicas e previsões é apresentada; 2 se informações parciais são fornecidas, com alguns detalhes excluídos; e 4 se informações completas são apresentadas.

**Questão 7-B: Existem cenários alternativos de médio prazo preparados para orientar a elaboração do orçamento?** (dab\_med\_fore)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se cenários alternativos de médio prazo não são discutidos; 2 se a discussão é incompleta ou irregular; e 4 se cenários alternativos de médio prazo são discutidos para todas as premissas.

**Questão 7-C: As projeções fiscais identificam separadamente as implicações de custo das medidas políticas atuais e novas?** (dab\_pol\_fore)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se nenhuma análise é publicada; 2 se a análise é parcial ou irregular; e 4 se uma análise abrangente é apresentada.

**Questão 8: Existem orçamentos duplos para despesas correntes e de capital?**

(dab\_dual\_bud)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Compreensividade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se houver orçamentos separados para despesas recorrentes e investimento de capital; e 4 se o orçamento incluir tanto gastos recorrentes quanto

investimento de capital.

**Questão 9: Qual é a escala das despesas extraorçamentárias?** (dab\_sc\_extbud)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Compreensividade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se o nível de despesas extraorçamentárias não reportadas for superior a 10% do PIB; 1.33 se estiver entre 5-10% do PIB; 2.67 se estiver entre 2-5% do PIB; e 4 se for abaixo de 1% do PIB.

**Questão 10: As informações sobre dívida interna e externa estão incluídas no orçamento?**

(dab\_info\_extint)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Compreensividade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se as informações sobre projetos financiados por doadores não forem incluídas no orçamento ou se forem seriamente deficientes; 2 se informações parciais forem incluídas; e 4 se informações detalhadas para uma grande parte dos projetos financiados por doadores forem incluídas.

**Questão 11: As informações sobre projetos de ajuda financiados por doadores estão incluídas no orçamento?** (dab\_info\_don)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Compreensividade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se os dados sobre a dívida doméstica e externa não forem incluídos no orçamento ou em outros documentos de suporte; 2 se informações parciais forem incluídas; e 4 se informações abrangentes forem incluídas.

**Questão 12: As informações sobre riscos fiscais estão incluídas no orçamento?**

(dab\_info\_risk)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Compreensividade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se houver pouca ou nenhuma divulgação formal ou avaliação de riscos fiscais nos documentos orçamentários; 1 se houver divulgação parcial; e 2 se os riscos fiscais forem discutidos de forma abrangente e informações quantitativas significativas forem incluídas.

**Questão 13: Existe uma classificação administrativa, econômica e funcional do orçamento?**

(dab\_class\_bud)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se as despesas para o ano orçamentário forem baseadas apenas em uma classificação administrativa; 2 se forem baseadas em uma classificação administrativa e econômica; e 4 se forem baseadas em uma classificação administrativa, econômica e subfuncional (ou programática).

**Questão 14: O projeto de orçamento do governo é divulgado ao público?** (dab\_draft\_real)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Planejamento e negociação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se o projeto de orçamento não for publicado; 2 se apenas algumas partes principais forem publicadas; e 4 se o projeto de orçamento for publicado integralmente.

**Questão 15: Quais são os limites do poder do Legislativo para emendar o projeto de orçamento?** (dab\_rest\_am)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: Poder de Emenda.

Dimensão 1: Aprovação.

Dimensão 2: Procedimentos hierárquicos.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se a legislatura não tiver direito de fazer emendas ao orçamento proposto, ou se não houver limites claros sobre os direitos da legislatura de emendar

o orçamento; 2 se a legislatura puder introduzir emendas fiscalmente neutras ao orçamento; e 4 se a legislatura puder alterar a composição das despesas, mas não aumentar o déficit proposto nem as despesas totais.

**Questão 16: Existe um procedimento de cima para baixo para a aprovação do orçamento pelo Legislativo?** (dab\_td\_app)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Poder de Revisão.

Dimensão 1: Aprovação.

