UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

Vítor Diniz

**PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO: UM SONHO QUE VIROU
REALIDADE?**

São Paulo

2016

Vítor Diniz

**PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO: UM SONHO QUE VIROU
REALIDADE?**

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de
São Paulo para obtenção do Título de Mestre em
Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi

São Paulo

2016

Nome: DINIZ, Vítor.

Título: PEC do Orçamento Impositivo: um sonho que virou realidade?

Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Prof. Dr.

Instituição:

Julgamento:

Assinatura:

Agradecimentos

Agradeço a todo mundo que me apoiou durante essa longa caminhada do Mestrado. Foi um período de mudanças na vida profissional e pessoal, com mudanças de cidade, de orientador. Mas, no fim, tudo deu certo. Gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Fernando Limongi, de quem sou admirador confesso, desde que ingressei no bacharelado em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco. Terei orgulho de dizer que fui orientado por ele. É algo que levarei comigo para o resto da vida.

A meus pais, Milu e José Ricardo, um agradecimento especial. Eles sempre estiveram do meu lado e acreditaram que era possível. Não deixaram de me apoiar em nenhum momento. Cobraram quando preciso e me apoiaram nos momentos de dificuldade. Aos meus irmãos, Juliana, Sávio e Cecília, agradeço pelo companheirismo e lições de otimismo.

A Cris, meu amor, agradeço pelas inúmeras vezes em que não me deixou desistir. Momentos em que fraquejei e me questioneei se estava no caminho certo. Ela foi parte fundamental nesse trabalho. A Rafinha, por ser esse anjo que chegou de surpresa na minha vida e me fez uma pessoa melhor e ainda mais determinada.

Aos meus amigos de Mestrado, de quem tenho saudades, agradeço pela companhia nas aulas e nas longas tardes de estudo na USP: Stefania, Thiago Meirelles, Thiago Moreira, Grazi, Victor Araújo, Paulo Flores e a todos com quem tive a sorte de conviver em pouco mais de um ano morando em São Paulo. A Radamés, um agradecimento especial pela hospedagem e amizade.

Agradeço aos consultores de Orçamento da Câmara: Helio Tollini, pelas conversas sobre Orçamento, e Tulio Cambraia pelos dados fornecidos.

A Fabiano Lana, grande amigo que fiz aqui em Brasília.

Agradeço aos professores do Departamento de Ciência Política da USP e aos funcionários, em especial a Rai e Vasne, pela disposição em ajudar.

RESUMO

DINIZ, Vítor. (2016). PEC do Orçamento Impositivo: um sonho que virou realidade? Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Este trabalho apresenta o processo de aprovação da PEC do Orçamento Impositivo. A proposta aprovada pelo Congresso institui a obrigatoriedade de pagamento de uma parcela das emendas individuais. Esse era um pleito antigo dos congressistas, mas só em 2015 a Emenda Constitucional foi promulgada. O intuito aqui foi mostrar as estratégias utilizadas pelos atores e o contexto institucional em que a aprovação ocorreu. Além disso, apresentamos os primeiros resultados sob a vigência do orçamento impositivo para as emendas individuais. A expectativa dos parlamentares ainda não se confirmou e as taxas de pagamento continuam baixas.

Palavras-chave: Orçamento Impositivo, emendas individuais, execução orçamentária, partidos, competição intracoalizão.

ABSTRACT

DINIZ, Vítor. (2016). PEC do Orçamento Impositivo: Did the dream come true? Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

This thesis focuses on the approval of ‘PEC do Orçamento Impositivo’, which changed the rules for budgetary amendments. Congress decided to stipulate a minimum mandatory amount allocated through amendments, even without the support of the Executive branch, which tried to avoid the success of the Constitutional Amendment. Moreover, this dissertation introduces data about payment rates. The expectation of high payment rates has not been confirmed. Rates remained low.

Keywords: mandatory budget, budgetary amendments, payment rates, parties, intra coalition competition.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Modificações inseridas pela PEC do Orçamento Impositivo.....	103
Tabela 2 – Comparativo trechos vetados LDO 2015 e razões para o veto.....	117
Tabela 3- LOA 2014 – Orçamento Autorizado x Obrigatoriedade de Execução.....	120
Tabela 4 –Valores de emendas individuais empenhadas em 2014.....	122
Tabela 5 - Valores de emendas individuais pagas em 2014	123
Tabela 6 – Porcentagem de emendas pagas em relação à RCL	125
Tabela 7 – LOA 2015 – obrigatoriedade de execução de emendas individuais.....	126
Tabela 8 – Valores pagos em emendas mensalmente 2013-2015.....	127
Tabela 9 – Emendas com algum tipo de impedimento em 2015.....	128

SUMÁRIO

Introdução.....	9
Capítulo 1 - Pressupostos teóricos e a importância do orçamento impositivo.....	12
Capítulo 2 – Como o Executivo permitiu uma mudança no orçamento? O governo perdeu?	23
Capítulo 3 – Emendas fazem parte do cotidiano parlamentar.....	42
Capítulo 4 - O longo caminho percorrido até a aprovação.....	59
Capítulo 5 - O que mudou com a PEC do Orçamento Impositivo.....	89
Capítulo 6 – Congresso e a pressa em instituir o Orçamento Impositivo.....	105
Capítulo 7 – Primeiros resultados com o Orçamento Impositivo.....	118
Considerações Finais.....	130

INTRODUÇÃO

A aprovação da PEC do Orçamento Impositivo faz parte de uma tendência que se estabeleceu no Congresso Nacional nos últimos anos. Os parlamentares passaram a ter um comportamento mais ativo, colocando o Executivo em uma posição de defesa. (Almeida, 2014) Os congressistas passaram a apresentar maiores taxas de ativismo legislativo, e a demanda pela impositividade das emendas faz parte desse novo contexto institucional.

O Executivo não conseguiu conter o ímpeto parlamentar no caso da PEC do Orçamento Impositivo. O máximo que o governo alcançou foi a diminuição dos danos, incluindo mudanças na proposta original. Pela primeira vez na história, o Legislativo consagrou na Constituição a figura das emendas individuais.

O processo de aprovação da PEC do Orçamento Impositivo representou o primeiro sinal de ruído na base aliada da presidente Dilma Rousseff. O PMDB, partido fiador da coalizão, dominou todo o processo de discussão da PEC, ocupando os postos-chave dentro da estrutura do Congresso. Além disso, a proposta foi lema da campanha de Henrique Eduardo Alves ao cargo de presidente da Câmara. Alves contou com apoio de vários partidos durante a eleição, inclusive da oposição. O PT, partido da presidente, também apoiou Alves na corrida presidencial da Câmara.

Não foi tarefa difícil arregimentar apoios em torno do projeto. A proposta contava com simpatia dos congressistas, que acreditaram em Henrique Eduardo Alves como condutor da matéria no Congresso. A expectativa era que a aprovação representaria um aumento imediato nas taxas de execução das emendas. Ou seja, os parlamentares esperavam que uma nova legislação destinasse mais recursos para as emendas individuais.

O presente trabalho tem como objetivo apresentar todo o processo de aprovação da PEC Orçamento Impositivo, posicionando o debate sobre a importância das emendas individuais no cotidiano parlamentar. Vamos apresentar os primeiros resultados desde a vigência da impositividade das emendas e expor as alterações constitucionais feitas pelos congressistas. De maneira geral, a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo não contribuiu para o

aumento das taxas de execução das emendas individuais. A expectativa dos parlamentares não se confirmou. O nível de pagamento permaneceu na média dos anos anteriores.

O capítulo 1 apresentará as bases teóricas que motivaram a pesquisa. Partiremos das duas principais teorias sobre o processo orçamentário brasileiro para analisar essa mudança tão desejada pelos parlamentares. Analisaremos o extenso debate existente na Ciência Política brasileira sobre o peso das emendas individuais. Por fim, discutiremos as lacunas deixadas pelos teóricos e as novas considerações que podem ser feitas a partir da aprovação da PEC do Orçamento Impositivo.

O capítulo 2 analisará como o Executivo deixou que uma proposta contrária aos seus interesses fosse aprovada. Lembrando que uma PEC exige quórum qualificado para sua aprovação, o que favorece o *status quo*. Por fim, destacaremos o papel do ex-presidente Henrique Eduardo Alves como ator principal no processo de aprovação da PEC e o início da disputa entre PT e PMDB no interior da coalizão governista.

O capítulo 3 tratará da presença das emendas individuais no cotidiano parlamentar. A grande maioria dos congressistas apresenta emendas ao orçamento, mas um número bem menor consegue de fato ter suas emendas pagas. Apontaremos também o debate sobre a função social das emendas e o impacto dos recursos nos municípios. O capítulo busca desmistificar a visão preconceituosa sobre as emendas individuais, levada adiante pela mídia e por parte da literatura especializada.

O capítulo 4 é o mais longo e detalhado do trabalho. Contaremos a trajetória completa da PEC do Orçamento Impositivo desde o seu resgate pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara em 2013, até a promulgação da PEC pelo Congresso em fevereiro de 2015. Nesta seção, vamos expor as estratégias adotadas pelos defensores da proposta e o posicionamento do Executivo frente a um projeto que contava com amplo apoio dos congressistas.

O capítulo 5 apresentará as mudanças inseridas pela PEC do Orçamento Impositivo. Pela primeira vez na história, o termo “emendas individuais” foi inserido diretamente na Constituição Federal. Por fim, apresentaremos por que os parlamentares optaram por uma PEC ao invés de incluir o orçamento impositivo apenas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O capítulo 6 tratará da disposição dos parlamentares em acelerarem o orçamento impositivo para as emendas. Em 2013, os congressistas se articularam para inserir na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a previsão do orçamento impositivo para as emendas. O relator do orçamento teve o cuidado de esperar a definição do texto final no Senado para apresentar o relatório contendo a impositividade das emendas. Por conta disso, 2014 foi o primeiro ano de vigência do orçamento impositivo para as emendas individuais, mesmo antes da aprovação da PEC.

O capítulo 7 apresentará os primeiros resultados sob o orçamento impositivo para as emendas individuais. Pelos dados disponíveis, não é possível identificar nenhuma mudança efetiva. Ou seja, a expectativa dos parlamentares não se confirmou e as taxas de pagamento continuam baixíssimas.

As considerações finais apontam novas possibilidades de pesquisa a partir dos achados deste trabalho.

1) PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E A IMPORTÂNCIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

A aprovação da PEC do Orçamento Impositivo representou um marco na história política brasileira. Ainda que não garanta a execução integral das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares, a proposta alterou as bases constitucionais da relação entre Executivo e Legislativo. A mudança recebeu amplo apoio nas duas Casas do Congresso Nacional e representou um caso bastante ilustrativo da dinâmica que rege o presidencialismo brasileiro, da conexão entre os poderes e da importância de atores-chave no processo decisório do Parlamento.

Mesmo representando uma pequena parcela do orçamento total, os recursos alocados por emendas individuais podem ter impacto significativo nas localidades em que o dinheiro é aplicado. As obras e bens entregues através das modificações orçamentárias propostas por deputados e senadores têm impacto social, ainda que não possam ser considerados eficientes do ponto de vista econômico. (Pereira e Rennó, 2013)

Tollini (2008) também discute a ineficiência da alocação de recursos feita através das emendas individuais:

Mesmo se desconsiderarmos as motivações escusas que às vezes condicionam a apresentação de emendas individuais, há problemas relacionados com a alocação e a eficiência dos gastos públicos decorrentes desse processo. Essas emendas não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais. (Tollini, 2008, p. 15.)

Entretanto o argumento trazido acima despreza o importante papel de representação dos parlamentares e parte do pressuposto de que burocratas e técnicos sabem definir com mais eficiência as prioridades dos cidadãos.

No período analisado por Figueiredo e Limongi (2005), as emendas individuais não constituíram a participação mais importante do Congresso no processo orçamentário. Inclusive, a maior parte dos recursos foi

destinada a emendas coletivas, deixando em segundo plano as individuais. “O peso relativo das emendas individuais em relação ao total de recursos alocados pelo Legislativo é pequeno. No período considerado, a participação das emendas individuais no total das emendas aprovadas pelo Congresso foi de 17,4%. Dito em reverso, para enfatizar o ponto: 82,6% dos recursos alocados pelo Congresso para investimentos são fruto de emendas coletivas ou de atores institucionais (relatores). E essa é uma decisão que foi tomada pelos congressistas. Do total de recursos que aloca do orçamento, o Congresso optou por reservar a maior parte para as emendas coletivas. (Figueiredo & Limongi, 2005, p.742)

Por seu turno, Tollini (2008) traz uma abordagem diferente sobre o real peso das emendas individuais. De acordo com o consultor de orçamento da Câmara, as emendas parlamentares *“têm, sim, séria repercussão na programação dos gastos públicos federais”*. O valor das emendas, se comparado ao das despesas discricionárias da União, excluindo despesas obrigatórias, rolagem da dívida pública e outros, é representativo. É uma visão distinta da apresentada por boa parte da literatura e contribui para o debate sobre a importância das emendas individuais, ainda mais em um contexto de obrigatoriedade de execução pelo Executivo de pelo menos 1,2% da Receita Corrente Líquida.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, os parlamentares voltaram a ter a prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento, influenciando de maneira mais direta a alocação de recursos públicos. Mas essa participação mais incisiva do Congresso nos gastos públicos federais só passa a ser percebida com mais clareza a partir de 1995, quando o Legislativo inicia um processo de aumento de novas despesas incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Com isso, as emendas passaram a ser consideradas peças chave para entender o sistema político brasileiro. E com essa nova realidade institucional, duas abordagens passaram a apontar para caminhos distintos.

A primeira vertente busca desmistificar a relação entre emendas individuais e apoio político no Congresso. Os autores argumentam que as emendas não são a forma mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário. (Figueiredo e Limongi, 2005). Se as emendas constituem apenas uma pequena parcela do jogo orçamentário, por que se dá tanto importância a esse instrumento?

“As emendas individuais permitem resgatar elementos cruciais das interpretações correntes acerca do modus operandi do sistema político brasileiro”. (Figueiredo e Limongi, 2005, p.737)

Figueiredo e Limongi mostram que, por decisão do próprio Congresso, várias limitações foram impostas às emendas individuais. Inclusive, a maioria dos recursos é destinada a emendas coletivas. Mesmo com várias situações que indicam uma menor importância das emendas individuais, há uma tendência na literatura especializada e na cobertura realizada pela mídia de enxergá-las como eixo central do processo orçamentário brasileiro. (Figueiredo e Limongi, 2005).

Em suma, quer olhemos para as alocações feitas pelo Congresso, quer para as decisões do Executivo quando liquida os gastos alocados pelo Legislativo, não encontramos respaldo para a suposição de que emendas individuais ocupam posição central nesse processo”. (2005. p.742)

Figueiredo e Limongi argumentam que os autores que atribuem demasiada importância às emendas pressupõem um conflito inerente entre Executivo e Legislativo. A relação conflituosa e baseada em negociações individuais e pontuais abriria espaço para a utilização “estratégica” do orçamento, em que as emendas ganhariam importância exacerbada. Nesse sentido, as emendas individuais seriam vistas como contrárias ao interesse do Executivo. Haveria duas agendas distintas e até certo ponto inconciliáveis.

O ponto central da vertente capitaneada por Figueiredo e Limongi é mostrar que não é possível estabelecer uma relação causal entre emendas e apoio no Congresso. Ou seja, empírica e teoricamente, não há por que dizer que as emendas são usadas como moeda de troca pelo Executivo. O que explicaria, então, a alocação desigual de recursos orçamentários entre os parlamentares?

A filiação partidária seria o componente chave para entender o processo orçamentário brasileiro. Membros de partidos da base aliada teriam maiores chances de ver suas emendas executadas. E isso, logicamente, em decorrência de fazer parte da situação. A clivagem mais importante, portanto, seria entre situação x oposição.

Um dos objetivos centrais dos autores que defendem uma menor importância das emendas individuais é questionar a visão de que existe um conflito inerente entre Executivo e Legislativo. Segundo Figueiredo e Limongi (2005), o fator partidário é anterior e mais forte do que a simples participação no processo orçamentário. Não há por que falar em jogo de soma zero na alocação de recursos orçamentários. O governo executa mais as emendas de parlamentares da base porque esses apresentam prioridades mais compatíveis com as do Executivo.

“Quanto às prioridades de um e outro poder expressas na alocação de recursos orçamentários, mostramos que as diferenças são muito pequenas. Ou seja, não há agendas conflitantes”. (Figueiredo & Limongi, 2005, p.741)

Por outro lado, a chamada corrente distributivista acredita que as emendas individuais representam uma peça fundamental nas relações Executivo-Legislativo. Esta é a segunda vertente que trata do processo orçamentário brasileiro. Raile, Pereira e Power (2010) argumentam que o uso de emendas individuais é fundamental para garantir apoio ao governo, sobretudo em votações apertadas, em que as emendas podem ser usadas, inclusive, para angariar apoio entre partidos opositores. O manejo dos recursos alocados via emendas teria impacto profundo na variação do apoio recebido pelo Executivo nas votações no plenário do Congresso. *“We expect that pork drives the month-to-month marginal variance in legislative support”* (Raile, Pereira, Power, 2010).

A execução estratégica dos recursos oriundos de emendas seria utilizada pelos presidentes para punir ou premiar parlamentares de acordo com as votações em plenário. Ou seja, a lógica das emendas seria pouco partidária e decorreria de cálculos estratégicos realizados pelo governo e seus líderes dentro do Parlamento. Seria um instrumento eficaz de combate a defecções na base e uma maneira simples e direta de conquistar o apoio de opositores, sem ter que destinar cargos ou qualquer outro tipo de vantagem.

É verdade que os autores dessa vertente admitem que as emendas fazem parte de um conjunto de medidas utilizado pelo Executivo para construir uma base sólida de apoio. Em conjunto com a distribuição de cargos ministeriais e em outras esferas de poder, as emendas passam a ser valorizadas tanto pelo Executivo como pelo Legislativo. Ou seja, fica barato

para o presidente utilizar estrategicamente as emendas de acordo com a variação de apoio legislativo recebido e o grau de controvérsia em torno de uma matéria.

“An executive uses coalition goods to establish a baseline for exchange and uses the more fluid pork to make ongoing adjustments and to produce marginal changes in legislative support. Pork and legislative support respond to one another in this system of exchange”.
(Raile, Pereira & Power, 2010, p.4)

Após a exposição dos pressupostos básicos de cada uma das vertentes que analisa o processo orçamentário, vale a pena destacar como cada uma delas interpretaria ou projetaria as consequências da impositividade das emendas individuais. Partindo da primeira vertente, que diminui a importância das emendas e não estabelece relação causal entre emendas e apoio no Congresso, faz sentido dizer, inclusive, que a aprovação da PEC do orçamento trouxe certo alívio para o Executivo. Uma preocupação a menos decorrente da racionalização do processo orçamentário, com regras melhor definidas e exigências legais mais amplas (admissibilidade e questões técnicas) para que uma emenda possa de fato ser executada. Uma escolha do próprio Congresso para que a relação Executivo e Legislativo não seja pautada por critérios político-partidários. Ou seja, uma proposta que foi inicialmente classificada como “perigosa” para o Executivo poderia ter efeitos benéficos.

Quanto à construção de coalizões, fundamental para que o Executivo possa aprovar sua agenda, a vertente liderada por Figueiredo e Limongi (partidária) analisa que as emendas não são o ponto central da disputa e muito menos definem o comportamento dos parlamentares em plenário. Dessa forma, o orçamento impositivo não dificultaria a vida do Executivo, que seguiria com meios suficientes para arregimentar apoio e garantir uma sólida base de apoio.

Ademais, podemos dizer que a impositividade das emendas fortaleceria a agenda comum entre Executivo e Legislativo. Para os teóricos da corrente partidária, não há razão para falar em conflito inerente entre os poderes. Existiria uma agenda comum do Executivo e Legislativo. Os recursos das emendas são na verdade recursos realocados de projetos já estruturados pelo governo. A impositividade das emendas só reforçaria a existência dessa agenda em comum. Emendas fora dos parâmetros legais não podem ser executadas.

Agora, adotando a linha de pensamento da corrente distributivista, é de se esperar que os presidentes enfrentem fortes dificuldades em ver sua agenda aprovada. Com o orçamento impositivo, o poder de manejar a base e a oposição com o pagamento de emendas é limitado. É razoável pensar, portanto, que novas formas de “compensação” terão que ser utilizadas pelo chefe do Executivo na tentativa de substituir as emendas individuais como mecanismo chave para construção de coalizões.

O orçamento impositivo, ainda que só para as emendas, representaria, então, uma imensa derrota do Executivo, que perderia uma ferramenta de fundamental importância para garantir que suas propostas sejam aprovadas no Parlamento. Ainda mais em um contexto de hiperfragmentação partidária e amplitude ideológica elevada entre os partidos com representantes no Parlamento. A possibilidade de “ajustar” o apoio legislativo, como discutido por Raile, Pereira e Power (2010), seria praticamente extinta.