Dimensão 2: Procedimentos hierárquicos.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se a legislatura não aprovar primeiro o *framework* anual do orçamento geral para receitas totais e despesas; e 4 se a legislatura aprovar primeiro o *framework* fiscal anual geral, e depois votar sobre as despesas detalhadas dentro das restrições aprovadas “de cima para baixo”.

**Questão 17: Existem limites claros de tempo para a aprovação do orçamento pelo Legislativo?** (dab\_lim\_app)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Transparência.

Dimensão 1: Aprovação.

Dimensão 2: Regras e controles.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se não houver um cronograma claro para a apresentação e aprovação do orçamento; 2 se o orçamento tiver que ser aprovado antes do início do ano fiscal (FY), mas for apresentado à legislatura apenas 1-2 meses antes do início do ano; e 4 se o orçamento tiver que ser apresentado pelo menos três meses antes do início do FY e aprovado antes do início do ano.

**Questão 18: Qual é a extensão da análise do Legislativo sobre a política fiscal e o orçamento?** (dab\_sc\_leg)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Poder de Revisão.

Dimensão 1: Aprovação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se o legislativo não é consultado sobre a estratégia fiscal geral do governo, ou se não houver um legislativo funcional; 1.33 se a revisão do legislativo

cobre apenas detalhes de despesas e receitas; 2.67 se a revisão do legislativo abrange políticas fiscais, o quadro de médio prazo, prioridades de gastos, além de detalhes de despesas e receitas.

**Questão 19: Qual é o escopo da documentação orçamentária apresentada ao Legislativo?**

(dab\_doc\_leg)

Questão Inserida? Não, sem mudança institucional no Brasil.

Critério Relacionado: Poder de Revisão.

Dimensão 1: Aprovação.

Dimensão 2: Compreensividade.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se a documentação do orçamento apresentada à legislatura cobrir pouca ou nenhuma informação relevante sobre objetivos de política, pressupostos macroeconômicos, prioridades orçamentárias e prioridades de médio prazo; 2 se informações parciais sobre esses elementos forem incluídas; e 4 se informações abrangentes forem apresentadas.

**Questão 20: O Legislativo realiza audiências públicas sobre o orçamento?** (dab\_pubh\_leg)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Aprovação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se nenhuma audiência pública é realizada pelo legislativo sobre o quadro orçamentário geral; 2 se nenhuma audiência pública é realizada, mas resumos ou relatórios são publicados; e 4 se audiências públicas são realizadas.

**Questão 21: Quão detalhadas são as dotações de despesa recebidas pelos ministérios responsáveis pelos gastos?** (dab\_doc\_lmin)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Procedimentos hierárquicos.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se os ministérios receberem alocações globais sem sublimites ou diretrizes; 2 se as alocações especificarem apenas alguns tipos de despesas (por exemplo, despesas de capital); e 4 se as alocações especificarem todas as despesas.

**Questão 22: Existem controles internos eficazes, incluindo controles sobre compromissos de gasto?** (dab\_int\_cont)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Regras e controles.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se os sistemas de controle de compromissos estiverem geralmente ausentes ou rotineiramente violados; 2 se tais controles existirem, mas não cobrirem todas as despesas, ou forem ocasionalmente violados; e 4 se controles abrangentes de compromissos de despesas estiverem em vigor e a conformidade com as regras for alta.

**Questão 23: Quais são as regras e procedimentos para emendas ao orçamento no decorrer do ano?** (dab\_exec\_modif)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Regras e controles.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se não houver regras sobre emendas orçamentárias durante o ano, ou se as regras forem rudimentares, pouco claras e não respeitadas; 1.33 se as regras existirem, mas forem frequentemente respeitadas e permitirem grandes realocações; 2.67 se regras claras existirem e forem geralmente respeitadas; e 4 se regras claras existirem que estabeleçam limites estritos para o alcance e natureza das emendas, e forem consistentemente respeitadas.

**Questão 24: Existe um sistema eficaz de auditoria interna?** (dab\_int\_aud)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Regras e controles.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se não houver sistema de auditoria interna; 2 se as auditorias internas forem funcionais para algumas entidades e atenderem parcialmente aos padrões internacionais reconhecidos; e 4 se as auditorias internas existirem para todas as entidades e atenderem geralmente aos padrões internacionais.