A aprovação de reformas amplas, como a da previdência, por exemplo, passaria a ser praticamente impossível. Raile, Pereira e Power (2010) creditam às emendas individuais um papel fundamental para o ex-presidente Lula alcançar uma super maioria capaz de passar uma modificação complicada do ponto de vista ideológico e político. O ex-mandatário “premiou” a oposição com o pagamento de percentual bem acima da média histórica para conseguir a aprovação da Reforma da Previdência. O manejo estratégico da execução orçamentária seria capaz de construir uma maioria provisória:

“Helping Lula even more than the ideological acceptability of the legislation was likely the fact that nearly 41 percent of the overall pork was disbursed to individuals associated with PSDB and PFL alone in 2003.” (Raile, Pereira & Power, 2010, p.8)

O Executivo perderia, portanto, o poder de “influenciar” a oposição e não teria mecanismos baratos para compensar as divergências ideológicas com partidos opositores. Dessa forma, o governo passaria a perder em votações consideradas polêmicas, em que há dissidência entre os partidos da base, posto que não conseguiria contar com apoios pontuais de partidos posicionados fora da aliança política.

Em suma, o custo de governabilidade aumentaria consideravelmente. A alocação de pastas ministeriais de acordo com o peso parlamentar de cada partido que compõe a base não seria suficiente para garantir vida fácil ao Executivo. O orçamento impositivo poderia, portanto,

amenizar a influência do presidente no processo legislativo e demandar novas estratégias por parte do Executivo para construir maiorias e implementar a sua agenda.

O que os teóricos que apontam as emendas como ferramenta de punição/premiação (corrente distributivista) utilizada pelo Executivo deixam de aprofundar é porque o orçamento impositivo para as emendas não foi aprovado antes. O que motivava o Congresso a não querer mais poder na destinação de recursos públicos? Como garantir uma maior igualdade e evitar que o Executivo pudesse usar o orçamento de maneira estratégica, como forma de “comprar” apoio a determinadas propostas? Por que os parlamentares aceitariam tamanha dependência frente ao Executivo? A impositividade das emendas individuais seria a ferramenta para acabar com a negociação individual e pontual.

Obviamente que essa negociação também beneficia os parlamentares, mas apenas uma parte. Para Tollini (2008) *“Na execução, os parlamentares mais influentes conseguem uma liberação maior de recursos para suas emendas, e os outros justificam-se perante as bases transferindo a culpa pela não execução de suas emendas para o contingenciamento imposto pelo poder Executivo”*. (p. 36) Com o orçamento impositivo, a garantia de que o Executivo terá que pagar uma parcela das emendas beneficiaria o parlamento como um todo e sobretudo a oposição, que não precisaria esperar por uma eventual “necessidade” do presidente. Ou seja, seria uma decisão a favor do Legislativo.

Pereira e Mueller (2004) apresentam uma resposta incompleta sobre o tema e incapaz de determinar ou apontar caminhos para explicar essa “inoperância” dos parlamentares. Respondendo à pergunta por que uma maioria parlamentar não surgia para garantir uma maior participação do Congresso no orçamento, os autores respondem:

“The answer is that even this limited role provides high electoral payoffs, because the greater the amount of individual legislators’ amendments appropriated by the president, the higher the probability of legislators’ reelection”. (p.790)

No entanto, Mesquita (2008), analisando os principais modelos que testam o peso eleitoral das emendas individuais, alerta que não é possível estabelecer uma relação causal entre execução de emendas e sucesso eleitoral.

A explicação dada pelos autores distributivistas só reforça a dúvida: se o benefício é tão grande mesmo em um ambiente em que apenas uma parcela dos parlamentares tem acesso aos recursos, por que não há uma mobilização para facilitar o trabalho dos congressistas?

Como já afirmamos, uma das lacunas deixadas pelos autores das duas correntes diz respeito à “falta de vontade” dos parlamentares em alterar uma situação desfavorável. Faltam hipóteses sobre a inércia parlamentar em aprovar o orçamento impositivo. Certamente é uma lacuna importante e que demonstra a importância de descrever o processo que levou a aprovação da PEC em 2015. Ainda que pareça lógico que parte dos parlamentares quisesse um orçamento impositivo para suas emendas, a questão nunca passou de um simples posicionamento político de deputados e senadores em prol do fortalecimento do Legislativo.

Do início do século até a aprovação da Emenda Constitucional 86, mais de 15 PECs foram apresentadas tentando, de alguma maneira, tornar o orçamento impositivo. Interessante que a proposta aprovada pelo Congresso foi a apresentada pelo então senador Antônio Carlos Magalhães, ainda em 2000. Mas é preciso notar que a PEC foi totalmente reformulada, não apresentando semelhança alguma com a proposta pelo ex-senador.¹

Partindo das teses sobre o sistema político defendidas pelas duas vertentes que analisam o processo orçamentário brasileiro, formulamos alguns questionamentos que serão debatidos neste trabalho: 1) A impositividade das emendas vai ocorrer de fato? 2) Por que o orçamento impositivo para as emendas só foi aprovado em 2015? 3) Qual o papel do ex-presidente Henrique Eduardo Alves e dos líderes partidários na aprovação da PEC? 4) Qual o posicionamento do Executivo? 5) Quem ganha com o orçamento impositivo?

As perguntas construídas acima facilitam a apresentação de hipóteses e vêm para suprir lacunas deixadas pelas duas vertentes que tratam do processo orçamentário. Por se tratar de uma realidade recém inaugurada, o orçamento impositivo ainda não foi objeto de estudos aprofundados, o que justifica a necessidade de apresentar hipóteses e os primeiros resultados e mudanças desde a sua implementação.

Definir se o orçamento impositivo vingará é um ponto fundamental. Com os dados e experiências disponíveis até agora, não é possível traçar um prognóstico seguro para a

¹ A Mesa do Senado optou por classificar a proposta como “matéria nova”, tamanha a diferença entre as proposições.

impositividade das emendas. E o motivo é simples: mesmo com a garantia constitucional de que a impositividade das emendas precisa ser respeitada, há diversos tipos de impedimentos que podem amenizar ou até mesmo dificultar a execução das emendas individuais dos parlamentares. Até mesmo questões estritamente burocráticas, como o fato de que os órgãos executores, responsáveis pelos trâmites burocráticos, estão passando por um processo de reorganização e adaptação. O fato de uma previsão constitucional entrar em vigor não significa necessariamente que o objeto seja prontamente realizado, por questões operacionais. Ainda é cedo para definir o grau de sucesso da PEC, mas os primeiros dados disponíveis não são animadores.

Por ser um fenômeno recente, ainda não é possível, a partir dos dados disponíveis, definir com clareza quem sai ganhando com a aprovação do orçamento impositivo. Mas, de maneira lógica, é claro que a aprovação representou uma vitória para o parlamento como ator coletivo. Mas é preciso ir mais além: é provável e razoável supor que parlamentares de menor expressão - chamados pejorativamente e sem rigor conceitual de “baixo clero” – terão mais chances de ver uma emenda efetivamente paga. Contudo, independente de fazer parte do alto ou baixo clero, o orçamento impositivo foi apoiado quase que pela unanimidade dos parlamentares.

Sob o modelo autorizativo, a conexão com Ministros e burocratas dos altos escalões era fundamental para garantir a execução das emendas (Batista, 2014). Por conta de dificuldades metodológicas, não há um estudo abrangente que defina com precisão quais parlamentares eram mais beneficiados com as emendas, se os líderes partidários e outros atores de relevância (como relatores setoriais de orçamento, presidentes de comissão e parlamentares experientes) tinham mais sucesso. Mesmo assim, o orçamento impositivo para as emendas garante, em tese, isonomia na alocação de recursos, inclusive acabando com a clivagem entre base aliada e oposição. O orçamento impositivo estende a universalidade também para a fase de execução. A partir disso, surge outro questionamento importante: se o modelo autorizativo favorecia a situação, já que as taxas de execução de membros de partidos da base aliada sempre foram mais altas, por que instituir um modelo que acaba com essa vantagem comparativa? O que motivou os parlamentares, em especial o presidente Henrique Eduardo Alves, a apresentar uma proposta “universalista”?

Praça (2012) classifica o apoio dos parlamentares brasileiros ao orçamento autorizativo como “contingente”. Para o autor, os congressistas apoiam o instrumento desde que certos resultados sejam produzidos. *“Quanto menos o Orçamento Autorizativo se traduzir em uma razoável execução de emendas orçamentárias individuais, menos incentivos os parlamentares (tanto da coalizão quanto da oposição ao Executivo) terão para apoiar esta instituição”*. (Praça, 2012, p.213)

Praça (2012) ressalta que as propostas de orçamento impositivo apresentadas anteriormente partiram tanto de opositoristas como de membros da coalizão. Dos 16 projetos, cada lado do espectro político apresentou 8 projetos. Para o autor, essa divisão acaba enfraquecendo a teoria de que existem “perdedores” e “vencedores” no processo orçamentário brasileiro.

“Este resultado misto é pouco compreensível sob a perspectiva teórica de perdedores e vencedores com desenhos institucionais quanto com a perspectiva de que os atores agirão de acordo com seus interesses racionais: apenas deputados e senadores de oposição ao governo deveriam, nesta linha analítica, propor o fim do Orçamento Autorizativo” (p. 218)

O que existe hoje é uma situação até pouco tempo impensável. Os parlamentares aumentaram consideravelmente a porção do orçamento influenciada diretamente por sua deliberação. E ao Executivo cabe, em tese, pagar as emendas (pelo menos o limite mínimo) aos parlamentares que cumprirem as exigências legais. Pontes Lima (2003) argumentou que uma mudança no processo orçamentário seria bastante complicada, porque esbarraria nos interesses de uma maioria (situação) beneficiada por uma relação desigual de forças, que privilegia quem está do mesmo lado do Executivo. *“Parece improvável que os beneficiários do atual sistema apoiem mudanças que reduzam os mecanismos que lhes asseguram a prevalência no processo. Como eles detêm a maioria, é fácil antever as dificuldades de aprovação no atual contexto”*. (p.12) A partir de 2013, com o resgate da PEC do Orçamento Impositivo, justamente os supostos beneficiários do sistema levariam adiante uma proposta de orçamento impositivo para as emendas individuais.

Os atores-chave no processo de aprovação da PEC do orçamento impositivo foram membros dos maiores partidos da base aliada. A oposição participou de maneira discreta. O PMDB foi responsável por relatar a matéria nas duas Casas do Congresso e o PT fez questão de acompanhar de perto a tramitação, apresentando, sempre que possível, restrições à

impositividade. Ou seja, o PMDB, um dos partidos supostamente mais “beneficiados” pelo caráter autorizativo das emendas individuais, optou por alterar o status quo.

Em suma, partiremos das teorias mais usadas para explicar o processo orçamentário brasileiro na tentativa de responder às principais questões sobre o orçamento impositivo. A PEC foi aprovada após um longo período de esquecimento no Congresso, época em que o tema nunca deixou de ser mencionado pelos presidentes da Câmara e teve seu ápice anterior durante o curto mandato de Severino Cavalcanti à frente da Mesa Diretora. O “representante do baixo clero” fez questão de garantir, em seu discurso de “campanha” e no dia da vitória, que as emendas individuais passariam a ser impositivas, como forma de garantir uma execução mais justa do orçamento. De uma maneira ou de outra, todos os presidentes eleitos sabiam da importância das emendas individuais para os parlamentares, independente da agremiação partidária. No entanto nenhum tomou medidas concretas para aprovar a PEC até a chegada de Henrique Eduardo Alves ao comando da Câmara. A partir daí, o tema virou prioridade e compromisso de campanha. Dois anos depois, a Emenda Constitucional 86 foi promulgada pelo Congresso.

2) COMO O EXECUTIVO PERMITIU UMA MUDANÇA NO ORÇAMENTO? O GOVERNO PERDEU?

A PEC do Orçamento Impositivo dominou os debates na Câmara dos Deputados durante o mandato de Henrique Eduardo Alves à frente da Mesa Diretora. Uma proposta que contrariava os interesses do Executivo foi levada adiante por um deputado próximo à presidente e com bom trânsito entre os parlamentares, além de ser um líder dentro de seu próprio partido. Na reta final de aprovação (votação em 2º turno na Câmara dos Deputados), o deputado Eduardo Cunha também teve um papel importante, dando seguimento à promessa feita por Alves de aprovar a impositividade das emendas.²

Em uma primeira análise, fica claro que o Executivo não queria ver a PEC aprovada. Era melhor manter o *status quo* e não mexer em um assunto tão complicado e que envolvia mudanças na Constituição. É importante destacar que os parlamentares optaram pela mudança constitucional ao invés de adotar o orçamento impositivo para as emendas somente via legislação ordinária, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em tese, não havia a necessidade de passar por um processo mais longo de discussão e aprovação, como é o caso para alterações constitucionais.³

Mas a opção dos parlamentares pela inclusão na Constituição visava a garantir uma maior efetividade à impositividade das emendas. Além disso, dava um sinal claro de que a insatisfação era geral e contava com amplo apoio nas Casas Legislativas, suficiente para aprovar uma mudança com exigência de quórum constitucional.

Entretanto o que precisa ser explicado é como o governo deixou que uma proposta aparentemente contrária aos seus interesses fosse aprovada, mesmo com a necessidade de quórum constitucional para mudança. Não era de se esperar que essa alteração acontecesse. Entender por que algo inesperado e não previsto aconteceu pode trazer à tona novas reflexões sobre o sistema político brasileiro. A literatura especializada expõe as altas taxas de sucesso das propostas enviadas pelo Executivo, mas em alguns casos é preciso saber qual o poder que o chefe do Executivo tem para barrar propostas contrárias aos seus interesses.

² Cunha incluiu entre os seus compromissos de campanha instituir o orçamento impositivo para as emendas individuais.

^{3 3} Na prática, os parlamentares, capitaneados por um relator de orçamento do PMDB, incluíram na LDO a impositividade para as emendas individuais. O relator, deputado Danilo Forte, teve o cuidado de inserir trechos semelhantes aos contidos na PEC do Orçamento Impositivo.

Ainda que no final do processo o governo tenha negociado a aprovação da PEC, não há dúvidas de que o posicionamento inicial foi totalmente contrário. O governo não queria o orçamento impositivo, nem mesmo restrito às emendas individuais. O argumento era de que a impositividade das emendas atacaria o princípio da separação dos poderes e contribuiria para pulverização dos recursos públicos.

Dentro desse contexto, é fundamental ter em mente que o Legislativo tem se comportado de maneira mais ativa nos últimos anos. Até 2006, cerca de 80% da legislação aprovada tinha origem no Executivo. Mas nos últimos anos o quadro foi alterado e o Congresso passou a interferir mais na produção de leis. Segundo Almeida (2014), a produção legislativa do parlamento brasileiro, levando em consideração as propostas originadas nas duas Casas do Congresso, chega a ultrapassar a do Executivo.

Em suma, a evidência quantitativa a respeito da evolução da taxa de dominância dos presidentes no pós-1988 aponta para uma mudança de padrão na produção legislativa, com o Congresso adotando, a partir de 2005, postura mais proativa, que de forma alguma se resume à produção de leis simbólicas. (2014, p.253)

A partir dos dados apresentados por Almeida (2014), a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo pode ser vista como parte de um novo padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo, em que o Parlamento participa de maneira mais ativa, com maior ativismo legislativo, inclusive em questões orçamentárias. Dessa forma, a PEC do Orçamento Impositivo se insere nesse ambiente de maior atividade e iniciativa dos legisladores. Por seu turno, o Executivo se vê obrigado a adotar estratégias reativas na tentativa de minimizar as perdas. Um comportamento menos ativo e dependente dos passos tomados pelos congressistas.

No caso em análise, em que o ativismo legislativo do Congresso se fez presente e confirmou a tese apresentada por Almeida (2014), vamos mostrar que o governo lançou mão de diversas estratégias para barrar a proposta logo no início da tramitação, mas quando percebeu que a aprovação era apenas questão de tempo, decidiu negociar e amenizar o impacto das mudanças. Ou seja, preferiu minimizar a derrota em lugar de tentar derrubar toda a proposta, já que percebeu ser uma missão quase impossível demover o ex-presidente

Alves de cumprir a sua promessa de campanha. Além disso, nas reuniões de líderes, houve diversos encaminhamentos a favor do orçamento impositivo para as emendas individuais.

O avanço da PEC do Orçamento Impositivo, capitaneada por um membro importante da base de apoio ao governo Dilma, é um dos primeiros indicativos de que a gerência da coalizão estava comprometida. O tão falado baixo clero, que em 2015 e 2016 causou tantos problemas para a gestão Dilma Rousseff, apoiou em peso a impositividade das emendas individuais. O PMDB, partido de sustentação da base aliada, embarcou com todas as forças no projeto. O Deputado Eduardo Cunha, líder do partido na Câmara, que em 2015 assumiu o comando da Câmara, também lutou pela PEC do Orçamento Impositivo. Cunha precisava reforçar sua posição entre o chamado “baixo clero” para fortalecer sua futura candidatura, e nada melhor do que apoiar uma proposta que, em tese, ajudaria justamente esse grupo informal de parlamentares.

Ainda que em seus discursos Alves tenha tentado expor que a PEC do Orçamento Impositivo não representava uma insatisfação com o governo Dilma Rousseff, e sim uma “insatisfação institucional”, fica evidente que a proposta representa o início da tensão interna dentro da base aliada, sobretudo o início da disputa entre PMDB e PT. Uma disputa tímida e não declarada, diferente do que ocorreu quando o ex-senador Antônio Carlos Magalhães apresentou sua proposta de orçamento impositivo, momento em que os dois partidos principais da aliança governista estavam em forte tensão. O PMDB, sob a liderança inicial de Henrique Eduardo Alves, dominou todo o processo que tratou da impositividade das emendas individuais. Mesmo com a saída de Alves – derrotado nas eleições estaduais, o ex-parlamentar ficou sem mandato após 44 anos no Legislativo – Eduardo Cunha, que já tinha sido um problema para Dilma quando líder do PMDB, se fortaleceu junto ao baixo clero quando colocou em votação a PEC do Orçamento Impositivo (2º turno) logo no início de seu mandato à frente da Mesa Diretora. Mesmo após as intensas negociações e a inclusão de trechos favoráveis ao governo, a votação da PEC foi vista pela mídia e especialistas como uma derrota do governo, imposta por Cunha logo no início de seu mandato como presidente da Câmara.

Para deixar claro como se deu a reação do Executivo, vamos dividi-la em duas etapas. No primeiro momento, o Executivo trabalhou para barrar a proposta. Tentou evitar que ela prosseguisse nas comissões e se aproximasse da análise em plenário. Mas não conseguiu

apoio dentro da própria base aliada, apenas o PT ficou ao lado da presidente.⁴ Em capítulo específico, detalhamos bem os meios utilizados pelo governo para bloquear o avanço da PEC do Orçamento Impositivo.⁵ Em um segundo momento, quando percebeu que não teria condições de barrar a PEC, o Executivo aceitou a derrota e optou por minimizar as perdas. Ou seja, passou a negociar pontos específicos da proposta. Adotou uma estratégia reativa, de acordo com os passos tomados pelos líderes no Congresso.

O que estava posto e sendo discutido era uma mudança desejada por boa parte dos parlamentares, independente da coloração partidária. Praça (2012) demonstra que desde o início da década passada várias propostas apresentadas pelos parlamentares buscavam instituir o orçamento impositivo no Brasil, mas nenhuma conseguiu prosperar de fato. O que precisamos analisar é por que só em 2013 a aprovação passou a ser factível. Não vamos apresentar aqui uma discussão aprofundada sobre as iniciativas malfadadas, tomaremos como base o exposto por Sergio Praça no livro *“Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil”*. As propostas foram apresentadas tanto por parlamentares da situação como da oposição. O autor traz uma análise detalhada sobre a atuação do empreendedor Antônio Carlos Magalhães em favor do Orçamento Impositivo. Na verdade, em favor da sua proposta de Orçamento Impositivo, que pouco representava a vontade geral dos parlamentares.

Praça (2012) define três incentivos principais que podem explicar a atuação do ex-senador ACM: o mau relacionamento de ACM com a coalizão governista, uma estratégia de *risk aversion* (com o objetivo de diminuir a incerteza em caso de mudança de presidente na eleição de 2002) e o orçamento impositivo como uma “proposta-bandeira”. Praça (2012) argumenta que ACM pode ter apresentado uma proposta espinhosa para o Executivo com o objetivo de “barganhar” em torno de outros projetos de interesse do ex-senador. Como frisamos, à época em que a proposta foi apresentada, PSDB e DEM, os dois principais partidos da aliança governista, estavam em pé de guerra. Praça analisa que ACM teve sucesso apenas parcial, já que sua proposta não avançou na Câmara dos Deputados. Partindo de conceitos utilizados por Campbell (2004), o autor aponta a “absoluta falta de encaixe de

⁴ Nem no PT a posição contrária às emendas individuais teve 100% de apoio. O deputado Ricardo Berzoini (PT-SP) declarou seu posicionamento favorável à impositividade, mesmo sendo do “núcleo duro” do partido.

⁵ Em capítulo específico, detalhamos bem os meios utilizados pelo governo para bloquear o avanço da PEC do Orçamento Impositivo. O Executivo lançou mão de estratégias diferentes de acordo com a movimentação dos parlamentares, sempre tentando retardar o processo de aprovação.

sua proposta no contexto institucional brasileiro” como o maior empecilho para que Magalhães conseguisse aprovar sua proposta.⁶

Por seu turno, Henrique Eduardo Alves conseguiu aprovar sua agenda específica do orçamento impositivo. Assim como fez ACM, Alves também definiu o orçamento impositivo como uma “proposta-bandeira”. É notório que assim como Magalhães, Alves também não tinha experiência em matérias orçamentárias. O foco do trabalho legislativo dos dois ex-parlamentares nunca recaiu sobre legislação de cunho orçamentário.

A proposta deste trabalho é explicar a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo. Vale ressaltar que características específicas do período em que Alves esteve na presidência da Câmara possibilitaram que a PEC do Orçamento Impositivo fosse aprovada pelas duas Casas do Congresso e em tempo relativamente curto.

O que fez a diferença foi a delimitação da proposta em discussão. Por delimitação, entenda-se definir apenas as emendas individuais como alvo da PEC (a partir de substitutivo apresentado na Comissão Especial que tratou do tema). A PEC do Orçamento Impositivo, na verdade, foi reformulada por Alves para restringir a impositividade somente para as programações referentes às emendas individuais. Ou seja, houve uma reformulação completa da proposta. Ficou claro para os congressistas o que estava em jogo: mais recursos para as emendas individuais e a garantia de uma maior taxa de execução orçamentária.

Esse fator – a delimitação da proposta - é chave para entender os desdobramentos e a vitória acachapante do orçamento impositivo para as emendas no plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Diferente do que ocorreu com ACM e sua proposta de orçamento impositivo, Alves soube encaixar sua proposta no contexto institucional. O encaixe da proposta ocorreu a partir da delimitação da impositividade. As bases da discussão foram esclarecidas desde o início. Alves e o relator da matéria na Câmara deixaram claro o que estava sendo discutido: a obrigatoriedade de pagamento apenas para as emendas individuais. Essa estratégia se mostrou bastante eficaz, porque diminuiu possíveis pontos de atrito dentro do próprio Legislativo. Ficou claro também para os parlamentares o que seria discutido. Sendo assim, até congressistas do próprio PT decidiram apoiar a PEC.

⁶ É válido notar que o ex-senador havia conseguido emplacar anteriormente uma reforma espinhosa para o Executivo, que limitou a reedição de medidas provisórias. Em seção específica do trabalho, abordamos as semelhanças e diferenças entre a aprovação do limite à reedição de medidas provisórias e o caso da PEC do Orçamento Impositivo.

Havia uma demanda reprimida por parte dos parlamentares. Ter como empreendedor justo o chefe de um poder foi fundamental. Mas o fato de ter o presidente da Câmara como liderança não explica por si só por que a proposta foi aprovada, até porque Antônio Carlos Magalhães também presidia o Senado no momento que apresentou sua proposta de orçamento impositivo. Mas a proposta apresentada por ACM era considerada extrema. O ex-senador defendia um orçamento impositivo extremo. Para piorar, a proposta levantou muitas dúvidas e questionamentos entre os parlamentares, sobretudo acerca da viabilidade de engessar e definir o destino de todo o orçamento da União. Não havia apoio expressivo nem mesmo dentro do Congresso, o que facilitou a vida do Executivo na época.

A especificidade do momento de aprovação da PEC do Orçamento Impositivo é que Alves apresentava vantagens comparativas em relação a qualquer outro empreendedor: era próximo ao governo e mantinha relação amistosa com a oposição. Não há dúvidas de que o governo tinha em Alves um aliado, tendo sido escolhido para relatar projetos de extrema importância, como a proposta que criou o programa Minha Casa Minha Vida. Era considerado um parlamentar independente e com força dentro do seu partido, o PMDB. Era o parlamentar com o maior número de mandatos, portanto, nada mais representativo do que o mais antigo na Casa batalhando por uma modificação favorável ao Parlamento.

Presidente, com essas duas imensas responsabilidades, tenho a dizer a esta Casa que não me perdoaria se, depois de ali me sentar, depois de 2 anos, tivesse que dizer a mim mesmo: "Eu não pude fazer isso, mas outro depois de mim virá e fará". Não. Quem tem 42 anos conhece esta Casa, suas entranhas, suas qualidades, seus defeitos, seus erros, seus acertos, suas imperfeições, porque somos o conjunto da sociedade brasileira nas suas facetas, nos seus destinos, nos seus sonhos, nas suas carências, nas suas esperanças e no seu caráter. Quem tem essa história, ao se sentar ali, é fazer ou fazer, é fazer ou fazer. E, se Deus quiser, eu vou fazê-lo. Nós faremos juntos. (Henrique Eduardo Alves, 2013)

Para o governo, não havia dúvidas de que manter o orçamento autorizativo para as emendas era mais simples. Menos restrições institucionais, menor controle por parte dos legisladores e um maior poder de barganha. Com a adoção do orçamento impositivo, cresce o interesse dos parlamentares em terem suas emendas executadas. A força de um dispositivo

constitucional alimenta as esperanças e é um incentivo a mais para que um parlamentar busque a liberação de recursos através de emendas. Além disso, cria-se uma obrigação constitucional que em tese fortalece o Congresso.

Entretanto, Greggianin (2015) apresenta uma visão alternativa. O autor argumenta que a definição de um limite constitucional fixo para as emendas individuais representa uma renúncia de prerrogativa por parte do Congresso Nacional e uma menor capacidade de interferir e propor mudanças estruturantes no orçamento. Dessa forma, contrário às expectativas e discursos, o Executivo passaria a ter ainda mais controle sobre a fatia do orçamento não destinada às emendas. Portanto, a aparente vitória do Legislativo seria na verdade uma grande derrota. Seria um resultado totalmente não intencional e não previsto pelos parlamentares. Toda a construção retórica em apoio ao orçamento impositivo cairia por terra. Ou seja, o que poderia ser visto inicialmente como uma perda de discricionariedade pelo governo, na verdade, acarretaria um grau de liberdade ainda maior para o Executivo e o enfraquecimento do Congresso, que só teria influência sobre a parte do orçamento destinada às emendas, considerada por muitos como “insignificante” em comparação ao resto do orçamento. Para deixar mais claro o argumento do autor, é como se o Congresso passasse a dedicar menos atenção ao orçamento como um todo com o advento da impositividade das emendas. Por conseguinte, ao Executivo sobraria mais espaço para definir as linhas gerais do orçamento, sem interferência direta dos parlamentares. Além disso, pode-se deduzir que o autor acredita que os congressistas se darão por satisfeitos apenas com as emendas individuais impositivas, deixando de lado outras porções orçamentárias. Por trás desse argumento, está a ideia de que os parlamentares valorizam extremamente as emendas e que não se importam em definir prioridades e metas mais gerais da administração pública. Essa visão, em especial, supervaloriza a importância das emendas individuais.

Ainda que alguns autores minimizem essa derrota do Executivo, o argumento central deste trabalho é de que o governo perdeu. Ainda que a derrota sofrida tenha sido calculada. O governo conseguiu evitar uma derrota maior, mas não restam dúvidas de que o governo perdeu. O objetivo aqui é analisar por que e como o Executivo, com todos os poderes de agenda e capacidade legislativa, conseguiu perder uma votação com exigência de quórum constitucional.

Para dizer que o governo perdeu, precisamos mostrar quais os benefícios e incentivos do Executivo para manter tudo como estava, ou seja, para manter o orçamento autorizativo. Mais especificamente, quais vantagens o Executivo detinha com a discricionariedade absoluta para definir o destino dos desembolsos. Nas palavras de Praça (2012):

No caso do Orçamento Autorizativo, interessa ao Executivo que esta instituição permaneça como está pois com ela obtém três vantagens em relação ao Congresso: a condução da política macroeconômica do país, a vantagem distributiva da coalizão liderada pelo Executivo em relação às execução das emendas e, por fim, a vantagem estratégica do Executivo em relação ao timing de execução das emendas. (p.228)

Salta aos olhos que o primeiro ponto abordado por Praça como vantagem para o Executivo contradiz o que afirma Greggianin (2015), que vê na definição de um limite fixo para as emendas uma garantia de maior liberdade para o Executivo em outras parcelas do orçamento. Ou seja, um engessamento maior da parcela referente às emendas individuais acabaria por acarretar uma maior discricionariedade em outras áreas do orçamento.

Ainda sobre os três pontos apresentados por Praça (2012) e a discussão levada adiante por Greggianin(2015), vale a pena observar o que deve mudar com a instituição do orçamento impositivo para as emendas. Sobre a condução da política macroeconômica do país, primeiro ponto discutido por Praça, não há motivo para acreditar que essa alteração vá interferir de maneira considerável nas diretrizes macroeconômicas de um governo. Os projetos estruturantes são definidos pelo Executivo e as emendas apenas se encaixam nesse processo. Por seu turno, Greggianin (2015), reforçando a sua tese, alerta que a nova realidade instituída a partir da impositividade das emendas individuais pode inaugurar um novo cenário:

A despeito das competências formais, pode estar se configurando um novo cenário, um pacto político divisório, reservando-se ao Legislativo, com algumas exceções, exclusivamente o orçamento das emendas individuais. E delegando-se todas as demais programações do orçamento ao Executivo. A existência desse acordo é amparada pelo fato de que, se o Legislativo

julgasse necessário, poderia ter editado normas restabelecendo seu poder orçamentário de forma mais ampla. (p.170)

Ou seja, o Executivo teria ainda mais liberdade para definir os parâmetros gerais da condução macroeconômica, mesmo com o engessamento de mais uma parte do Orçamento. Quanto ao segundo ponto levantado por Praça (2012), referente à vantagem distributiva da coalizão liderada pelo Executivo, a expectativa é que o orçamento impositivo para as emendas diminua a diferença média de execução entre partidos da situação e oposição. A série histórica demonstra que partidos alinhados ao governo têm mais chances de ter as emendas executadas. Em 2014, primeiro ano de vigência do orçamento impositivo (a modalidade foi inserida por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias), a diferença entre o valor médio empenhado por parlamentares da base e da oposição caiu consideravelmente em comparação com a série histórica. (Greggianin, 2015).⁷

O terceiro ponto levantado por Praça (2012) é a vantagem que o Executivo tem, com o orçamento autorizativo, de definir o momento ideal de liberação dos recursos das emendas, podendo utilizar os desembolsos de forma estratégica, auxiliando na construção de uma sólida base de apoio, sobretudo em momentos chave, para alcançar a aprovação de um projeto específico e prioritário para o governo, por exemplo. Mesmo com a impositividade das emendas individuais, o Executivo ainda poderá definir o momento das liberações. Ou seja, ainda poderá controlar o timing de execução financeira.

Ainda é cedo para dizer qual estratégia será adotada pelo Executivo caso queira privilegiar determinado grupo de parlamentares, mas a PEC do Orçamento Impositivo aprovada estipula que o montante de emendas inscritas em Restos a Pagar não passe de 0,6% da Receita Corrente Líquida. Para Greggianin (2015), a definição pode permitir “*a volta do poder de influência do gestor na seleção dos pagamentos, diante da tendência de acúmulo do estoque de despesas liquidadas e não pagas*”. Dessa forma, a vantagem distributiva da coalizão poderá perdurar em relação ao pagamento das emendas individuais.

A preocupação de Greggianin (2015) tem como base o fato de que o valor dos restos a pagar é muito superior à capacidade financeira do Executivo, o que pode acarretar uma liberdade exagerada ao gestor, no momento de definir prioridades de pagamento. A pretensa isonomia e igualdade na execução das emendas não estariam garantidas sem uma definição clara de

⁷ Em capítulo específico, trataremos dos primeiros resultados sob a vigência do orçamento impositivo e os impactos na distribuição mais igualitária dos recursos.

como lidar com o amplo estoque de restos a pagar. Destacamos, aqui, que o foco principal dos parlamentares era aumentar o montante pago e não necessariamente acabar com a divisão entre situação x oposição.

É válido destacar que uma parte da literatura sobre orçamento via poucas chances de uma mudança na regra de execução das emendas, já que os mais beneficiados pela situação não teriam incentivos a apoiar qualquer tipo de modificação, já que a realidade sob o orçamento autorizativo lhes favorecia. Os dados são claros e demonstram que há uma preferência do Executivo em beneficiar parlamentares aliados. O que faz todo sentido. Congressistas alinhados à agenda do governo têm mais chances de ter uma emenda executada. É uma questão lógica.

Esse argumento de que os supostos beneficiários do modelo autorizativo seriam contrários a uma mudança orçamentária não resiste a uma análise das taxas de execução das emendas por partido político. Até 2012, só dois partidos apresentaram taxas de execução acima de 60%, com a grande maioria ficando bem abaixo de 40%. (Greggianin, 2015). Ou seja, mesmo quem é da base pode não receber tantos recursos advindos de emendas. Além disso, a partir de 2007, o Executivo decidiu priorizar no orçamento investimentos ligados ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), inclusive garantindo uma posição prioritária na ordem de pagamentos feitos pela União. Ou seja, além de destinar mais recursos para o programa, o Executivo garantiu certa impositividade às obras referentes ao PAC, em detrimento das emendas. Várias exigências impostas às emendas foram retiradas ou facilitadas para investimentos do PAC, que não contam, necessariamente, com participação direta dos parlamentares. O Congresso não tinha poder de definição nem de “apadrinhamento” de recursos do PAC. E o mais importante: as obras do PAC tinham prioridade na hora de receber os recursos.

Essa priorização orçamentária para o PAC teve peso direto na aprovação da PEC do Orçamento e explica em parte o descontentamento geral com o rito de pagamentos de emendas individuais. Em uma situação ideal e comentada diversas vezes na literatura (Praça 2012), parlamentares da base aliada deveriam se posicionar contra a aprovação do orçamento impositivo para as emendas, que garante, em tese, uma maior isonomia na liberação de recursos. Mas é justamente a partir da priorização do PAC e dos vultosos recursos destinados a essas obras que, mesmo os parlamentares da base aliada, passaram a se

sentir desprestigiados. O Executivo estaria “roubando” o lugar dos parlamentares na hora da entrega de obras públicas de pequeno porte.

Para as obras do PAC, quem reclama o crédito e que ganha diretamente com isso é o governo, ou seja, quem ganha diretamente é o chefe do Executivo e até certo ponto membros do seu partido. Dessa forma, mesmo os membros da coalizão vão querer mais recursos de emendas individuais, ainda que isso signifique aumentar a média geral de execução, inclusive para membros da oposição.

Essa dificuldade em ter emendas executadas, ainda que para integrantes da base aliada, explica em parte por que a proposta foi definida como fundamental para fortalecer o Congresso como entidade coletiva. O descontentamento com o montante de emendas liberadas era grande inclusive dentro da própria coalizão governista. Como citamos, o interesse pelo fortalecimento do Legislativo como ator coletivo é um dos principais fatores que leva à modificação de instituições orçamentárias. (Schikler, 2001; Praça, 2012) E, como falamos, com o PAC, as emendas foram colocadas em segundo plano. Nesse caso das emendas individuais, o interesse era menos pelo fortalecimento do Legislativo do que pelo aumento das taxas de execução. Com taxas de execução, para que não restem dúvidas, queremos dizer que os parlamentares buscavam receber mais recursos diretamente. O benefício é mais facilmente colhido pelo parlamentar através de uma emenda. Comunicar aos cidadãos de um município é mais simples quando o recurso chega através de uma emenda parlamentar.

Em questões altamente sensíveis como essa do orçamento impositivo, que envolvem conflito institucional entre Executivo e Legislativo, o Congresso costuma avançar sobre os interesses do Executivo. Mas é preciso fazer uma distinção entre conflito político (governo x oposição) e institucional (Executivo x Legislativo). Aqui, há também um conflito pouco ressaltado pela literatura, que é justamente a disputa entre o PAC e as emendas individuais. O governo “tomou o lugar” dos parlamentares na entrega de bens públicos nos pequenos municípios, o que aumentou a demanda parlamentar por emendas, para equilibrar a balança.

Existem outros casos em que ocorreu um conflito institucional entre Executivo e Legislativo. Faz sentido para a nossa análise a comparação com a aprovação da Emenda Constitucional 32, que alterou pontos específicos no que tange à edição e reedição de medidas provisórias. Nas duas situações, o governo à época contava com uma larga base de

apoio, com número suficiente para barrar, em tese, qualquer matéria que não agradasse ao Executivo.

Essa mudança no rito das medidas provisórias foi apoiada amplamente pelos parlamentares, teve como ponto de partida membros da própria base aliada e nas votações em plenário, o sim venceu quase que por unanimidade, como foi no caso do orçamento impositivo. Mas as motivações que levaram os atores a decidir levar adiante as modificações são distintas. Ainda que tenha sido vista como uma “vitória” do parlamento, a mudança na reedição de medidas provisórias veio mais para consolidar práticas que já vinham se desenvolvendo. Em termos reais, a alteração não foi tão profunda. (Da Ros, 2008, p.153) Além disso, a discussão sobre a reedição de medidas provisórias surgiu por conta de desentendimentos da base de apoio ao Executivo. Não foi fruto de um conflito institucional entre Executivo e Legislativo.

Assim como no caso do orçamento impositivo, à época em que se começou a discutir as mudanças na forma de tramitação das medidas provisórias, outras PECs sobre o mesmo tema já haviam sido apresentadas. (Machiaveli, 2009). Mas o que impulsionou a discussão foi um racha no interior da própria coalizão governista. Ou seja, o que impulsionou a PEC das medidas provisórias não foi um conflito entre Executivo e Legislativo. O que, primeiramente, foi visto como uma disputa institucional, era na verdade uma consequência de um desentendimento entre os principais partidos da base aliada. *“Mais do que uma ação do Legislativo contra o Executivo, a aprovação da matéria é consequência da disputa partidária no interior da coalizão”* (Machiavelli, 2008 pg.71)

A alteração do rito das Medidas Provisórias foi resultado de um conflito deflagrado dentro da base aliada, que possibilitou que a proposta tomasse corpo. No caso da PEC do Orçamento Impositivo, ainda que PMDB e PT, pontos centrais da coalizão governista, tenham apresentado comportamentos antagônicos sobre o tema, não havia um racha declarado na base. Mas nosso argumento é de que o resgate da PEC do Orçamento Impositivo foi o primeiro sinal da erosão da base de apoio à Dilma Rousseff. No entanto, o grau de insatisfação com as baixas taxas de execução das emendas já se arrastava há algum tempo no Congresso e foi responsável por mobilizar grande parte dos parlamentares em torno da matéria.

O PMDB, principal partido da aliança governista, liderou o processo, mas sem utilizar o projeto como instrumento de pressão ou de barganha para aprovar uma agenda alternativa. Os líderes do partido, de fato, queriam aprovar a matéria, independente de atritos que tal medida poderia gerar.

É importante deixar claro que, diferentemente do que ocorreu com a PEC das medidas provisórias, a PEC do Orçamento Impositivo buscava alterar radicalmente a lógica de execução das emendas individuais. Pretendia acabar com o alto poder de definição do Executivo. Outra diferença que salta aos olhos entre os dois processos é que as duas Casas do Congresso discordavam sobre pontos fundamentais da proposta relativa às Medidas Provisórias, o que acabou por retardar a aprovação. (Machiavelli, 2009). Durante a tramitação da PEC do Orçamento Impositivo, houve divergências entre Câmara e Senado, mas as diferenças recaíram sobre pontos acessórios da proposta. Em geral, havia um consenso estabelecido da necessidade de garantir a impositividade das emendas individuais. Essa é uma diferença crucial entre os dois períodos. Durante a tramitação da PEC do Orçamento Impositivo, houve uma ligação muito forte entre Câmara e Senado. Além disso, a matéria estava na agenda prioritária do Parlamento. Era do interesse do presidente da Câmara finalizar a apreciação da matéria já no seu primeiro ano de mandato à frente da Mesa.⁸

De maneira geral, pelo menos nos discursos, desde a redemocratização, os presidentes da Câmara insistem em dizer que a Casa precisa se impor, que é necessário garantir a autonomia e resgatar sua importância institucional. No caso de Alves, sua bandeira foi a do orçamento impositivo para as emendas individuais. Outros presidentes levantaram propostas mais abrangentes e mais complicadas, que mexiam com mais interesses. Para Alves, o que está por trás do orçamento impositivo é uma maior valorização dos parlamentares. Fala-se até em “respeito”, no sentido de que a obrigatoriedade de pagamento das emendas evita certa “humilhação” pela qual os parlamentares seriam submetidos para tentar ter suas emendas executadas. Não seria só um resgate do papel institucional do Parlamento como órgão coletivo, mas também dos parlamentares como atores individuais. Uma proposta nesses moldes agrada sobretudo ao chamado “baixo clero”, aqueles deputados com pouco acesso a órgãos de comando e relatorias de projetos importantes.

⁸ No final, a PEC foi aprovada já sob o comando do deputado Eduardo Cunha.

Alterações no processo orçamentário aparecem com frequência nos discursos dos parlamentares e também nos discursos de posse de ex-presidentes da Câmara, mas Alves foi o único a delimitar, desde o início, qual o foco da mudança desejada. E, mais do que isso, foi o único a definir metas, prazos e um cronograma para aprovação. Dessa forma, ficou claro que não era um mero discurso de campanha. Já discutimos aqui que o grande mérito de Henrique Eduardo Alves foi restringir o alcance da proposta, encaixando-a no contexto institucional brasileiro. No Congresso, tramitam várias matérias, então é preciso que os parlamentares definam prioridades, estabelecendo metas de aprovação.