**Questão 25: Existe um sistema eficaz de auditoria externa?** (dab\_ext\_aud)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: Poder de Auditoria.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Regras e controles.

Sistema de Pontuação: A pontuação é 0 se as auditorias cobrirem menos de 50% das despesas totais do governo central; 2 se pelo menos 50% ou mais das despesas totais do governo central forem auditadas anualmente; e 4 se todas as despesas forem auditadas e o conjunto completo de auditorias financeiras estiver em conformidade com os padrões de auditoria.

**Questão 26: As atividades fiscais dos governos locais e das empresas públicas são monitoradas?** (dab\_monit\_locent)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O escore é 0 se nenhum monitoramento anual ocorre ou se é significativamente incompleto; 2 se houver monitoramento parcial e supervisão de empresas públicas e posição fiscal líquida de governos subnacionais; e 4 se todas as principais empresas públicas enviam relatórios fiscais, incluindo contas auditadas anuais, para o governo central, e a posição fiscal líquida de todos os níveis de governos subnacionais é monitorada pelo menos anualmente.

**Questão 27: Como a dívida interna e externa é registrada e gerida?** (dab\_rec\_maneg)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O escore é 0 se os dados sobre dívida interna e externa forem incompletos e imprecisos em grande medida; 2 se esses dados forem completos, atualizados e reconciliados pelo menos anualmente; e 4 se os dados forem completos, atualizados e reconciliados mensal ou trimestralmente, com relatórios abrangentes produzidos.

**Questão 28: As informações estão disponíveis para medir a existência e a escala dos atrasos de despesa?** (dab\_info\_exp)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Durabilidade e credibilidade.

Sistema de Pontuação: O escore é 0 se o estoque de dívidas em atraso exceder 10% do total de despesas, ou se não houver dados disponíveis sobre dívidas em atraso; 2 se o estoque de dívidas em atraso estiver entre 2-10% do total de despesas orçamentadas e dados parciais estiverem disponíveis; e 4 se não houver dívidas em atraso, ou se o estoque de dívidas em atraso for baixo (abaixo de 2% do total de despesas), e dados completos estiverem disponíveis.

**Questão 29: Quais padrões contábeis o governo usa?** (dab\_acc\_stand)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O escore é 0 se o ministério das finanças ou a CBA determinam padrões, ou padrões são determinados de forma ad-hoc; 2 se os padrões forem determinados por um conselho consultivo estabelecido por lei ou por um conselho de padrões independente; e 4 se são seguidos os padrões internacionais de contabilidade geralmente aceitos.

**Questão 30: As demonstrações financeiras consolidadas são emitidas de forma oportuna?**

(dab\_time\_finst)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: nenhum.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O escore é 0 se uma demonstração financeira consolidada não for preparada ou se informações essenciais estiverem faltando, e se tal demonstração não for submetida para auditoria externa dentro de 15 meses após o final do ano fiscal; 2 se uma demonstração consolidada, mas incompleta, for preparada anualmente e estiver disponível para auditoria externa dentro de 10-15 meses do final do ano; e 4 se uma demonstração consolidada abrangente for preparada anualmente e submetida para auditoria externa dentro de 6-10 meses após o final do ano.

**Questão 31: Relatórios de auditoria externa são produzidos de forma oportuna e analisados pelo Legislativo?** (dab\_time\_legaud)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: Poder de Auditoria.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se não houver exame dos relatórios de auditoria pelo legislativo; 2 se houver escrutínio parcial pelo legislativo, mas frequentemente com um atraso considerável; e 4 se o escrutínio dos relatórios de auditoria for abrangente, e geralmente concluído dentro de 3 meses.

**Questão 32: Qual é o escopo e a tempestividade dos relatórios financeiros durante o ano?**

(dab\_timescop\_audrep)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: Transparência.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se os relatórios trimestrais não forem preparados, ou forem emitidos com um atraso significativo e não permitirem uma comparação com o orçamento original; 2 se os relatórios forem preparados trimestralmente, mas emitidos dentro de 6-8 semanas após o final do trimestre e uma comparação parcial com o orçamento original for possível; e 4 se os relatórios forem preparados trimestralmente ou com mais frequência, e emitidos dentro de 4 semanas após o final do trimestre, e a classificação dos dados permite comparação direta com o orçamento original.