É razoável supor que o governo calculou bem seu apoio a Alves na eleição para a Mesa da Câmara. O ex-parlamentar deixou claro que a sua proposta de tornar a execução das emendas obrigatória seria levada adiante. Partimos, portanto, do pressuposto de que o governo decidiu apoiar Alves sabendo que uma proposta contrária aos seus interesses seria debatida na Câmara. Mais que isso: sabia que um empreendedor poderoso, ex-líder de partido e influente, se esforçaria para aprovar uma PEC esquecida há alguns anos nas comissões da Câmara.

Dessa forma, o governo não foi pego de surpresa. A eleição de Alves à presidência da Câmara foi relativamente tranquila, sua vitória era bastante previsível, e seu plano de aprovar o orçamento impositivo conhecido. O governo teve tempo suficiente para preparar uma estratégia contra a proposta. Mas é difícil acreditar que o Executivo tivesse alguma esperança de vencer a proposta, ainda que, no início do processo, tenha tentado atrasar o trâmite, atuando nas comissões da Câmara e se posicionando de maneira contrária, alegando, inclusive, suposta inconstitucionalidade da PEC, que atacaria o princípio da separação dos poderes. Mesmo assim, a opção, inicialmente, foi por ser contra a PEC, mobilizando a bancada do partido na Câmara. A partir do momento que percebeu as remotas chances de barrar a PEC, o governo adotou estratégia diferente, até para que uma eventual aprovação não fosse vista como uma “grande derrota”. Além disso, há uma clara mudança de estratégia do governo a partir da chegada da proposta ao Senado. Em seção específica, demonstramos que os senadores incluíram mudanças mais favoráveis ao governo e garantiram a destinação de pelo menos 50% dos recursos das emendas para a saúde.

Uma hipótese alternativa para explicar o aparente insucesso do governo em barrar uma proposta contrária aos seus interesses é de que o Executivo viu na impositividade restrita para as emendas individuais uma saída para bloquear o ímpeto congressista sobre outras

áreas do orçamento. Demarcando claramente o “orçamento do Congresso”, o Executivo ficaria ainda mais livre para definir os rumos da peça orçamentária. Cravando na Constituição a necessidade de executar somente uma parte específica do orçamento, abre-se uma brecha para uma interpretação de que o restante da peça orçamentária pode ser executada de acordo com a conveniência do Executivo.

Ao se concluir que a aprovação de programações “não impositivas” tem efeito jurídico meramente autorizativo de tetos obrigacionais, regride-se à concepção tradicional, com origem no Estado liberal, que delimita e circunscreve o orçamento público no âmbito dos direitos constitucionais de primeira geração. Reconhecida apenas como lei formal, norma de caráter concreto com conteúdo de ato administrativo discricionário, remete-se ao Executivo a conveniência e a oportunidade de execução da lei orçamentária. (Greggianin, 2015, p.132)

Não encontramos evidências que corroborem essa tese de que o Executivo permitiu a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo para “liberar” outras partes do orçamento, mas não deixa de ser pertinente mostrar uma abordagem distinta.

Por se tratar de uma Proposta de Emenda à Constituição, o quórum exigido para a aprovação favorece a manutenção do *status quo*. É necessário um alto grau de apoio para que uma mudança seja feita. Mesmo assim, a vitória do orçamento impositivo era apenas questão de tempo. O papel de Alves é fundamental para explicar de que maneira uma proposta contrária ao Executivo venceu. Não é possível dizer que ele inovou ou trouxe um fato novo ao debate. Nada disso, a discussão já estava posta há alguns anos, através dos diversos projetos já apresentados, tanto por parlamentares de oposição como de situação. O maior mérito dele foi delimitar a proposta e torná-la mais realista, evitando que a discussão se prolongasse e dificultasse uma aprovação em tempo curto. Como citamos anteriormente, o fortalecimento das obras do PAC diminuiu o impacto dos recursos das emendas individuais. Portanto, um aumento de recursos direcionados obrigatoriamente para as emendas agradava aos congressistas.

Um dos grandes trunfos do ex-presidente Alves foi justamente a delimitação da proposta. As mais de quinze Propostas de Emendas à Constituição apensadas foram “substituídas” pelo

orçamento impositivo apenas para as emendas individuais. Com a definição do escopo, a proposta tinha condições de ser aprovada. A PEC original, de autoria do ex-senador Antônio Carlos Magalhães, era muito abrangente e apresentava pontos bastante controversos, até mesmo radicais, o que acabaria dificultando a aprovação. Uma proposta nos moldes da apresentada por outros parlamentares e em especial a proposta por ACM daria uma conotação “oposicionista” à PEC do Orçamento Impositivo, dificultando a aprovação. Enxugando a proposta, Alves indicou ao governo que queria apenas a impositividade das emendas individuais. Para os parlamentares, foi um sinal claro de que o projeto avançaria. Em outras palavras, a proposta se tornou viável. Os termos estavam claros: apenas as emendas individuais seriam alvo da PEC do Orçamento Impositivo. Justamente o que mais interessava aos parlamentares. Qualquer coisa diferente disso não seria tratada pelos congressistas naquele momento.

Esse ponto não é trivial. A delimitação da impositividade apenas para as emendas individuais foi fator decisivo para que a proposta pudesse prosseguir. Ironicamente, a primeira batalha vencida pelos apoiadores do orçamento impositivo se deu justamente quando a própria instituição do orçamento impositivo foi enfraquecida. Ou seja, quando se restringiu o alcance da impositividade e se concentrou no que mais importava para os congressistas.

Ser influente entre os parlamentares e próximo ao governo não é garantia de sucesso. Em especial quando a matéria em questão posiciona os atores em lados opostos, como foi com o orçamento impositivo. É interessante ressaltar que Alves não era autor de nenhuma das propostas que tentavam instituir o orçamento impositivo. É razoável pensar, inclusive, que os autores das PECs tivessem pouca esperança de ver seus projetos avançando antes da chegada de Alves à presidência da Câmara. Antes da chegada do ex-parlamentar, os projetos serviam mais como uma pressão ou posicionamento político do que uma tentativa real de implantar o orçamento impositivo. No fim, o conteúdo da PEC aprovada no Senado ainda em 2006 foi apenas o pretexto para dar prosseguimento à discussão. Os termos foram totalmente modificados e moldados de acordo com os objetivos de Alves.⁹ A proposta aprovada anteriormente não mencionava em nenhum ponto a impositividade para as emendas individuais, e estabelecia a previsão de crime de responsabilidade do Presidente em

⁹ Em capítulo específico, detalhamos as mudanças inseridas pelo relator da matéria, deputado Edio Lopes, a pedido do ex-presidente Henrique Eduardo Alves. A mudança crucial é a que elimina qualquer tipo de impositividade para além das emendas individuais.

caso de desrespeito ao Orçamento aprovado pelo Legislativo. Além disso, determinava que novas programações orçamentárias só poderiam ser incluídas se devidamente atendidas com dotações já em execução. (Praça, 2012) Portanto, não é que a proposta foi amadurecida e discutida para se chegar a um ponto comum. O que houve foi uma completa reformulação, a partir da discussão da matéria na Comissão Especial que tratou das PECs na Câmara dos Deputados. O ponto de partida foi a PEC de autoria do ex- senador ACM, mas o desfecho foi completamente diferente. Com a chegada de Alves à presidência da Câmara, a proposta saiu de um orçamento impositivo extremo para um localizado e restrito apenas às emendas individuais.

O conteúdo da proposta, moldada pelo relator na Câmara de acordo com os interesses de Alves, foi responsável por focar o debate apenas nas emendas individuais. Ficou mais claro para os parlamentares e para o governo qual a real intenção. Não se queria promover uma mudança em todo o orçamento, engessando-o ainda mais, e sim uma modificação pontual. Mais do que isso, Alves quis ao máximo evitar o embate com o governo, e fazia questão de mostrar que a proposta era moderada e que contava com a participação de membros do Executivo nas discussões. Prova disso foi a atuação de Alves para garantir que as mudanças introduzidas pelo Senado – que “domesticou” a proposta e incluiu trechos favoráveis ao governo- fossem aprovadas pelos deputados na Câmara.

Alves tinha bom trânsito tanto na oposição como entre os deputados da base aliada. Foi líder do PMDB e apoiado por diversos partidos na corrida pela presidência da Câmara, inclusive da oposição. O PT também votou nele para presidente.

Um componente importante para o amplo apoio dado à PEC do orçamento impositivo foi a “esperança de dias melhores”. Os parlamentares realmente confiaram na capacidade do ex-presidente Alves aprovar uma proposta favorável aos interesses do Legislativo. Por se tratar de uma mudança constitucional, a sensação era de que o orçamento impositivo realmente seria executado, já que o governo não conseguiria “fugir” das suas responsabilidades, tendo sua atuação limitada por uma imposição incluída diretamente na Constituição Federal. E por ter partido de um parlamentar influente, com espaço no governo e no comando do maior partido do Congresso, essa esperança foi reforçada.

A expectativa de que a isonomia na liberação dos recursos passaria a operar esteve presente durante o processo de discussão do orçamento impositivo. A isonomia se traduziria em taxas de execução similares entre membros do governo e da oposição e dos chamados alto e baixo

clero. É preciso salientar, entretanto, que os parlamentares não se preocuparam em definir como isso ocorreria. Não incluíram na PEC qualquer dispositivo sobre o tema e nem mesmo na LDO. Deixar para o Executivo a definição dos parâmetros implica um enfraquecimento da isonomia, até porque caberia ao Congresso definir quais procedimentos seriam adotados para que a execução das emendas individuais ocorresse de maneira isonômica. Com a omissão do Congresso – razoável supor que não tenham encontrado uma solução factível – a questão continuará em aberto e é possível que a isonomia não ocorra.

Pelo que se viu nos primeiros anos de vigência do orçamento impositivo, ainda que a isonomia plena não tenha sido alcançada, a discrepância entre oposição e situação caiu de maneira considerável, mesmo sem uma definição clara dos termos em que o tratamento isonômico deve ocorrer.

Com o apoio dos parlamentares, Alves tinha consciência de que podia contar. O seu maior mérito foi negociar uma proposta moderada, sinalizando para o Executivo de que havia espaço para negociação. O compromisso do ex-parlamentar em aprovar a matéria – não era apenas discurso de campanha e sim compromisso real com seus deputados-eleitores – fez toda a diferença. Era necessário apresentar uma proposta viável. Como lembramos aqui, a primeira versão aprovada na Câmara foi para o Senado já com as alterações combinadas. O projeto aprovado na Câmara não continha a destinação de 50% dos recursos das emendas para a Saúde, que foi uma alteração proposta pelos líderes governistas – Alves tentou alterar o texto já na Câmara ; mas, por questões regimentais, foi obrigado a esperar a alteração pelo Senado – em acordo com o ex-presidente da Câmara.

Importante destacar a atuação do Executivo para incluir na proposta termos mais favoráveis. Após a conclusão da votação na Câmara, a proposta foi modificada no Senado, atendendo aos pedidos do governo, sobretudo na parte que tratou dos recursos destinados à saúde (ficou estabelecido que 50% dos recursos das emendas seriam destinados a obras e serviços na área da Saúde). As emendas apresentadas pelos senadores amenizaram ainda mais a derrota do Executivo. Os desdobramentos da tramitação na Câmara e no Senado serão tratados de maneira detalhada em capítulo específico e ilustram bem a atuação dos principais líderes no Congresso para eliminar possíveis “extremos” contidos na proposta.

Em todo o processo, ficou evidente que o Executivo fez valer seus poderes institucionais e o controle sobre o processo legislativo para incluir alterações mais próximas aos seus

interesses. Além de contar com o “privilegio” de discutir um projeto espinhoso com até então um aliado de primeira linha e disposto a encontrar uma “solução pacífica”. Ao final, o resultado foi ruim, mas ficou bem longe de ser o pior cenário possível.

3) EMENDAS FAZEM PARTE DO COTIDIANO PARLAMENTAR

Existe um intenso debate na Ciência Política brasileira sobre a real importância das emendas no cotidiano do Congresso Nacional. Mas uma coisa é certa: as emendas fazem parte da rotina parlamentar. Estão no topo de prioridades de grande parte dos congressistas.

Em termos absolutos, a parcela destinada às emendas é pequena, mas há autores que discordam dessa pretensa insignificância dos recursos alocados via emendas individuais. É preciso ter cautela ao analisar os números. Se em termos gerais a ferramenta pode parecer uma gota no oceano, por outro lado, representa o espaço em que o Parlamento tem a maior margem para propor modificações no orçamento, ainda que dentro dos limites pré-definidos pelo Executivo. É o espaço nobre para os congressistas decidirem quais localidades serão beneficiadas com recursos do governo federal. Obras de baixo valor nominal que podem impactar bastante um município pequeno do interior do país.

Esse era um ponto forte do discurso de Alves em defesa do orçamento impositivo, ressaltando o impacto positivo dos recursos das emendas na “vida” das cidades, sobretudo as menores. Era uma estratégia do ex-presidente Alves mostrar a importância das emendas para as pessoas e para o país. Deixa de lado qualquer aspecto político para focar no aspecto econômico e intimamente ligado à vida das pessoas. Dinheiro para compra de ambulâncias, para pavimentação de ruas do município, construção de uma creche, de uma escola, enfim, a entrega de obras com impacto na qualidade de vida dos cidadãos.

Dando sequência a sua construção retórica, Alves argumentava que os ministérios (e seus técnicos) não teriam condições de alcançar as cidades menores. Assim, a atuação dos parlamentares indicando recursos para obras pequenas teria o importante papel de dinamizar a economia local. Mesquita (2009) informa que os municípios menores são os alvos preferenciais dos parlamentares. *“Controlando a execução pelo tamanho da população, veremos que os municípios com menores contingentes populacionais são os mais beneficiados pelas emendas individuais”* (p.63). Ainda que concentrem pouco mais de 30% da população brasileira, os menores municípios recebem mais de 60% das emendas, o que corrobora o discurso de Alves. São aquelas obras pequenas que fazem

diferença em municípios pequenos, como uma pavimentação da principal rua da cidade.¹⁰ .

Tollini (2008) garante que as emendas têm, sim, repercussão considerável nos gastos públicos federais. Segundo o autor, uma análise apressada pode concluir pela pouca importância do instrumento, mas, se comparado a outras despesas discricionárias da União, o valor destinado às emendas é representativo. O autor argumenta que, mesmo quando comparadas ao valor total do orçamento, as emendas representam parcela significativa e com efeito prático na vida dos cidadãos. Esse efeito estaria localizado sobretudo nos pequenos municípios, em que uma pequena quantia pode representar uma obra fundamental.

No entanto outros autores adotam uma posição mais cautelosa e consideram as emendas como uma questão periférica e com pouco peso orçamentário. Carvalho (2003) resume o posicionamento de parte da literatura sobre as emendas:

O caminho de desqualificação foi progressivo: inicialmente, chamou-se a atenção para o fato de que o Legislativo se vê autorizado à interferir tão-somente na rubrica de investimentos da Lei Orçamentária Anual, enviada pelo Executivo à apreciação da comissão de orçamento; em seguida, tratou-se de demonstrar que, na esfera do Legislativo, as emendas das bancadas estaduais eram contempladas com volume de recursos consideravelmente superior à dotação prevista para as emendas individuais. (p. 195)

Corroborando a visão dos que atribuem às emendas individuais uma posição secundária, Piscitelli (2007) argumenta que as emendas representam *“insignificante fatia do bolo orçamentário, expressão daqueles interesses mais localizados e específicos dentro da área de atuação e influência de cada deputado ou senador.”* (p.4) A visão de Piscitelli (2007) reforça a imagem de que o efeito prático das emendas não é tão importante para a sociedade, por atenderem apenas a interesses fortemente localizados. Uma resposta a essas afirmações é que as emendas existem justamente para suprir lacunas orçamentárias, entregando recursos para as pequenas localidades. Essa visão amplamente negativa sobre as emendas é preconceituosa. Parte do pressuposto de que

¹⁰ Não é possível dizer se o ex-presidente Alves tinha em mãos a informação de que os pequenos municípios são os mais privilegiados, mas sem dúvida foi uma estratégia eficiente na tentativa de justificar a necessidade e importância do instrumento.

as obras pequenas não têm qualquer função social. Além disso, há por trás desse pensamento a ideia de que os políticos, representantes eleitos, não têm capacidade de definir de maneira correta a destinação de recursos públicos. É uma visão bastante difundida na mídia e até mesmo na academia.

Um indicativo da presença das emendas individuais na vida parlamentar é trazido por Barone (2014). De acordo com o autor, das 110 mil emendas apresentadas aos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA), entre 2002-2012, nada menos do que 90 mil foram emendas individuais. O alto número de emendas apresentadas não significa necessariamente que os parlamentares valorizam a ferramenta. Reflete, sobretudo, o alto grau de organização do processo orçamentário. O sistema de apresentação de emendas é isonômico: cada parlamentar tem direito a apresentar o mesmo número de emendas, com o mesmo valor global de recursos. A fase de apresentação é bastante democrática. O problema e o centro da disputa estão justamente na fase de execução/pagamento das emendas. Esse é o ponto que a PEC do Orçamento Impositivo alterou. Na mesma linha apresentada por Barone, Greggianin (2015) demonstra que a participação das emendas individuais apresenta forte alta a partir do ano de 2004, tanto em valores absolutos como em percentual da Receita Corrente Líquida.

O grande contingente de emendas individuais demonstra que os parlamentares dedicam atenção às emendas, ainda que o montante nominal dos recursos não represente uma fatia considerável do orçamento. A cota fixa para cada parlamentar foi a maneira encontrada pelo Congresso para evitar desequilíbrios e o surgimento de atores com maior poder dentro da Comissão Mista de Orçamento. Na fase de apresentação das emendas, não há diferença entre parlamentares. Não há divisão entre situação e oposição. Todos têm os mesmos direitos. Mas é preciso ficar claro que a apresentação das emendas é apenas o primeiro passo e o menos complicado de um longo processo até o efetivo empenho e pagamento de uma emenda individual.

Na revisão teórica realizada neste trabalho, mostramos as principais bases de duas vertentes de estudo do orçamento brasileiro: a partidária e a distributivista. Partir dessas duas correntes é uma estratégia eficiente para discutir o orçamento impositivo e seus efeitos, porque cada uma se dedica com mais atenção a determinada área do orçamento, além de apresentarem conclusões gerais diversas, levantando questões a serem respondidas.

Independente da perspectiva adotada (partidária ou distributivista) para analisar o peso das emendas na formação da base aliada, está claro que os deputados consideram as emendas importantes para seu mandato. Dessa forma, fica mais fácil entender por que a impositividade das emendas foi aprovada com a quase totalidade dos votos em plenário, tanto na Câmara como no Senado.

Para corroborar a visão de que os parlamentares se importam com as emendas individuais, este capítulo traz dados de diversos estudos que tratam das emendas e da importância dada pelos parlamentares a esse instrumento. Os dados levantados a partir da Pesquisa Legislativa Brasileira (PLB), série de surveys produzida por Timothy Power durante as últimas duas décadas, que capta a percepção dos congressistas sobre as emendas individuais e a importância do mecanismo para a reeleição e sucesso eleitoral, comprovam que a ferramenta está no topo das prioridades dos parlamentares.

Por seu turno, Greggianin(2014), em estudo inovador, identifica qual o grau de importância dado pelos deputados federais às emendas orçamentárias. O trabalho é interessante porque utiliza de *survey* para saber qual o esforço logístico que os parlamentares fazem para ter suas emendas executadas.

A população escolhida foi o conjunto de chefes de gabinetes ou de assessores parlamentares especializados na Câmara dos Deputados. Justifica-se a opção pelo fato de que são esses servidores que têm a competência funcional de apoiar a atividade parlamentar e que operacionalizam a vontade política dos Deputados na elaboração e no acompanhamento da execução das emendas. Tais assessores acompanham e apoiam o processo decisório orçamentário, que inclui a conciliação, dentro dos limites disponíveis, das inúmeras demandas recebidas de prefeitos e representantes locais (p.4)

Ao invés de direcionar as perguntas aos parlamentares, como em outros trabalhos (Carvalho, 2003; PLB 2011), o foco é no posicionamento dos funcionários de confiança dos gabinetes dos deputados. Para demonstrar que os parlamentares dedicam atenção às questões orçamentárias, o estudo apresenta dados que comprovam que os gabinetes dos deputados têm pelo menos um funcionário responsável por acompanhar a execução

orçamentária. Mostram também que, mesmo com o orçamento autorizativo, os deputados ainda consideravam importante ter alguém cuidando das suas emendas, vencendo os entraves burocráticos. Cada gabinete parlamentar cria uma área específica para tratar das emendas. Cabe às lideranças partidárias, com seu próprio corpo de servidores, dedicar atenção a outras partes do orçamento, como as discussões sobre a LDO, LOA e PPA na Comissão Mista de Orçamento (CMO).

Outra conclusão do estudo é que uma parte dos chefes de gabinete considera que entraves burocráticos, e não questões políticas, dificultam a liberação das verbas.¹¹ Essa informação contrasta com o argumento de parte da literatura que enxerga “uso político” das emendas, privilegiando determinados parlamentares. Ou seja, a complexidade do orçamento brasileiro é uma dificuldade a mais para os congressistas. É razoável supor que alguns parlamentares deixam de ter suas emendas executadas por falta de capacidade da equipe de apoio. Sobretudo os novatos devem esbarrar nas limitações legais e as diferentes “instâncias” para conseguir que a emenda seja executada. O processo orçamentário é complexo.

Com a adoção da impositividade para as emendas individuais, as dificuldades aumentam, porque as regras que definem os impedimentos técnicos passam a ser mais rígidas. Além disso, ainda não houve uma sedimentação das leis sobre o tema. Muitos trechos da PEC aprovada pelo Congresso reservaram à lei complementar a definição de parâmetros fixos e claros para a execução das emendas individuais. Os parlamentares empurraram os problemas para frente.

Em resumo, portanto, Greggianin(2014) apresenta dados que demonstram que os parlamentares dedicam recursos para acompanhar a execução orçamentária das emendas. A definição de pelo menos um integrante fixo do gabinete para lidar com as questões orçamentárias demonstra que, além do fator político, os entraves técnicos impõem uma dificuldade a mais para que as emendas realmente sejam liberadas. É justamente na fase posterior à apresentação e aprovação das emendas que o trabalho dos gabinetes se revela importante, no contato direto com os Ministérios e órgãos responsáveis pelo empenho e eventual pagamento de uma emenda orçamentária. Os gabinetes dos parlamentares cumprem o importante papel de interlocução entre prefeituras e Executivo (Ministérios). Constituem-se como elo entre os níveis federal e local.

¹¹ Entre os problemas, destacam-se pendências com a documentação das prefeituras e dificuldades na hora da assinatura do contrato.

A falta de uma equipe bem preparada pode diminuir ainda mais as chances de um congressista ter sua emenda executada. São justamente os “impedimentos técnicos” – erros cometidos pelos parlamentares no momento da apresentação de emendas - que podem complicar a vida dos congressistas daqui para frente. O Executivo, desde o início da aplicação da impositividade para as emendas individuais, tem adotado a estratégia de aumentar as barreiras e exigir uma participação mais efetiva dos parlamentares, inclusive na fase de execução das emendas (o que não estava previsto na PEC). A designação de funcionários especializados em orçamento deve continuar e até mesmo se fortalecer. Nossa hipótese é de que os parlamentares vão contar ainda mais com o auxílio de funcionários dos gabinetes para ter suas emendas executadas, designando mais funcionários para tratar de todo o trâmite burocrático. Esse maior esforço acarreta uma maior profissionalização e especialização dos assessores, o que é benéfico e pode contribuir para diminuir imperfeições na alocação de recursos das emendas.

O tema carece de estudos científicos, mas é comum que parlamentares novatos optem por contratar funcionários de confiança de ex-parlamentares que não se reelegeram. É uma forma de driblar toda a burocracia interna do Congresso e aproveitar a *expertise* dos funcionários de confiança. Além disso, é preciso ressaltar a importância da Consultoria de Orçamento, em especial a da Câmara, que se fortaleceu durante o trâmite da PEC do Orçamento Impositivo.

Ribeiro (2009) fortalece a tese de que os parlamentares dedicam atenção às emendas individuais. Mesmo com todas as limitações impostas, o autor aponta que o valor aprovado das emendas individuais aumentou 128% entre os anos de 2005 e 2008, o triplo do montante aprovado para as emendas coletivas. Greggianin (2015) também analisa a queda vertiginosa dos recursos aprovados para as emendas coletivas. A análise empreendida por Mesquita et al (2014) aponta que de 1995-2007, pouquíssimos deputados, incluindo titulares e suplentes, optaram por não apresentar emendas. Durante todo esse período analisado, vale lembrar, a execução das emendas não era mandatória. Mesmo assim, os parlamentares decidiram utilizar o direito de emendar o orçamento da União. Esse é mais um forte indicativo de que as emendas são parte do cotidiano parlamentar e uma ferramenta valorizada. Sem esquecer, obviamente, de que a definição de uma regra isonômica para apresentação de emendas estimula a participação dos congressistas. E que a simples apresentação de uma emenda não garante o seu efetivo pagamento.

É preciso considerar, também, que uma parte dos parlamentares apresenta emendas apenas como uma estratégia para mostrar aos seus apoiadores (entre eleitores e políticos, como prefeitos e vereadores de determinada cidade) que estão trabalhando para levar recursos a essas localidades. Seria uma estratégia de *position-taking* disfarçada por meio de uma ação aparentemente de *credit-claiming*. Como dissemos, os gabinetes parlamentares são o principal elo entre prefeituras pequenas e Ministérios.¹² Vale lembrar que o “esforço” e “humilhação” pelos quais o parlamentar tinha que passar para conseguir a liberação das suas emendas sempre foram colocados pelo ex-presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves, como uma das razões para que a PEC do Orçamento Impositivo fosse aprovada. Ou seja, o que afirmamos aqui é que alguns parlamentares poderiam dedicar pouca energia na luta pelo pagamento das emendas, apostando apenas numa espécie de sinalização às bases, sem qualquer envolvimento efetivo no encaminhamento das demandas. Como demonstrado, os entraves burocráticos para a liberação de uma emenda são consideráveis.

Mas há uma parte da literatura que destaca a sucessiva perda de importância das emendas individuais, por conta das limitações impostas a partir dos diversos escândalos de corrupção (Tollini, 2008, Praça, 2012). A imposição de restrições às emendas individuais e a maior liberdade das coletivas despertaram o interesse das bancadas, que passaram a desvirtuar o propósito original das emendas de bancada, instituindo o que ficou conhecido como “rachadinha”. Entretanto estudo mais recente e complexo apresentado por Greggianin (2015) acaba com a dúvida sobre o enfraquecimento das emendas individuais. Na realidade, as emendas coletivas é que vêm perdendo espaço.

A chamada “rachadinha”, na verdade, fortalece a tese de que os parlamentares se importam com as emendas individuais. Tanto é que transformaram uma emenda coletiva em várias emendas individuais. Foi a forma encontrada para se adaptar a uma nova dinâmica do processo orçamentário e continuar atendendo à demanda dos municípios. O que de fato desagradou aos parlamentares, como mencionado no capítulo anterior, foi a priorização do PAC.

Uma lacuna importante na literatura é a que deixa de explorar uma relevante diferença entre aprovar as emendas e de fato executá-las, ou seja, fazer com que os recursos

¹² Por sua vez, as emendas são ferramentas fundamentais para construção de alianças municipais, e por isso que os gabinetes dos deputados atuam como ponte entre o município e a União.

cheguem ao seu destino. A diferença entre simplesmente aprovar as emendas e de fato executá-las é grande muito grande. Segundo Greggianin (2015), a etapa em que os parlamentares dedicam mais atenção é justamente a da execução. Houve um deslocamento dos esforços para fora das discussões na Comissão Mista de Orçamento, instância responsável pela aprovação das emendas apresentadas pelos congressistas. O autor descreve o processo mais comum a ser percorrido por um parlamentar para ter sua emenda executada:

Fechados os acordos e definidos os limites pelo Executivo, os parlamentares enviam, através de suas lideranças, a lista de prioridades com a relação contendo das emendas e beneficiários. A listagem é acompanhada do número da emenda e da indicação do CNPJ do beneficiário (proponente), lembrando-se que, em geral, as programações na lei orçamentária têm baixa especificidade. A SRI/PR organiza e gere as demandas políticas, orientando a atividade dos órgãos concedentes. (p.118)

Por órgãos concedentes, entendam-se os Ministérios, que, de fato, fazem a gestão político/partidária das emendas, em conjunto com a Secretaria de Governo (chamada também de Secretaria de Relações Institucionais durante os governos Lula e Dilma).

A regra para apresentação de emendas é a universalidade, em que não há qualquer tipo de diferença entre os parlamentares. Todos têm o mesmo poder. Na fase de execução, tudo muda. Há uma preferência clara por parte do Executivo em beneficiar os parlamentares que fazem parte da base aliada. Sendo assim, uma parcela considerável dos parlamentares apresenta emendas com a plena consciência de que elas não serão executadas. Por outro lado, há parlamentares em situação privilegiada, como líderes de bancada, presidentes de comissões e membros importantes da oposição.

Aqui, podemos discutir duas hipóteses sobre a importância de aprovar as emendas e depois conseguir de fato a liberação dos recursos. A primeira é que, para um grupo de parlamentares, a função primordial da apresentação de emendas seria mostrar aos seus apoiadores de que tentou alocar recursos, mas que, por questões burocráticas e orçamentárias, não foi possível finalizar todo o processo. É uma estratégia de comunicação que se encaixa mais facilmente em um perfil de parlamentar opositorista

e, por consequência, com taxas de execução de emendas mais baixas.¹³ Nessa linha de pensamento, a aprovação por si só da emenda já satisfaria o parlamentar, preocupado apenas em demonstrar certo “ativismo” e como reconhecimento de que determinada obra é importante para uma cidade, por exemplo. Além de “mostrar serviço” para o prefeito que garante apoio ao parlamentar no município. Por outro lado, para alguns parlamentares, a simples apresentação da emenda não é suficiente. Deputados governistas têm mais chances de terem uma emenda executada, e por isso a pressão para que consigam a liberação dos recursos é maior. Como explicar para sua base eleitoral que não conseguiu liberar os recursos mesmo fazendo parte da base de apoio político do presidente? A dificuldade em conseguir os recursos pode enfraquecer o apoio das lideranças locais. Para um membro da coalizão, é mais difícil se mostrar ativo sem a entrega efetiva dos recursos. Aqui, mais uma vez, vale lembrar a “disputa” entre PAC e emendas individuais. O Executivo passou a privilegiar as obras do PAC, deixando em segundo plano as emendas, que contam com participação direta dos parlamentares. Sobre o valor que as emendas têm para um congressista, vale citar o que é debatido por Pereira e Rennó (2011): *“Como não têm certeza sobre o que funciona melhor, os legisladores tentam um pouco de tudo, supondo, obviamente, que os eleitores podem não estar prestando atenção a seus trabalhos”* (p.249). Portanto, apresentar emendas sem o compromisso de batalhar para que sejam efetivamente pagas, não deixa de ser uma opção plausível. E é preciso deixar claro que a opção por “apostar” na execução das emendas não afasta o parlamentar de outras atividades legislativas. Não é porque se empenhou em ver suas emendas executadas que o congressista tem que deixar de lado o trabalho nas comissões, nas relatorias, etc. Nada impede que o parlamentar se dedique a outras atividades em paralelo às emendas. Até porque boa parte do trabalho ligado às emendas é feita pelos funcionários de confiança dos gabinetes. (Greggianin, 2015)

Discordamos de Barone (2014), quando ele argumenta que *“Na etapa do processo orçamentário que envolve formalmente o Congresso Nacional, os legisladores podem apresentar livremente suas preferências, desde que respeitados as regras e limites de valores estabelecidos para as emendas. Assim, o valor apresentado nas emendas deve ser mais próximo da preferência real – sincera e irrestrita – dos parlamentares do que*

¹³ Esse perfil se encaixa também para os parlamentares do chamado baixo clero, com pouco poder decisório e baixa influência na Câmara.

qualquer outro valor que se possa medir durante a elaboração e execução do orçamento.” (p.98)

Acreditamos que, sob o orçamento autorizativo, a apresentação de uma emenda pode não refletir a preferência real do parlamentar. Com a chegada do orçamento impositivo, argumentamos que o conteúdo das emendas poderá sim ser tomado como base para analisar as reais intenções de deputados e senadores, porque a responsabilidade e chance de ver a emenda executada aumentam.

Nossa intenção aqui é, com os dados que trouxemos até agora, disponíveis em trabalhos recentes sobre o tema, mostrar que as emendas desempenham sim um papel importante no cotidiano da atividade parlamentar. Por qualquer ângulo que se observe, os congressistas valorizam as emendas. Não como atividade primordial de um parlamentar, até porque ter suas emendas pagas não é garantia de sucesso eleitoral. Mas como uma importante ferramenta de trabalho e construção de bases de apoio eleitoral. Ainda que não seja o ponto central do processo legislativo, os parlamentares valorizam a ferramenta e, na série histórica, menos de 5% deixam de apresentar emendas. Se é um direito garantido aos parlamentares, realmente fica difícil entender por que alguns decidem não apresentar. Talvez por falta de apoio técnico, o que é difícil acreditar, porque até mesmo os órgãos de Consultoria do Congresso podem auxiliar os parlamentares no encaminhamento das emendas, além de que a ajuda de deputados mais experientes é uma das fontes de “aprendizado” possíveis. Com a nova realidade imposta pela obrigatoriedade de pagamento das emendas individuais, os incentivos são maiores ainda para que um parlamentar apresente emendas, mas podemos argumentar que as emendas apresentadas serão levadas mais a sério por eles, pelo fato de que a obrigatoriedade de execução (obviamente, o Executivo não é obrigado a executar todas, como explicamos em diversos trechos do texto) põe uma maior responsabilidade sobre os parlamentares, já que as chances de ter uma emenda executada aumentaram consideravelmente, sobretudo para os da oposição.

Em seção específica, trataremos dos “impedimentos técnicos e legais” que podem afastar a impositividade de uma emenda orçamentária. O tema merece o devido destaque porque seguramente se tornará uma “dor de cabeça” para os parlamentares nos próximos anos. Os congressistas se deram por satisfeitos ao incluir como única ressalva à impositividade a existência de impedimentos de ordem técnica. Não contavam com a atuação incisiva do Executivo na produção de regulamentos infraconstitucionais, como portarias e decretos, ampliando a definição de “impedimento”. Foi justamente nessa

“brecha” que o governo passou a atuar. Em nenhum momento, durante os debates no Congresso, foi levantada a necessidade de definir com clareza o que seria um impedimento técnico. Na realidade, os discursos demonstravam satisfação com o fato de só haver uma possibilidade de se afastar a impositividade. Os parlamentares não imaginavam que os impedimentos técnicos seriam apontados com tanta frequência. Estudos da Consultoria de Orçamento da Câmara mostram que mais de 60% dos congressistas tiveram algum tipo de impedimento em suas emendas.

Até aqui, apresentamos argumentos que justificam a preponderância das emendas no debate sobre o sistema político brasileiro. Tanta atenção pode ser atribuída ao fato de que há uma ideia corrente de que os recursos das emendas são fundamentais para o sucesso eleitoral de um parlamentar, e por isso eles lutariam até o fim e aceitariam, inclusive, ser “chantageados” pelo Executivo, tudo em troca das benesses que uma negociação com o governo pode trazer. A vitória nas urnas dependeria fortemente da execução orçamentária.

O argumento é simples e de fácil “aceitação” na mídia. Quanto mais emendas executadas, maiores as chances de um parlamentar alcançar seus objetivos eleitorais. E isso porque os eleitores e os próprios parlamentares teriam como foco políticas particularistas e de cunho estritamente local, o que justificaria plenamente a obsessão por ter as emendas executadas.

Os estudos sobre o tema são motivados sobretudo por uma pergunta de difícil resolução: por que um parlamentar precisa executar sua emenda? Essa resposta varia de acordo com a perspectiva adotada. Alguns autores atribuem alto grau de importância às emendas para o sucesso eleitoral de um congressista. A entrega de bens públicos através das emendas teria um impacto eleitoral tão grande que a negociação em torno da ferramenta se tornou peça chave para entender as relações entre Executivo e Legislativo.

A aprovação da PEC do Orçamento atenderia, portanto, a uma necessidade dos parlamentares de mostrar serviço (*credit claiming*). Pereira e Rennó (2007) defendem que o trabalho legislativo dos parlamentares não tem impacto significativo nas chances de reeleição. O importante é lutar pelo *credit claiming*.

A distribuição de benefícios locais, assim, proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política. É importante enfatizar que a participação do deputado no processo legislativo bem como seu perfil de voto no plenário da Câmara dos Deputados não influíram diretamente nas suas chances de ser reeleito (p. 667)

Por trás desse argumento está a lógica de que a atenção dada às votações no Congresso é muito baixa. O artigo dos autores foi escrito em 2007, portanto há quase dez anos. Então é provável que mudanças no comportamento do eleitorado tenham ocorrido. Com uma polarização eleitoral mais exacerbada e o empoderamento da Câmara dos Deputados, a votação em plenário e nas comissões ganhou importância. Não há por que se excluir de uma análise sobre impacto eleitoral o perfil de votação de um parlamentar. A depender do perfil de cada congressista, há diferentes estratégias a serem seguidas.¹⁴ Pereira e Rennó (2003, 2007, 2011) atribuem às emendas alta relevância para a sobrevivência política dos parlamentares. Apresentar altas taxas de execução de emendas seria uma variável chave para a reeleição. Além disso, seria uma vantagem comparativa dos incumbentes, que, a partir da entrega de recursos tangíveis, conseguiriam agradar as bases e garantir o apoio nas eleições. O ponto de partida dessa corrente de pensamento foi o estudo de Ames (2001), em que o autor apresenta dados corroborando a sua tese de que apresentar emendas em um município tem impacto positivo na disputa eleitoral. Em um importante contraponto, Mesquita (2008) destaca os principais problemas de utilizar a variável “emendas apresentadas” para aferir o peso eleitoral das emendas.

(...) como se trata de emendas apresentadas e não executadas, o que o teste estatístico permite afirmar é que os parlamentares sabem onde são votados e tentam alocar recursos nesses municípios. Não há qualquer teste de retorno eleitoral de gastos públicos efetuados. (Mesquita, 2008, p.19)

¹⁴ Parlamentares de municípios com população mais alta sofrem mais pressão de acordo com o posicionamento em matérias polêmicas.

Desse efeito eleitoral das emendas decorreria a importância dada pelos parlamentares a elas. O cálculo é simples: sem emendas, a vida do incumbente seria mais complicada. Lutar para ter suas emendas executadas, e largar na frente na corrida eleitoral, seria a estratégia ideal para os parlamentares. Mais do que ideal, faria com que os representantes aceitassem uma “barganha política” do Executivo, em que as emendas seriam uma importante moeda de troca.

Mas essa discussão sobre o peso real das emendas na corrida eleitoral não desmonta o argumento de que os parlamentares as consideram importantes. Podemos afirmar com segurança que os parlamentares consideram as emendas importantes para o sucesso eleitoral. De acordo com Lemos e Ricci (2011), mais de 90% dos congressistas consideram a aprovação/execução de emendas uma atividade fundamental. Os dados vêm da PLB, série de surveys conduzida para identificar o perfil dos parlamentares. É claro que as respostas podem não ser sinceras, mas sem sombra de dúvidas trazem informações importantes para a análise.

Muito embora preferências reveladas sejam, muitas vezes, mais confiáveis do que preferências declaradas, as opiniões dos parlamentares podem nos informar acerca da interpretação dos frios dados comportamentais. As autopercepções dos legisladores e suas avaliações da realidade política nacional possibilitam uma rica contextualização – e, às vezes, uma reconsideração – dos comportamentos observados no plenário. (Power & Zucco, 2011, p. 15)

Indo além do que pensam os parlamentares, percebe-se que as teorias que colocam as emendas como extremamente fundamentais pressupõem a existência de uma estratégia eficiente utilizada na disputa eleitoral. (Mesquita, 2008) Uma estratégia ideal, uma espécie de “receita”. Conseguir emendas seria a fórmula do sucesso para qualquer incumbente. Em seu trabalho, Mesquita (2008) critica essa visão deturpada do sistema político brasileiro e a falta de comprovação empírica da relação entre execução orçamentária e sucesso eleitoral. Para a autora, não é possível estabelecer uma relação direta entre as variáveis. Além disso, boa parte dos estudos que alega demonstrar o peso eleitoral das emendas carece de rigidez teórica.