**Questão 33: O governo publica uma reconciliação das despesas orçamentárias e realizadas?** (dab\_pub\_rec)

Questão Inserida? Não, pois não é sobre as relações Executivo-Legislativo.

Critério Relacionado: Transparência.

Dimensão 1: Implementação.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de Pontuação: O score é 0 se o relatório não for divulgado, ou nenhuma explicação das diferenças entre os níveis de despesas aprovadas e os resultados reais for fornecida; 2 se o relatório anual for publicado, mas uma explicação limitada das diferenças entre os níveis de despesas aprovadas e reais for fornecida; e 4 se o relatório anual for publicado e houver uma explicação detalhada das diferenças entre os níveis de despesas aprovadas e os resultados reais.

#### D.4 Cavalcanti

##### **Questão 1: Quais restrições existem para que os parlamentares possam propor emendas?**

(cav\_rest\_em)

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Poder de Emenda.

Sistema de pontuação: Não podem propor emendas, somente aprovar ou rejeitar o projeto inteiro (0 pontos). Não podem propor novos gastos ou não podem alterar os ativos (2,5 pontos). Não podem mudar o resultado fiscal e nem ultrapassar determinado limite financeiro (5 pontos). Não podem mudar o resultado fiscal, mas não possuem limites financeiros à proposição de emendas (7,5 pontos). Pode propor emendas de forma irrestrita (10 pontos).

##### **Questão 2: As emendas parlamentares devem ser elaboradas de forma compatível aos sistemas burocráticos de envio de recursos?** (cav\_em\_exec)

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo em relação ao orçamento.

Dimensão 2: Poder de Emenda.

Sistema de pontuação: Nenhuma emenda pode ser proposta fora dos sistemas burocráticos de transferência (0 pontos). Somente parte das emendas podem ser propostas fora dos sistemas burocráticos de transferência (5 pontos). Não existem vinculações burocráticas à proposição de emendas (10 pontos).

##### **Questão 3: O que acontece enquanto não se tem um orçamento aprovado?** (cav\_no\_app\_h)

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Poder de Revisão.

Sistema de pontuação: Nada, o projeto do Executivo tem efeito de qualquer modo, mesmo que seja por determinado período de tempo previsto em lei (0 pontos). O orçamento do último ano entra em vigor e o Executivo pode realocar despesas livremente enquanto o orçamento do presente ano não é aprovado (2,5 pontos). O orçamento do último ano entra em vigor e o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar realocações, mas o orçamento do projeto entra em vigor em parcela significativa (5 pontos). O orçamento do último ano entra em vigor e o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar realocações, mas o orçamento do projeto entra em vigor em parcela restrita (7,5 pontos). O orçamento do último ano entra em vigor e o Executivo precisa de autorização do Legislativo para realizar realocações ou as realocações são realizadas pelo próprio Legislativo, sem lugar para a execução da proposta do Executivo (10 pontos).

**Questão 4: O Executivo deve produzir relatórios de execução periódicos? Se sim, precisa entregá-los em até 8 semanas após o fim do período estabelecido? Se sim, o relatório permite a comparação com peça orçamentária original?** (cav\_timescop\_audrep)

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo em relação ao orçamento.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de pontuação: Não precisa prestar contas periodicamente (0 pontos). Sim, em período maior que o bimestre (2,5 pontos). Sim, bimestralmente, mas não precisa entregá-las em até 8 semanas do fim do trimestre e não permitem comparação com a peça orçamentária original (5 pontos). Sim, bimestralmente, mas não precisa entregá-las em até 8 semanas do fim do trimestre ou não permitem comparação com a peça orçamentária original (7,5 pontos). Sim, bimestralmente, mas precisa entregá-las em até 8 semanas do fim do bimestre e permitem comparação com a peça orçamentária original (10 pontos).

**Questão 5: As despesas do Legislativo podem ser acompanhadas através de um marcador de resultado primário da mesma forma que as despesas do Executivo?** (cav\_rps\_marc)

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo em relação ao orçamento.