“Dadas as inconsistências teóricas na definição das variáveis e o baixo grau de significância do teste econométrico, não parece possível concluir, como fazem os autores, que a execução orçamentária afeta significativamente as chances de reeleição.” (Mesquita, 2008. p.32)

A autora traz importantes dados que apontam na direção de que a relação entre execução de emendas e votos não é tão simples. De maneira geral, a execução de emendas não afeta as chances de reeleição. *“O teste econométrico apresentado não corrobora a hipótese de que a execução das emendas, ou dito de outra forma, que a provisão de políticas distributivistas, teriam importante impacto no sucesso eleitoral dos deputados” (p. 58).* Essa é uma das principais constatações do trabalho, mas a autora tem o cuidado de dizer que há várias estratégias utilizadas pelos políticos, e que para alguns a destinação de emendas para determinado município pode ser eficiente. É um cuidado necessário porque é possível que, em alguns casos, as emendas tragam sim retornos eleitorais. Em termos gerais, portanto, ter suas emendas executadas tem um impacto muito pequeno na reeleição de um parlamentar. Aqui é que reside uma grande distância entre o efeito real e o imaginado por parlamentares, que enxergam nas emendas uma importante ferramenta de conquista ou até mesmo de manutenção de determinada base eleitoral. Mas esse pequeno impacto pode ser fundamental em uma disputa apertada por uma cadeira no Congresso

Outra discussão presente na literatura é sobre a estratégia utilizada pelos parlamentares no momento de decidir o destino das suas emendas. Os congressistas buscam premiar suas bases eleitorais? O destino mais frequente das emendas é a localidade em que os parlamentares receberam o maior apoio nas urnas? Essas são questões de difícil mensuração, mas que trazem reflexões importantes sobre o sistema político brasileiro. Para Mesquita (2008) *“É tamanha a variedade de municípios que são beneficiados com as emendas por cada parlamentar que não é possível falar em premiação de eleitorado ou manutenção de reduto. Se assim fosse, a variação deveria ser menor.”* Os dados encontrados pela autora expõem que quase 40% dos deputados não tiveram emendas pagas nos municípios que obtiveram a maior votação. Para Nelson Rojas de Carvalho (2003), ainda que tenham certa liberdade para alocar recursos, os parlamentares dirigem quase a totalidade das emendas para os municípios, o que confirmaria *“a centralidade do município como palco privilegiado da disputa para a Câmara dos Deputados” (pg. 197).*

Em outro artigo mais recente, Lara Mesquita et al (2014) argumenta que há, sim, uma tendência de que os parlamentares destinem mais emendas para os municípios em que foram mais votados, mas que isso precisa ser entendido levando em conta outras variáveis, já que municípios em que o parlamentar não foi votado também são alvo das emendas. É razoável supor que há lógicas diferentes que motivam o parlamentar a destinar o recurso das emendas para uma localidade específica, e não somente a de “premiar” as cidades que garantiram o maior apoio nas urnas.¹⁵ Os autores desmistificam a ideia de que as emendas individuais funcionam pura e simplesmente como forma de “agradecimento”, ou “premiação”. É possível que o parlamentar use as emendas para expandir a sua rede de influência, muito mais do que apenas manter as bases que garantiram a sua eleição. Os achados dos autores indicam que não é possível assegurar uma “correlação decisiva” entre votos e emendas. *“Isso não significa que o bom desempenho eleitoral não pode ser um dos fatores que os deputados levam em conta na distribuição de suas emendas, mas ele não parece ser o mais relevante, com maior peso na tomada desta decisão”*. (Mesquita et al p. 104,) O que precisa ficar claro é que as emendas não são a única forma de um parlamentar retribuir o apoio dado nas eleições.

Traçando o perfil de votação dos parlamentares, Carvalho (2003) lança mão de um “índice de coextensividade” para testar a *“congruência entre a base eleitoral dos deputados e o alvo geográfico das emendas”*. Ao longo do tempo, há uma alta variação no destino das emendas. O autor argumenta que essa variação reflete diferentes estratégias utilizadas pelos incumbentes. O fator preponderante é a “origem” do parlamentar, no que se refere ao padrão de votação. *“Em uma palavra, embora se trate de uma área de política marcada por fortes componentes distributivistas, a lógica do localismo aparece matizada pela origem – eleitoral e partidária dos atores.”* (pg.208, 2003)

Dessa forma, perde força a tese de que os representantes usam as emendas para premiar os locais em que recebem mais votos. A lógica operante seria outra e dependeria do período analisado. No ano subsequente à eleição, é mais comum que parlamentares privilegiem suas bases, mas essa decisão faz parte de uma estratégia mais complexa. (Carvalho, 2003)

¹⁵ Há outras formas e possibilidades de um parlamentar destinar recursos para determinado município que não sejam através de emendas individuais.

Parlamentares destinam recursos para as cidades onde foram mais votados porque têm mais proximidade com as demandas locais e com os prefeitos. Essa é outra maneira de enxergar o uso estratégico das emendas. Como mostra Barone (2014), as eleições para a Câmara Federal estão intimamente ligadas com as eleições municipais. É comum a relação entre prefeitos e deputados federais. As estratégias convergem e os parlamentares valorizam o apoio dos prefeitos. Nesse caso, uma boa votação num determinado município pode decorrer do apoio dado por um prefeito. Como notado por Carvalho (2003), o perfil do município tem impacto sobre a decisão do parlamentar. Os municípios menores e do interior costumam ser alvos mais frequentes das emendas.

O *credit claiming* seria mais complicado nas capitais e cidades grandes, o que favorece a alocação para os menores municípios.

O trabalho de Barone (2014) é fundamental no debate sobre as motivações que levam um parlamentar a escolher determinado município como destino de suas emendas. O argumento central do autor é que os deputados priorizam emendas para cidades em que o prefeito é do mesmo partido do parlamentar, o que demonstraria uma espécie de “conexão partidária”, e não uma pura e simples conexão eleitoral. Mais do que recompensar os eleitores pelos votos, os deputados beneficiariam o prefeito que garantiu apoio nas eleições. Barone acredita que “*os demandantes de pork são os governantes locais e não os cidadãos dos municípios*”.

Por isso mesmo, não é de se espantar que parlamentares destinem emendas para locais em que não foram bem votados ou que deixem de destinar recursos para suas bases eleitorais. A dinâmica política nos municípios sofre interferências de inúmeros fatores, e não é o simples direcionamento de uma emenda que garante apoio eterno a um parlamentar. Há outras maneiras do parlamentar influenciar a alocação de recursos públicos federais. Dessa maneira, congressistas podem se ver obrigados a “migrar” de base eleitoral e procurar novos destinos para suas emendas, de acordo com mudanças na política local.

Barone (2014) também alerta que não é tão simples para o parlamentar “reclamar” o crédito pela chegada dos recursos. A aplicação efetiva dos recursos pode vir de diversas formas, em alguns casos, é mais complicado informar à população de onde veio o dinheiro responsável por determinada obra. ¹⁶Com o auxílio do prefeito, a tarefa torna-

¹⁶ O aumento dos recursos do PAC contribuiu para “confundir” ainda mais a cabeça dos eleitores.

se menos complicada. Por outro Lado, Ames, Pereira & Rennó (2011) acreditam que o foco em questões locais aumenta a capacidade dos eleitores de se informar.

Focalizar as questões domésticas, mais próximas ao lar, aumenta a capacidade dos eleitores de obter informações acerca da performance dos parlamentares. Questões locais aumentam a atenção dos eleitores, porque estas afetam diretamente suas vidas. Além disso, uma das principais formas de atender questões locais no Brasil passa pela alocação das emendas orçamentárias individuais de autoria individual dos congressistas, emendas que são rastreáveis e podem ser facilmente atribuídas a um determinado político. (p.251),

Os achados dos que defendem uma menor importância das emendas para o sucesso eleitoral de um congressista são robustos. A sequência histórica não permite atrelar o sucesso eleitoral à simples execução orçamentária. Não há motivos, tampouco, para dizer que as emendas são dispensáveis e que um parlamentar não precisa delas para se reeleger, mas o que se questiona é a exacerbada importância atribuída à ferramenta.

Por muito tempo, as emendas foram vistas como o fator determinante para a eleição de um parlamentar. Ainda que possam ter impacto na vida dos cidadãos, é exagerado dar tanta importância do ponto de vista eleitoral para esses recursos. De maneira alguma queremos dizer que as emendas não importam. Longe disso, fazem parte de um importante conjunto que garante aos incumbentes largar na frente dos que estão fora do sistema. É uma ferramenta importante para criar um laço entre representantes no Congresso e lideranças regionais.

Sustentamos que as políticas do tipo pork barrel são uma forma clara na qual ocorre a representação de interesses dos eleitores no processo político brasileiro. Nesse sentido, as políticas do tipo pork barrel, baseadas na distribuição e alocação de emendas orçamentárias individuais, são uma forma na qual os parlamentares democraticamente eleitos respondem às demandas dos eleitores (Ames, Pereira & Rennó, 2011, p.244)

4) O LONGO CAMINHO PERCORRIDO ATÉ A APROVAÇÃO

Este capítulo vai se dedicar a análise do caminho percorrido pela PEC do Orçamento Impositivo, promulgada pelo Congresso no início de 2015. Os diferentes estágios e o vai e vem da proposta entre a Câmara e o Senado revelam aspectos interessantes do sistema político brasileiro. Uma proposta bastante simpática aos parlamentares e patrocinada por um influente líder na Câmara ainda teve que se adequar às exigências do governo. Mas é preciso identificar por que os parlamentares do próprio governo agiriam contra os interesses do Executivo. Ou mais além, por que a proposta do Orçamento Impositivo ganhou força? Nossa tese aqui é que a insatisfação com a dinâmica das emendas era geral e “apartidária”. Transbordava os limites da divisão base aliada e oposição. Dessa maneira, o governo perdeu força para desmobilizar os apoios à proposta. Neste capítulo, identificaremos o posicionamento estratégico do Executivo, que lutou para minimizar as perdas. A situação era atípica: a própria base aliada do governo apoiava um projeto contrário aos interesses da chefe do Executivo. O espaço de manobra e poder de agenda do Executivo foi reduzido, mas mesmo assim o governo conseguiu impor parte de suas preferências.

Para entender o caminho percorrido, é preciso definir dois períodos distintos: após a aprovação da matéria (que havia sido aprovada pelo Senado em 2006) em dois turnos na Câmara, a proposta foi alterada pelo Senado e teve que voltar à CCJ e à Comissão Especial, na Câmara, para que as mudanças fossem discutidas pelos deputados. Optamos, aqui, por discutir as mudanças realizadas nas duas fases. Primeiramente, analisaremos o “resgate” da PEC a partir de 2013, na Câmara, com o início do mandato de Henrique Eduardo Alves.

4.1) A micropolítica: discussão da PEC do orçamento impositivo nas Comissões da Câmara dos Deputados

4.1.1) CCJ e o resgate do orçamento impositivo

2013

Considerada a comissão mais importante da Câmara, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) teve papel apenas “auxiliar” na questão do Orçamento Impositivo. A Comissão analisou apenas os requisitos de admissibilidade da proposta. A presidência do colegiado, no início de 2013, momento em que a PEC chegou para

análise, pertencia ao PT, na figura do deputado Décio Lima (PT-SC). Era evidente a tentativa do governo de diminuir o ritmo acelerado imposto por Henrique Eduardo Alves, que deixou claro durante seu discurso de posse que instalaria a Comissão Especial (após a análise da CCJ) o mais rápido possível. A promessa foi cumprida à risca: no dia seguinte à votação da proposta na CCJ, Alves criou a comissão especial que analisaria a PEC do Orçamento Impositivo. Ainda que a análise fosse apenas “técnica”, sobre a admissibilidade jurídica da proposta, parlamentares petistas membros da CCJ argumentavam que a matéria precisava ser discutida com mais cautela. Não por acaso, a votação sobre a admissibilidade da PEC 565/06 foi adiada por conta de um pedido de vistas do Deputado João Paulo Lima (PT-PE), do partido da presidente da República. O Regimento Interno da Câmara garante aos parlamentares o direito de pedir vista do processo por duas sessões.

Mostrando disposição em acelerar a aprovação da proposta na CCJ, o presidente da Câmara fez forte pressão sobre o presidente do colegiado, que como citado, era do PT, para aprovar a admissibilidade da proposta na comissão. O relator, Paulo Maluf (PP-SP), já tinha apresentado parecer prévio pela admissibilidade. O presidente da Casa foi pessoalmente à CCJ pressionar pela aprovação. Mais uma vez, deputados do PT, nesse caso José Genoíno, argumentaram que a proposta precisava ser discutida com todos. Inclusive, o deputado apresentou um voto em separado, rejeitando a admissibilidade das propostas, com base no argumento de que a execução obrigatória pulveriza os recursos públicos, além de ferir o princípio básico da separação de poderes. Vale a pena destacar um trecho do voto em separado do deputado José Genoíno:

O orçamento impositivo, como pretendem as proposições sob análise, subverte essa natureza programática e de planejamento da ação governamental futura, impossibilitando ao Poder Executivo o exercício de suas atribuições constitucionalmente estipuladas. A sujeição da execução orçamentária ao Poder

Legislativo ofende o princípio da separação dos poderes, pois aliena o Presidente da República, e o Executivo como um todo, da consecução de seus planos de ação governamental, legitimados pelo mandato popular.

O argumento utilizado por Genoíno tem como base o orçamento impositivo extremo, que era a base da PEC apresentada anteriormente pelo ex-senador ACM, que engessava por completo o orçamento do Executivo. Pragmaticamente, o deputado petista não restringe à discussão às emendas individuais. Àquele ponto da discussão, a delimitação formal da proposta ainda não havia sido feita, mas o ex-presidente Alves já havia deixado claro, por meio de declarações oficiais e até mesmo discursos, de que o objetivo era aprovar a impositividade apenas para as emendas individuais. Ou seja, o ex-deputado Genoíno estava atacando uma discussão que já estava ultrapassada. Ou melhor, que não seria levada adiante nas comissões da Casa. Para retardar o processo de aprovação, o PT se posicionou contra a proposta de orçamento impositivo extremo, que não era o foco de Alves.¹⁷

A atuação da bancada do PT na CCJ merece ser apontada. Na votação do parecer do relator Paulo Maluf (PP-SP), dos treze parlamentares petistas titulares da comissão, seis votaram contra o parecer pela admissibilidade da PEC do Orçamento Impositivo e as demais matérias apensadas. Lembrando que a proposta principal analisada era a de autoria do ex-senador Antônio Carlos Magalhães, considerada extrema, porque tornava todo o orçamento impositivo. Não criava uma “categoria especial”, como no caso defendido por Alves, que garantia a impositividade apenas para as emendas individuais.

Henrique Eduardo Alves sabia que a proposta seria aprovada pela comissão, mas se esforçou para que a matéria não “adormecesse” na CCJ e atrasasse a instalação da comissão especial, responsável por analisar o mérito da proposta, com o argumento de que *“os gabinetes de Brasília não tem a capacidade de perceber todas as necessidades da população em todos os recantos do País, e as emendas parlamentares vão justamente atender a essas necessidades da população que o Poder Executivo não enxerga, mas o parlamentar sim”*. Este trecho do discurso de Alves é fundamental para mostrar em que plano se dá o conflito em torno das emendas: a disputa se concentra sobretudo na definição de prioridades, de como aplicar os recursos escassos do Executivo. Dessa forma, a disputa é sobre quem vai alocar os recursos e quando os recursos poderão ser alocados. Os parlamentares defendem que eles têm mais condições

¹⁷ Em nenhum momento, Alves falou em tornar todo o orçamento impositivo. Sempre fez questão de ressaltar que o foco da PEC seriam as emendas individuais. Deixou claro, inclusive, que nem mesmo as emendas coletivas passariam a ser impositivas.

e informações para definir o destino dessa parcela do orçamento. O posicionamento dos parlamentares não encontra guarida na mídia e nem mesmo entre os cientistas políticos. Há uma ideia difundida tanto entre jornalistas como entre acadêmicos de que os técnicos, burocratas, sabem mais do que os políticos, que são de fato os representantes dos eleitores.

Por sua vez, Alves aproveitava o espaço para justificar o mérito da proposta e a importância da rápida aprovação pela CCJ. Além disso, deixava claro o objetivo da PEC: adotar a impositividade apenas para as emendas individuais.

Após um mês de discussões e pedidos de vista, a CCJ votou pela admissibilidade da PEC principal e das 16 propostas apensadas. A partir da aprovação na CCJ, a matéria seguiu o caminho natural, chegando à comissão especial destinada a analisar o mérito da questão. Os projetos aprovados pela CCJ continham disposições que versavam sobre vários pontos do processo orçamentário, desde a implementação do orçamento impositivo para as emendas como para tornar compulsória a apreciação de veto à lei de diretrizes orçamentárias.

É importante dizer que a aprovação da CCJ foi relativa às 17 propostas (a PEC originária do Senador ACM e as 16 apensadas). Como a análise se restringiu à admissibilidade da proposta, e o regimento interno da Câmara (art.202) impede a apresentação de emendas, que só podem ser apresentadas na Comissão Especial, o relatório do Deputado Paulo Maluf é bastante conciso e se atém à análise procedimental. O voto do relator apresentou as irregularidades técnicas das propostas: como dito anteriormente, várias propostas estavam sendo analisadas. Por conta disso, a opção do relator foi a de “passar o problema” para a Comissão Especial. *“Deixamos, todavia, de propor a correção dos vícios apontados, o que poderá ser feito, oportunamente, pela comissão especial a ser criada para a análise do mérito da matéria”* (trecho do relatório apresentado pelo deputado Paulo Maluf)

A etapa na CCJ, ainda que quase protocolar, explicitou a determinação de Henrique Alves. Foi o primeiro teste importante da PEC do Orçamento Impositivo. Sem o empenho pessoal de Alves, pressionando os membros da CCJ, o processo poderia ter ficado mais tempo sem apreciação e o governo poderia ter mais tempo para bloquear a proposta. O governo, por sua vez, teve a sua primeira derrota e não conseguiu abafar a PEC. Foi um sinal claro de que a proposta avançaria na Câmara.

4.2) Criação da Comissão Especial e o início da discussão de fato

A primeira “vitória” do ex presidente Henrique Eduardo Alves foi a instalação da comissão especial destinada a analisar a PEC do Orçamento Impositivo. É necessário citar que, naquele momento, a análise recaía sobre a PEC 565/06 e as outras dezesseis propostas que estavam apensadas. A PEC do ex-senador ACM, aprovada pelos senadores, era bastante extrema, e estabelecia, por exemplo, que o presidente poderia ser processado por crime de responsabilidade em caso de descumprimento do orçamento aprovado. Ou seja, formalmente, a discussão ainda recaía sobre tornar todo o orçamento impositivo.

Desde o início de seu esforço para aprovar o orçamento impositivo, Henrique Eduardo Alves deixou claro que não queria mudar radicalmente a realidade orçamentária. O foco do ex-presidente era instituir a obrigatoriedade de execução de uma pequena parte do orçamento, as emendas individuais. Em entrevista logo após a instalação da comissão especial, Alves fez questão de ressaltar que *“Não é o orçamento impositivo como um todo, mas o das emendas, não faríamos essa irresponsabilidade”*. Alves considerava uma “irresponsabilidade” engessar ainda mais o orçamento. Era impossível convencer o Legislativo a deixar de lado a impositividade das emendas, mas a garantia de que a extensão da obrigatoriedade seria restrita às emendas individuais era uma forma de sinalizar ao governo, que já sabia que seria preciso minimizar as perdas. A proposta contava com a simpatia também da oposição.

Além disso, a posição de Henrique Eduardo Alves de defender o orçamento impositivo restrito às emendas tinha o claro objetivo de diminuir os focos de discussão. A alteração de todo o arcabouço jurídico do orçamento acabaria atrasando a análise das propostas, dada a dimensão da mudança legislativa.¹⁸ Seguramente, a proposta seria combatida com muito mais afinco pelo governo. E não era só isso: como citamos acima, as outras PECs apresentadas continham diversas falhas técnicas, que inviabilizariam o progresso dos projetos. Uma proposta mais abrangente abriria espaço para futuros questionamentos sobre a constitucionalidade.

¹⁸ O Orçamento Impositivo Extremo também não agradava aos parlamentares. O que os congressistas buscavam era uma maior taxa de execução das emendas individuais.

A criação da comissão especial seguiu o que é determinado pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê, em seu artigo 202, que admitida a proposta pela CCJ, o Presidente designará Comissão Especial para analisar o mérito da proposição. Cabe ao chefe da Mesa diretora definir a quantidade de membros. Vieira (2009) alerta para o alto grau de discricionariedade garantido ao presidente pelo Regimento Interno da Câmara:

As normas regimentais são omissas quanto ao número de membros dessas comissões bem como prazos ou critérios para sua criação. Desse modo, fica o presidente da Câmara com a faculdade de, a seu alvedrio, criar ou não a Comissão Especial destinada a oferecer parecer à propostas de Emenda à Constituição Federal admitida pela Comissão de Constituição e Justiça, não se prendendo a prazos, ordem cronológica ou outro ditame procedimental. (p.75)

É importante ressaltar que o espaço entre a criação da Comissão Especial e a indicação dos membros foi de apenas duas semanas. A pressão de Alves apressou a escolha dos líderes partidários, responsáveis pelas indicações.¹⁹ Mesmo que a CCJ tenha admitido a PEC principal e as apensadas, estava claro de que a discussão, na comissão especial, se concentraria na impositividade das emendas individuais. A indicação do presidente e relator do colegiado, seguindo a proporcionalidade adotada na divisão das relatorias e presidências das comissões, coube ao PT e PMDB, respectivamente. Inicialmente, o prazo para término dos trabalhos da comissão era de 60 dias.

4.3) O papel do relator na Comissão Especial

O relator tem o importante papel de apresentar o parecer sobre as propostas em análise e conduzir a discussão das propostas. Partimos do pressuposto utilizado por Santos e Almeida (2005), que definem o relator como um "*agente informacional*". O relator seria um ator estratégico, mas não por conta de seus poderes institucionais, e sim pela vantagem informacional que detém. "*Alternativamente, nós propomos que o poder do relator decorre da sua função informacional ou, mais especificamente, da delegação*

¹⁹ Interessante que o deputado Bernardo Santana, do PR de Minas Gerais, apresentou requerimento para pedir o aumento no número de membros da comissão. O parlamentar pretendia que o colegiado fosse composto por 28 membros, mas o pedido não foi sequer analisado por Alves, que estabeleceu o número de 21 parlamentares.

que ele recebe da comissão para coletar e transmitir informação sobre o impacto da proposta que está relatando" (SANTOS & ALMEIDA, 2005, p. 701). No caso da comissão especial que analisou a PEC do Orçamento Impositivo, o deputado Édio Lopes (PMDB-RR) foi um fiel escudeiro de Henrique Eduardo Alves. Ainda que não tivesse experiência prévia em temas orçamentários - o parlamentar nunca havia relatado projeto que versasse sobre orçamento ou algum tema correlato- foi escolhido pelo ex-presidente da Câmara para a missão de informar os parlamentares sobre a PEC do Orçamento Impositivo. A escolha de Alves por um parlamentar de pouca expressão e sem *expertise* na área de orçamento foi estratégica. Com isso, Alves poderia influenciar mais facilmente o teor do relatório. Mesmo não sendo especialista no tema, o relator, com o auxílio da Consultoria de Orçamento da Câmara, se aprofundou de fato nas questões sobre o orçamento impositivo e cumpriu o importante papel de passar e esclarecer diversos pontos da proposta aos parlamentares membros da comissão.

É importante lembrar do papel do relator na diminuição da "incerteza" sobre uma proposta a ser analisada pelos parlamentares. Nesse caso, é razoável argumentar que boa parte dos integrantes da comissão especial tinha noção sobre os impactos de uma mudança nas regras orçamentárias, até porque o tema era recorrente nos debates parlamentares. Santos e Almeida (2005) partem da premissa de que o parlamentar brasileiro "mediano" tem elevada incerteza com relação a grande parte dos projetos. Como defendemos acima, no caso da PEC do Orçamento Impositivo, esta afirmação não parece se aplicar. Seguindo as orientações do ex-presidente da Casa, o relator acelerou o ritmo de trabalho na comissão e já queria aprovar seu parecer no primeiro semestre de 2013. A intenção era aprovar a proposta na Câmara o mais rápido possível para enviar o projeto para o Senado em tempo hábil para ser instituído já em 2014. Ou seja, a ideia era passar o "rolo compressor" por cima do próprio governo, uma situação altamente inusitada.

Para Santos e Almeida (2005), o relator não tem poderes institucionais suficientes para definir a decisão final de uma comissão, já que, regimentalmente, a comissão pode aprovar qualquer proposta alternativa à apresentada pelo relator. Mas é o relator quem define o ritmo e o norte das discussões em torno de uma proposta. Ele define o *status quo* unilateralmente. Para derrotar o parecer de um relator, é preciso ter maioria. Portanto, ainda que Santos e Almeida (2005) diminuam a importância da figura do relator, acreditamos que o relator, na prática, tem um imenso poder de agenda.

Mesmo com a pressa, o relator apresentou em seu plano de trabalho o agendamento de três audiências públicas, com a presença de representantes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Além disso, a ideia era ouvir membros do Tribunal de Contas da União (TCU) e representantes da sociedade civil. Nas comissões especiais, é comum a realização de audiências públicas. A lógica é que os integrantes das comissões nem sempre têm informações suficientes sobre as matérias em análise. A eficiência das audiências públicas é contestada por Santos e Almeida (2005), que consideram o instrumento insuficiente para *"resolver o problema de ação coletiva que enfrentam os parlamentares brasileiros na produção de informação"*. Os autores listam alguns motivos que diminuem a importância das audiências públicas, tais como a falta de tempo/interesse dos parlamentares em dedicarem um espaço de sua agenda para estar presente nas audiências públicas, que em sua maioria adotam um estilo de palestra, com exposição de especialistas no assunto. O relator buscou trazer posições divergentes para evitar críticas da bancada do PT e do Executivo, além de evitar possíveis críticas por parte da imprensa especializada.

Antecipando-se ao posicionamento do governo, o relator convidou o juiz de direito do Tribunal de Justiça de São Paulo e Professor da USP, José Maurício Conti. Em audiência pública no dia 06 de junho de 2013, o professor argumentou que não via inconstitucionalidade na PEC do Orçamento Impositivo. De acordo com o trecho colocado no relatório da comissão especial, Conti defende que:

a flexibilidade na execução das despesas aprovadas na LOA deve ser a menor possível, apenas para adaptar as necessárias alterações em virtude da dinâmica econômica e social [...] de forma a assegurar a maior fidelidade possível entre o que foi aprovado e o que foi executado”, e que “não há inconstitucionalidade na exigência pela legislação da impositividade de um subconjunto de gastos [...] inconstitucionalidade seria a não execução da programação aprovada na LOA.

Em audiência realizada em junho de 2013, a representante do Ministério do Planejamento, Célia Correa, Secretária do Orçamento Federal, atentou para a questão da constitucionalidade da proposta. Como argumentamos nesse trabalho, o governo adotou

inicialmente uma estratégia cautelosa, de se posicionar contra a proposta por questões constitucionais. O posicionamento da Secretária do Orçamento Federal estava de acordo com o posicionamento do governo, que argumentava pela inconstitucionalidade da proposta. Era uma maneira menos “reativa” de argumentar contra a PEC.

Nessa mesma audiência, o TCU, através do Diretor de Controle Externo da Secretaria de Macroavaliação Governamental, Leonardo Albernaz, fez questão de ressaltar que a baixa execução orçamentária, sobretudo na parte dos investimentos, se deve sobretudo aos problemas de gestão. Além disso, o técnico do TCU sustentou que a execução obrigatória das emendas não mudaria a dinâmica de controle. Ou seja, em termos de fiscalização orçamentária, as mudanças não seriam relevantes. O TCU adotou a estratégia de não se opor à discussão, optou por não se posicionar quanto ao mérito do estabelecimento da impositividade das emendas individuais.²⁰

Para justificar a necessidade da impositividade das emendas individuais, o relator procurou o embasamento técnico junto à Consultoria de Orçamento da Câmara. O órgão é responsável por realizar estudos técnicos e fornecer dados aos parlamentares. Almeida (2014) destaca a importância das Consultorias para o maior ativismo do Poder Legislativo:

Nos últimos vinte anos, o Congresso fez progressos substanciais na direção de criar estrutura própria para produção de informação especializada com vistas a subsidiar a formulação de políticas públicas. Neste sentido, destaca-se o fortalecimento progressivo dos núcleos de consultoria legislativa das duas Casas, cujos quadros são compostos principalmente por servidores pós-graduados, que exercem atividades de pesquisa e assessoramento técnico, para atender demandas de parlamentares individuais, de comissões e da mesa diretora (p.258)

A partir das informações contidas neta seção, fica evidente que o relator buscou o amparo técnico de setores importantes da burocracia. Incluiu na discussão membros do judiciário e do Tribunal de Contas da União, principal órgão de controle externo. Dessa maneira, garantiu um componente técnico na discussão sobre a impositividade das

²⁰ Boa parte dos Ministros do TCU foram deputados federais e têm bastante familiaridade com o tema. Inclusive, alguns continuam tendo suas emendas individuais pagas.

emendas. Afastou eventuais críticas de que a impositividade das emendas teria como único propósito atender às demandas particularistas dos parlamentares. Com o apoio de técnicos dos órgãos de controle, o discurso sobre a “necessidade” do Orçamento Impositivo ganhou força. Foi uma chancela importante no processo de aprovação da obrigatoriedade de pagamento para as emendas individuais.

4.4) Relatório contundente

A análise do relatório apresentado pelo deputado Édio Lopes (PMDB-RR) pode ser um caminho interessante para entender as prioridades do ex-presidente Henrique Eduardo Alves. Em seu voto, o relator argumenta que um dos objetivos principais da proposta é resgatar a seriedade do orçamento, no sentido de que é inaceitável que o orçamento seja utilizado como peça de ficção. Há uma crítica muito forte com relação ao contingenciamento, *“que frustra expectativas legítimas da sociedade sobre um orçamento comumente chamado de peça de ficção”* e sobretudo à manipulação na liberação das emendas individuais, utilizadas como *“forma de domínio político do Executivo sobre a agenda do Legislativo”*. Aqui, o parlamentar expõe a visão de que o Orçamento é utilizado pelo Executivo de maneira estratégica, como forma de pressionar os parlamentares. Alves foi a expressão mais clara dessa dificuldade nas relações Executivo-Legislativo.

Para afastar as críticas de que os gastos oriundos das emendas acabam pulverizando os recursos, o relator incluiu no seu voto o argumento de que o orçamento impositivo respeita a racionalidade no gasto público. *“Portanto o orçamento impositivo não seria defensável caso não houvesse salvaguarda de garantia de racionalidade no gasto público. A factibilidade da impositividade da LOA suporta-se ainda nos seguintes fatos: iniciativa exclusiva pelo Poder Executivo; necessidade de o Legislativo indicar os recursos, no caso de aprovar emendas; e a possibilidade de o Poder Executivo promover vetos.”* Essa foi mais uma tentativa de valorizar e melhorar o conceito das emendas.

O ponto central do voto do relator e que está ligado à insatisfação geral dos parlamentares é a forma como o contingenciamento é utilizado pelo governo. O relator deixa claro que o pano de fundo para a aprovação do orçamento impositivo recai sobre a forma discricionária com que o Executivo utiliza o contingenciamento. A liberação dos recursos não atenderia somente a aspectos técnicos ou legais. *“Dessa forma, a*

liberação seletiva pode distorcer as prioridades que constam da LOA, estabelecidas de forma democrática, dentro do devido processo orçamentário constitucional.” Essa “liberação seletiva” acabaria concentrando poder no Executivo, afetando, inclusive, o equilíbrio entre os poderes. Greggianin (2015) destaca que as emendas se tornaram alvo “corriqueiro” do contingenciamento:

O modelo autorizativo possibilita a barganha na liberação das emendas em troca de apoio político nos projetos de interesse do Executivo. As distorções na taxa de execução das emendas decorrem de um processo que se inicia no contingenciamento sistemático de todas as emendas e culmina com a liberação seletiva. Os decretos do início de cada exercício evidenciam a relação entre o montante das emendas e o contingenciamento até 2013. A rigor, portanto, não é o contingenciamento que é discricionário, mas o descontingenciamento, a despeito do art. 9º da LRF ter previsto que, no caso de recomposição de receita, os limites de empenho deveria ser elevados de forma proporcional. (p.112)

Em outro trecho do seu relatório, Edio Lopes (PMDB-RR) relata as dificuldades dos parlamentares em terem suas emendas executadas e a peregrinação que têm que fazer nos Ministérios em busca de seus recursos. Pela importância do posicionamento, vale a pena citar integralmente o trecho:

Desloca-se o jogo político da seleção pública de verbas do Congresso para os gabinetes ministeriais ou a Casa Civil. A prática política cria uma espécie de segundo turno no que tange à definição das prioridades orçamentárias, subtraindo a eficácia das disposições constitucionais atinentes à matéria, sujeitando-se o Legislativo à necessidade de permanente barganha para liberação das emendas aprovadas.

A etapa de execução e efetivo pagamento das emendas é o que explica a pressão dos parlamentares. O fato de que a liberação dos recursos cria uma espécie de “dependência”, em que existe a sensação de que sem um trabalho intenso do parlamentar, de peregrinação e contato direto com o Ministério, a emenda não será

executada. Além disso, definir em quais Ministérios alocar as emendas representa outro importante desafio aos parlamentares.

A visão de que o Legislativo está em posição inferior em relação ao poder Executivo permeia todo o voto do relator. A impositividade das emendas é vista como uma forma de equiparar os poderes, evitando o “rebaixamento” dos parlamentares. Sobre o fortalecimento do Congresso com a impositividade das emendas, demonstramos que há uma preocupação por parte da literatura especializada de que o estabelecimento de um regime diferenciado para as emendas individuais possa enfraquecer o Parlamento. (Greggianin, 2015)

O relator, seguindo a orientação de Henrique Eduardo Alves, delimitou o escopo da proposta. Deixou claro que a intenção era tornar obrigatória a execução financeira apenas das emendas individuais, desde que compatíveis com as prioridades definidas pela LDO. Este é o ponto principal do relatório e fundamental para garantir a aprovação da proposta. O grande mérito de Alves foi transformar uma proposta extrema em uma solução intermediária. A referência ao atendimento das prioridades da LDO é uma tentativa de demonstrar que as emendas individuais estão de acordo com o planejamento orçamentário e enfraquecer a tese de que a ferramenta pulveriza recursos públicos e não obtém resultados práticos.

Para finalizar, o texto do relator torna obrigatória a execução das emendas individuais até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida do ano anterior. Outra novidade trazida pelo relatório foi a definição de um prazo de três anos para a quitação das emendas individuais inscritas em restos a pagar.

Ainda que a Comissão Especial fosse destinada a analisar a PEC principal e as apensadas, que previam uma abrangência maior do orçamento impositivo, o relatório deixou claro que a intenção era limitar a impositividade às emendas individuais. Na linha do que já havia sido defendido por Alves, o relator concentrou a análise nas emendas individuais, apresentando substitutivo. A partir daí, foi formalizada a discussão apenas em torno das emendas individuais.

4.5) Votação do relatório e o freio de arrumação

O recesso de meio de ano se aproximava e, para surpresa de alguns, Henrique Eduardo Alves orientou o presidente da Comissão Especial, Pedro Eugênio (PT-PE) a retardar a votação do relatório final apresentado pelo relator Édio Lopes. A intenção era pautar a

votação do relatório apenas em agosto, na volta do recesso parlamentar. O que pode ter levado o ex-presidente a mudar seu cronograma?

Como citamos aqui, desde que assumiu a presidência da Mesa Diretora da Câmara, Alves estabeleceu como meta aprovar a PEC do Orçamento Impositivo o mais rápido possível. Por que, então, adiar a votação? Algumas hipóteses podem ser levantadas. A pressão do governo, que queria mais tempo para discutir a matéria, pode ter barrado o ímpeto do parlamentar. A ameaça de questionar juridicamente o instituto do orçamento impositivo era feita regularmente por membros do Executivo. O argumento era de que a execução obrigatória das emendas individuais não estava de acordo com a Constituição. Em várias ocasiões, a então Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, defendeu que a proposta do Orçamento Impositivo poderia atacar o princípio da separação dos poderes.

Como citamos no trabalho, o relator da matéria na Comissão Especial se preocupou em trazer especialistas no assunto para audiências públicas, na tentativa de diminuir as incertezas. Outro ponto que contribuiu para o “atraso” na tramitação da PEC foi a alteração incluída pelo relator Edio Lopes (PMDB-RR), definindo prazo de três anos para a quitação dos restos a pagar. Essa modificação não foi bem recebida pelo governo, que mobilizou os parlamentares mais próximos contra essa alteração.

Não podemos, entretanto, desconsiderar a falta de unanimidade entre os próprios parlamentares sobre os termos apresentados no substitutivo. A pressa em aprovar o relatório levantou algumas dúvidas entre os deputados. O arcabouço institucional do orçamento brasileiro é bastante complicado e a PEC do Orçamento Impositivo, especificamente, traz várias propostas apensadas, o que dificulta a análise pelos parlamentares. Dessa maneira, era de interesse de alguns membros da Comissão Especial adiar a votação do relatório. É também verdade que a maioria deles era do Partido dos Trabalhadores. Durante todo o processo de discussão na Comissão Especial, os parlamentares petistas argumentaram que a proposta precisava ser discutida com mais calma. O presidente do colegiado, o ex-deputado Pedro Eugênio (PT-PE), inclusive, protocolou requerimento pedindo prorrogação do prazo para apresentação de emendas, com o objetivo de permitir o aperfeiçoamento da proposta inicial. Outro parlamentar petista já havia apresentado requerimento semelhante, com a justificativa de que a extensão do prazo era crucial para que os deputados pudessem incorporar sugestões baseadas no resultado das audiências públicas. Ou seja, foram diversas as tentativas de atrasar a tramitação.

O adiamento, portanto, atendeu a pedidos do governo e de lideranças partidárias. A prorrogação da votação foi fruto de um acordo entre PT e PMDB. Vale lembrar que os dois partidos dominavam a pauta da Comissão, já que presidente e relator eram, respectivamente, dessas agremiações. Essa diminuída no ritmo foi fruto também de uma desradicalização da proposta. Àquela altura, a proposta já havia sido domesticada, no sentido de que os pontos mais controversos e extremos já haviam sido eliminados.

Com o retorno dos trabalhos legislativos, a pressa do presidente Alves em aprovar a PEC voltou com força. O relatório foi finalmente aprovado na comissão especial, mas é importante citar que o deputado Ricardo Berzoini, do PT-SP, apresentou voto em separado, que foi rejeitado pelo plenário da comissão. É fundamental analisar a proposta do parlamentar para entender o posicionamento estratégico do governo. O deputado era um dos mais fieis ao governo Dilma e a leitura do seu relatório revela as intenções do governo. O congressista deixa claro que é favorável ao instrumento do orçamento impositivo no que tange às emendas. Faz questão de ressaltar, contudo, que o instituto engessa ainda mais o Orçamento da União. Mas o foco do relatório do petista não era esse: a preocupação era diminuir o percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) que seria destinado às emendas individuais. O relatório aprovado pela Comissão estabelecia 1% da RCL, enquanto a proposta de Berzoini estabelecia 0,5%.

Desse modo, nossa posição é favorável à obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares. Propomos, no entanto, a fim de dar consistência fiscal à execução dessas emendas, que elas sejam limitadas a 0,5% (meio por cento) da Receita Corrente Líquida, guardando relação com o Anexo de Metas e Prioridades constante da lei de diretrizes orçamentárias.

Uma observação importante precisa ser feita: de acordo com Tollini (2014), a média histórica de execução das emendas individuais não passava de 0,4% da RCL. Fica claro, aqui, que para o governo, o essencial era controlar o total de gastos com as emendas, ainda que o governo Dilma não estivesse inteiramente comprometido com a austeridade fiscal.

No seu voto em separado, Berzoini também argumenta que o substitutivo apresentado pelo relator vai exercer uma pressão adicional ao já apertado Orçamento da União. O deputado chega a afirmar que a diminuição da já limitada “flexibilidade orçamentária” pode forçar o Executivo a redimensionar as políticas anticíclicas e, inclusive, os gastos

emergenciais, “como combate à seca, enchentes, segurança alimentar, entre outros”. Ou seja, fica claro que o governo, através do PT, batalhou contra o percentual de 1%. Buscou, de fato, controlar o total de gastos. É importante ressaltar que a atuação de Berzoini não foi isolada. O presidente da Comissão Especial, Pedro Eugênio (PT-PE), subscreveu o voto em separado apresentado por Berzoini. Sabendo que o mérito da proposta seria aprovado, a atuação estratégica do governo teve como foco minimizar as perdas. Aqui, houve uma clara mudança de posicionamento: ao invés de batalhar contra a essência da PEC, que instituíra a impositividade das emendas individuais, o governo decidiu se posicionar contra o percentual estabelecido no relatório apresentado na comissão especial. Buscou cortar pela metade o montante desejado pelo relator. O voto em separado do ex-deputado Berzoini não prosperou na Comissão, mas deixou claro o posicionamento do governo e a mudança de foco.

4.6) Proposta chega ao plenário

Com a aprovação na Comissão Especial, a PEC do Orçamento Impositivo estava “pronta” para ir ao plenário. A aprovação do relatório na Comissão ocorreu no dia 06 de agosto de 2013. A intenção do ex-presidente Alves era colocar a matéria na pauta de votações já no dia seguinte. Para garantir uma votação em tempo recorde, o parlamentar buscou um acordo entre os líderes partidários para “desrespeitar” os prazos regimentais. Por se tratar de uma proposta de emenda à Constituição, a proposta exigia aprovação em dois turnos pelo plenário da Câmara.

O Regimento Interno estava do lado do governo nessa questão. As regras regimentais bloquearam o ímpeto de Henrique Eduardo Alves. O parágrafo 5º do artigo 202 do regimento interno prevê que após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia. Dessa maneira, os prazos regimentais deveriam ser respeitados, a não ser que um requerimento para quebra de interstício fosse apresentado. Essa possibilidade está prevista no ordenamento interno da Casa. É fruto de uma questão de ordem apresentada em 1999. O PMDB, a pedido de Henrique Eduardo Alves, chegou a cogitar a apresentação de tal requerimento, mas por falta de acordo, a votação foi adiada.

Com o argumento de que queria “unanimidade” para votar a matéria em plenário, Alves decidiu respeitar os prazos regimentais. Na realidade, havia o temor de que a quebra do

interstício fosse questionada juridicamente, comprometendo o andamento da proposta. O posicionamento do líder do PMDB na época, deputado Eduardo Cunha, é sintomático: *"Não podemos dar motivo para que se busquem razões na Justiça contra essa medida que vai ser a libertação do Parlamento"*.

Ainda que tenha atuado, indiretamente, para bloquear o andamento da PEC nas Comissões da Câmara (CCJ e Comissão Especial), só quando a matéria chegou ao plenário da Câmara é que o governo decidiu interferir diretamente. Pouco antes de a proposta ser aprovada em 1º turno pelos deputados, a presidente Dilma se reuniu com todos os líderes da base aliada. Este é mais um indicativo de que o governo estava preocupado com a aprovação do Orçamento Impositivo, mesmo que restrito às emendas individuais. Na dinâmica da relação Executivo-Legislativo, sobretudo durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, raras foram as vezes em que os líderes partidários da base aliada se reuniram com a presidente.