Dimensão 2: Transparência.

Sistema de pontuação: Não, somente o Executivo o possui (0 pontos). Sim, mas sem distinções entre os tipos de emenda (2,5 pontos). Sim, somente as emendas individuais (5 pontos). Sim, emendas individuais e coletivas em ao menos uma de suas modalidades (7,5 pontos). Sim, emendas individuais e coletivas e ao menos duas de suas modalidades (10 pontos). Nenhum dos dois poderes acompanha despesas prioritárias por marcadores de RP (10 pontos).

**Questão 6: Existem comitês orçamentários setoriais? Se sim, eles são obrigatórios?**

(cav\_com\_sec)

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo em relação ao orçamento.

Dimensão 2: Capacidade do Comitê Orçamentário.

Sistema de pontuação: Não existem comitês setoriais (0 pontos). Sim, existem comitês setoriais meramente formais (2,5 pontos). Sim, existem comitês setoriais obrigatórios (10 pontos).

**Questão 7: Existe um comitê de auditoria de contas do Executivo? Se sim, suas conclusões têm efeitos?** (cav\_com\_aud)

Dimensão 1: Capacidade organizacional do Legislativo em relação ao orçamento.

Dimensão 2: Capacidade do Comitê Orçamentário.

Sistema de pontuação: Não existe comitê de auditoria (0 pontos). Sim, existe um comitê de

auditoria meramente formal (2,5 pontos). Sim, existe um comitê de auditoria cogente (10 pontos).

**Questão 8: O Poder Executivo pode modificar o orçamento após a aprovação do Legislativo?** (cav\_exec\_modif)

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Sistema de pontuação: Sim, irrestritamente (0 pontos). Sim, mas somente para gastos não obrigatórios, de forma irrestrita (2 pontos). Sim, mas somente para gastos não obrigatórios, com limitações de montante, de fonte ou de área (4 pontos). Sim, mas somente para gastos não obrigatórios, com limitações de montante, de fonte ou de área, além de exigir consentimento para anular as dotações provenientes de emendas individuais (5 pontos). Sim, mas somente para gastos não obrigatórios, com limitações de montante, de fonte ou de área, além de exigir consentimento para anular as dotações provenientes de emendas individuais e coletivas em uma de suas espécies (6 pontos). Sim, mas somente para gastos não obrigatórios, com limitações de montante, de fonte ou de área, além de exigir consentimento para anular as dotações provenientes de emendas individuais e coletivas em duas ou mais de suas espécies (7 pontos). Somente mediante a aprovação do Legislativo (10 pontos).

**Questão 9: O Poder Executivo pode impedir a execução de despesas de interesse do Poder Legislativo?** (cav\_exec\_imp)

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Flexibilidade do Executivo na Execução.

Sistema de pontuação: Sim, de maneira irrestrita (0 pontos). Sim, com exceção das emendas individuais vinculadas à limitações de montante, de área e de tempo (2 pontos). Sim, com exceção das emendas individuais e das emendas coletivas, em uma de suas modalidades, com limitações de montante, de área e de tempo (4 pontos). Sim, com exceção das emendas individuais e das emendas coletivas, em ao menos duas de suas modalidades, com limitações de montante, de área e de tempo (8 pontos). Não, a execução das emendas ao orçamento é obrigatória em todas as suas modalidades, sem limitações (10 pontos).

**Questão 10: O Executivo produz relatórios anuais de prestação de contas? Se sim, o Legislativo os avalia?**

Dimensão 1: Poder do Legislativo face ao Executivo.

Dimensão 2: Poder de Auditoria.

Sistema de pontuação: O Executivo não presta contas anualmente (0 pontos). O Executivo presta contas anualmente, mas o Legislativo não as avalia (2,5 pontos). O Legislativo avalia as contas públicas de forma parcial e com considerável atraso (5 pontos). O Legislativo avalia as contas públicas de forma completa, mas com considerável atraso ou avalia as contas públicas de forma parcial, mas sem atraso (7,5 pontos). O Legislativo aprecia as contas de forma completa e sem atraso (10 pontos).