É difícil imaginar que a presidente tenha tentado retirar o projeto da pauta de votações, exercendo pressão sobre os líderes. A PEC contava com amplo apoio parlamentar e a aprovação era apenas uma questão de tempo. Nessa reunião, o mais provável é que o governo tenha tentado incluir modificações mais próximas às suas preferências. Não se estava discutindo mais a essência do projeto, ou seja, o governo, estrategicamente, já não se posicionava contra o orçamento impositivo referente às emendas individuais. O esforço era pra amenizar a proposta apresentada pelo relator Edio Lopes (PMDB-RR). De acordo com a agência oficial de notícias da Câmara dos Deputados, a reunião durou mais de três horas e a presidente deixou claro quais os pontos divergentes. Como era de se esperar, a regra introduzida pelo relator Edio Lopes (PMDB-RR) sobre o prazo de execução dos restos a pagar incomodou o governo. Esse foi o ponto de maior discussão na reunião entre os líderes no parlamento e a chefe do Executivo. A destinação de um percentual dos recursos de emendas para a saúde também passou a ser prioridade após a reunião. O encaminhamento de Alves pós encontro com Dilma indicou a necessidade de definição de percentual mínimo para a saúde e a mudança na regra dos restos a pagar. Dessa maneira, fica claro que o governo negociou detalhes da proposta e conseguiu de fato mudar o encaminhamento da discussão.

4.7) Vitória parcial do governo

A força do Executivo no sistema político brasileiro ficou evidente no processo de votação do Orçamento Impositivo. Mesmo em ambiente desfavorável, fez valer suas prerrogativas. O governo manobrou para modificar uma proposta apoiada amplamente pelos parlamentares e que contava com um importante empreendedor político. A falta de acordo para votação da proposta nos termos apresentados pelo relator da comissão especial forçou os líderes da base aliada, em conjunto com o ex-presidente Henrique Eduardo Alves, a rediscutirem a proposta e incluir dispositivos mais simpáticos ao governo. Prevendo a derrota, o governo trouxe um componente novo à mesa, que foi justamente a definição de um percentual mínimo dos recursos das emendas para a área da saúde. Em nenhum momento da discussão na comissão especial, o governo ventilou essa possibilidade. Foi uma demanda não antecipada e que foi tratada como de vida ou morte para o Executivo. Como citamos acima, houve uma reunião entre a presidente Dilma e os líderes da base aliada para tratar especificamente sobre a PEC do Orçamento Impositivo. Na reunião, o governo pressionou por mudanças. Ainda que coubesse ao relator apresentar modificações, o deputado Edio Lopes não participou ativamente dessa etapa de discussão. A proposta ganhou peso suficiente para sair da esfera da comissão e se tornar pauta dos líderes da base com a presidente.

A saída encontrada por Alves para aliviar a pressão do governo foi incluir a previsão de destinação obrigatória de 30% dos recursos das emendas individuais para a saúde pública. Essa foi uma solução negociada pelo governo, que antecipando a derrota, decidiu lutar por fixar um limite mínimo para saúde. No fundo, o objetivo do Executivo era que o montante de recursos destinado através de emendas individuais fosse incluído no mínimo constitucional obrigatório para Saúde. O acordo costurado pela base aliada junto ao governo permitiria a votação da matéria. A definição do piso de 30% dos recursos para a Saúde teve como base a média histórica aplicada na área. De acordo com a Consultoria de Orçamento da Câmara, 25% das emendas individuais já eram destinadas a ações em saúde. Carvalho (2007) demonstra a importância das emendas para alavancar os investimentos da União na área.

Mas, no final das contas, a votação em 1º turno não incluiu o trecho sobre os recursos destinados à saúde. E o motivo é bem simples: o Regimento Interno impedia que a modificação fosse apresentada em plenário. Segundo o parágrafo 3º, Art. 202 do

Regimento Interno, *“Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado emitir parecer”*. Ou seja, por falta de amparo legal, a inclusão do dispositivo que garantia 30% do valor das emendas individuais para a saúde não pode ser votado em 1º turno. E o Executivo soube muito bem usar esse impedimento para arrastar a discussão da matéria.

Como esperado, a PEC do Orçamento Impositivo foi aprovada em 1º turno por ampla maioria. Durante a votação, todos os partidos encaminharam o voto “SIM” na matéria, com exceção do PT, que liberou a bancada. É mais um demonstrativo de que o projeto contava com amplo apoio dos parlamentares, independente da coloração partidária. O resultado da votação trouxe o expressivo número de 378 votos a favor da aprovação.

Percebe-se, portanto, que o apoio dos parlamentares foi contundente. Por que, então, falar em vitória parcial do governo? Ainda que, por restrições regimentais, não tenha sido votada a inclusão de percentual mínimo de recursos destinados à saúde, era evidente que as modificações seriam incluídas no Senado, após o término da votação em 2º turno na Câmara. Ou seja, o governo estava em situação mais confortável. De maneira estratégica, já não questionava o mérito da impositividade das emendas individuais. Passou a encontrar espaços na proposta para incluir as suas preferências e amenizar a “perda” da discricionariedade. Além de tudo, sabendo que com as modificações a serem propostas no Senado, a PEC teria que voltar a ser analisada pela Câmara, o Executivo teria ainda mais tempo para negociar e amenizar a proposta. O debate já não se concentrava em apoiar ou não à impositividade das emendas individuais. A briga agora se concentraria em percentuais específicos para a saúde e outros pontos espinhosos para o governo.²¹

O entrave regimental (que proibia a apresentação de emendas em plenário) tornou a votação em 2º turno na Câmara em mero procedimento formal. Os posicionamentos do governo e do presidente Henrique Eduardo Alves indicavam claramente que a proposta seria modificada no Senado. Ao invés de 30%, como havia sido acordado entre governo e base aliada na Câmara, para aprovação em 1º turno, a meta do Executivo era elevar para 50% o percentual mínimo do valor destinado à saúde pelas emendas individuais.

²¹ Lembrando que o governo esperou até o último momento para aventar a possibilidade de destinar parte dos recursos para a saúde.

Aqui, percebendo que a proposta poderia prosperar, o governo aproveitou para aumentar a porção de recursos destinados à saúde. Como citamos, qualquer modificação na PEC só poderia ter sido realizada na comissão especial. Em nenhum momento da discussão da proposta na comissão, o governo, através de parlamentares petistas, quis incluir a previsão de porcentagem mínima para a saúde.

O texto aprovado pelo plenário da Câmara, em 2º turno, com 376 votos a favor, foi o apresentado pelo relator Edio Lopes (PMDB-RR), que seguiu para a análise dos senadores. Naquele momento, já se sabia que a proposta seria reformulada no Senado, com a inclusão do percentual mínimo para saúde. Ainda que o ex-presidente Henrique Eduardo Alves tenha conseguido aprovar a PEC seis meses depois de assumir o comando da Mesa Diretora da Câmara, na prática, o caminho a ser percorrido ainda era longo.

É preciso ressaltar a atuação estratégica do governo e dos parlamentares do PT. Em todas as instâncias da Casa, o objetivo foi dificultar a aprovação da proposta e apresentar alternativas. A evolução da estratégia governista foi eficaz. De início, o governo se posicionava contrariamente à obrigatoriedade de pagamento das emendas individuais. Percebendo que essa estratégia não era a melhor, passou a buscar mudanças no texto da PEC. Por fim, a pressão para incluir percentual mínimo para a saúde “destruiu” o texto aprovado pela Câmara. Por falta de amparo legal, não foi possível apresentar emendas no plenário. Essa impossibilidade representou, na prática, que a proposta seria modificada pelo Senado, adotando as preferências do governo. Toda a discussão na Câmara teria que ser reaberta, a partir do momento em que a proposta fosse aprovada pelos senadores.

Tollini (2013) lança mão de uma análise sobre as sugestões apresentadas de maneira informal pelo Poder Executivo. O consultor de orçamento da Câmara se baseia nos tópicos discutidos durante as reuniões entre a Ministra das Relações Institucionais e os líderes da base aliada. Para o propósito deste trabalho, nos interessa bastante a parte que trata dos recursos mínimos para a saúde. Como citamos aqui, o governo pressionou para que um percentual mínimo dos recursos (50%) fosse destinado a ações na área de Saúde. Para Tollini, essa regra específica não deveria ser incluída na PEC, podendo ser prevista no Parecer Preliminar, peça que *“norteia a apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentária”*. Dessa forma, não seria necessária a modificação feita pelos senadores.

Assim, entendemos que a regra trata de assunto que deveria ser resolvido por regra interna corporis, explicitada a cada ano no Parecer Preliminar que norteia a apresentação de emendas aos projetos de lei orçamentária. Ademais, a experiência recente demonstra que mesmo na ausência de tal regramento o montante das emendas individuais destinadas ao setor saúde situa-se em patamar próximo de trinta por cento do montante total das emendas individuais apresentadas. (Tollini, 2013, p.4)

Ainda que tivesse definido como prioridade a aprovação do orçamento impositivo, Henrique Eduardo Alves era aliado da presidente Dilma e, portanto, estava disposto a negociar com o Executivo. Antes mesmo de finalizar a votação, em 2º turno, da PEC do Orçamento Impositivo, o próprio parlamentar adiantou que a proposta seria alterada pelo Senado para incluir o percentual mínimo destinado à saúde. Podemos argumentar que faltou habilidade política do ex-presidente para incluir, ainda na Câmara, as preferências do Executivo. É razoável dizer, contudo, que o governo soube usar a pressa do ex-presidente em seu favor. Já que as discussões, tanto na CCJ como na Comissão Especial foram aceleradas por influência de Henrique Eduardo Alves, o PT e o governo esperaram até o momento em que sabiam não ser possível alterar a proposta, sem incorrer em quebra de normas regimentais, para colocar em debate a necessidade de destinar um valor mínimo de recursos para a saúde. O ex-presidente ainda cogitou alterar o texto, desrespeitando as normas do regimento, mas seria “perigoso” demais e abriria brecha para um questionamento judicial. Para o governo, era mais seguro negociar as mudanças no Senado.

4.8) O caminho da proposta no Senado Federal

Como bem analisado por Praça(2012), a proposta de orçamento impositivo contou com um importante empreendedor na sua primeira passagem pelo Senado. O ex-senador Antônio Carlos Magalhães, político influente e com muito poder na Casa, foi responsável por apresentar uma PEC que previa a impositividade do orçamento. Neste trabalho, vamos focar apenas no retorno da matéria ao Senado Federal, que ocorreu no fim de 2013, após a aprovação em dois turnos da proposta no plenário da Câmara dos

Deputados. O extenso trabalho de Praça (2012) já retrata bem o caminho percorrido pelo orçamento impositivo na sua primeira passagem pelo Senado. Ainda que a PEC tenha tido origem no Senado, ela foi “resgatada” e colocada no centro do debate político por Henrique Eduardo Alves. Como citamos, o ex-presidente da Câmara soube arregimentar os apoios necessários para que a proposta seguisse seu caminho. É importante ressaltar que Alves teve que negociar insistentemente com o governo, ainda que contasse com amplo apoio dos parlamentares, tanto da base aliada como da oposição.

Já frisamos em diversos pontos do texto que a PEC aprovada na Câmara era radicalmente diferente da apresentada por ACM. Tanto é que a Mesa do Senado optou por considerar o projeto aprovado pela Câmara como “matéria nova”, justamente por apresentar conteúdo completamente distinto.

No Senado, ainda que alguns senadores tenham apresentado posicionamento contrário à impositividade das emendas, o debate mais intenso ocorreu sobre o montante de recursos que seria destinado à área da saúde. A literatura aponta que o Senado aprova a grande maioria das matérias que vem da Câmara (nesse caso específico, a matéria teve origem no Senado, mas teve que retornar à Casa após as alterações). (Neiva & Soares 2013)

Já era esperado, desde a aprovação da PEC pela Câmara, que um percentual mínimo para a saúde seria estabelecido. Henrique Eduardo Alves já havia declarado que caberia aos senadores discutirem o percentual a ser destinado para ações em saúde. Como citamos, por conta de impedimentos regimentais, a alteração não foi feita durante a votação no plenário da Câmara dos Deputados. A proposta aprovada na Câmara nasceu morta, porque as alterações já estavam acertadas.²²

A partir da chegada da proposta à Comissão de Constituição de Justiça do Senado, foi possível perceber a forte interação entre as duas Casas Legislativas. O relator designado foi o senador Eduardo Braga (PMDB-AM), considerado até então aliado próximo da presidente Dilma. Em seu primeiro relatório apresentado, o parlamentar fez questão de traçar as metas para a sua relatoria: *“Com tais metas como norte para a nossa relatoria, iniciamos o processo de negociação com o governo e com as lideranças da Câmara e do Senado, para buscar um texto de consenso e que, em especial, apresentasse avanço real no debate sobre o financiamento à saúde.”*. É

²² Alterações que foram definidas após reunião da presidente Dilma com líderes da base aliada dias antes da votação em 1º turno da PEC do Orçamento Impositivo.

importante destacar a preocupação do relator em incorporar as sugestões enviadas pelos deputados, como forma de evitar futuras alterações quando a proposta voltasse para a Câmara.

Outro ponto do relatório do senador faz questão de ressaltar a importância da isonomia na execução das emendas: *“Além de obrigatória, também buscamos assegurar que a execução ocorra equitativamente, afastando a possibilidade de favorecimentos, preferências e privilégios de qualquer sorte, particularmente em face, por exemplo, da filiação partidária de quem haja proposto a emenda em vias de execução”*.

O argumento da isonomia permeou todo o debate da PEC do Orçamento Impositivo, que viria para acabar com uma divisão injusta entre parlamentares de acordo com a filiação partidária. A impositividade das emendas acabaria com a clivagem existente entre situação x oposição no tocante às emendas, em que os aliados do governo recebem uma fatia muito maior do bolo orçamentário.

O primeiro relatório apresentado pelo senador Eduardo Braga mantinha em 1% da RCL o montante destinado às emendas individuais, nos moldes do que foi aprovado pela Câmara, mas já com a inclusão do percentual de 50% para ações e serviços públicos de saúde.²³ Nesse momento, a oposição, através do senador Aécio Neves, apresentou emenda para alterar o disposto no substitutivo apresentado pelo relator. O senador pretendia alterar a base de cálculo do percentual de execução obrigatória. Tecnicamente, a intenção era modificar o cálculo para 1% da RCL do exercício vigente, e não do anterior, como constava do relatório apresentado. A sugestão acabou sendo rejeitada pelo relator.

Com a inclusão do mínimo de recursos obrigatórios destinados à saúde, a tese de que seria uma grande derrota do governo perdeu força. Se por um lado os parlamentares cederam ao governo e garantiram 50% dos recursos para a saúde, houve uma espécie de contrapartida do Executivo. Nesse ponto, a oposição apresentou emenda para destinar 100% dos recursos das emendas para as áreas de saúde, educação e segurança. O relator da matéria não acolheu a emenda do senador Aécio Neves por acreditar que tal mudança engessaria demais o orçamento.

Durante a discussão da matéria em plenário, o senador Eunício Oliveira (PMDB-CE) apresentou emenda aumentando para 1,2% da RCL o limite mínimo de emendas

²³ Lembrando que, ainda na Câmara dos Deputados, o PT, através do deputado Ricardo Berzoini, apresentou voto em separado para mudar o cálculo para 0,5% da Receita Corrente Líquida (RCL).

executadas. Com a alteração, a proposta teve que retornar à CCJ para análise. O relator acolheu a emenda e definiu o limite mínimo em 1,2%.

Dessa maneira, pode-se dizer que houve uma “convergência” entre parlamentares e governo. Com a mudança na base de cálculo, aumentando a fatia da Receita Corrente Líquida destinada às emendas, o que poderia ser um entrave à aprovação da PEC foi solucionado. O PMDB no Senado exerceu papel fundamental durante a tramitação da matéria, dominando os postos-chave e apresentando as emendas que foram responsáveis por dar uma nova cara à proposta. O estabelecimento do limite de 1,2% da RCL para as emendas foi considerado como uma vitória dos parlamentares, já que as médias históricas de execução sempre ficaram muito abaixo disso. Diferente do que ocorreu na Câmara, os senadores de oposição tiveram uma participação mais efetiva na tramitação da PEC. Já citamos alguns exemplos de emendas apresentadas por senadores opositores, sobretudo do PSDB.

No Senado, argumentamos que não foi necessário um empreendedor político para que a proposta seguisse adiante. O que ficou claro durante os debates é que o orçamento impositivo para as emendas já não era mais questionado, a não ser por alguns parlamentares do PT, que mudaram o discurso a partir do momento que a inclusão de 50% dos recursos para a saúde foi aprovada.

É interessante mostrar a mudança de discurso do senador Humberto Costa (PT-PE), aliado da presidente Dilma. É um indicativo de que a destinação de 50% das emendas para a saúde agradou o governo. Durante a tramitação na Câmara, Costa se posicionava contra as emendas:

O papel do congressista não é sugerir locais para a realização de obras, ou receber pedidos de prefeitos para a realização de obras, ou indicar recursos para serem gastos com a realização de obras. A possibilidade de destinar recursos da União por meio da emenda parlamentar distorce o papel primordial do congressista: fiscalizar o Executivo e defender a população.

A partir do momento que o Senado incluiu o limite mínimo para a saúde, o governo e seus representantes na Casa mudaram o discurso e passaram a ressaltar a importância da destinação de mais recursos para serviços de saúde. Dessa maneira, a aprovação da

impositividade das emendas passou a ser questão de tempo. O instituto do orçamento impositivo contava com apoio da maior parte dos senadores, tanto de oposição como da base aliada.

Um dos opositores mais ferrenhos à proposta de orçamento impositivo para as emendas foi o senador Pedro Taques, que apresentou voto em separado contra o orçamento impositivo. Para o parlamentar, a proposta aprovada pela CCJ do Senado não teria nada a ver com Orçamento Impositivo. *“Sou contrário porque a PEC não altera a essência dos mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje corroem o princípio de independência dos Poderes”*. Esse posicionamento ataca frontalmente o principal argumento utilizado pelos defensores da proposta na Câmara.

As críticas do parlamentar são interessantes e merecem destaque. Taques alerta para o ressurgimento das “janelas orçamentárias”, que consistem em *“abertura no orçamento de programações de trabalho cujo valor total do seu objeto (obra ou serviço) seja muito maior que o valor efetivamente alocado no orçamento”*. Para o congressista, a impositividade nos moldes propostos pela PEC acabaria gerando um número ainda maior de obras inacabadas e aumentando ainda mais o desperdício de recursos federais.

Outro ponto crucial do voto em separado de Taques é sobre a “constitucionalização” do contingenciamento incondicionado.

(...) incorporando pela primeira vez ao ordenamento jurídico pátrio a prática do Executivo que não tem nenhuma base legal e que passaria a tê-lo, o que faz com que a PEC legitime um dos maiores responsáveis pelo descumprimento da lei orçamentária, fragilização institucional do Legislativo no processo orçamentário e pela ineficiência do planejamento e administração financeira;

O parlamentar ataca ponto por ponto da PEC, desconstruindo a imagem de que uma eventual aprovação resultaria em mudanças drásticas na relação entre Executivo e Legislativo. *“Essa PEC tramitando no afogadilho não altera em absolutamente nada os mecanismos de cooptação do Legislativo que hoje impõem a subserviência consentida do Congresso Nacional ao Executivo e destroem o princípio constitucional da independência dos poderes”*.

O voto em separado do ex-senador Taques não conquistou apoio entre os senadores, mas é sem sombra de dúvidas a crítica mais fundamentada contra o orçamento impositivo. Utiliza tanto argumentos jurídicos como políticos para atacar a proposta.

É interessante notar que o discurso utilizado pelos senadores para ressaltar a importância da impositividade das emendas individuais foi diferente. Enquanto na Câmara o discurso dizia respeito à autonomia do Legislativo e a importância dos recursos para os pequenos municípios, no Senado, o foco residiu no aumento de recursos destinados à Saúde e na preocupação de acabar com a discriminação no momento da execução das emendas. Um dos líderes da oposição, o senador Aécio Neves defendia o orçamento impositivo:

Tenho defendido dentro do PSDB, com outros partidos, que o orçamento impositivo ocorra, mas deve ser direcionado para aquelas prioridades estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Há, hoje, uma discriminação no momento do pagamento das emendas, sempre prejudicando, preterindo os parlamentares de oposição e privilegiando parlamentares da base do governo. Se tivesse havido até agora um tratamento mais republicano por parte do governo na execução orçamentária, tanto melhor.

Como a modificação que garantiu 50% das emendas para a saúde foi inserida no Senado, coube aos senadores fazer uma defesa mais enfática da novidade. Mas havia um empecilho para a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo. O ponto de discórdia já não era mais a impositividade das emendas, e sim uma emenda apresentada pelo ex-senador tucano Cícero Lucena que escalonava o percentual da RCL que seria destinado à saúde. Pela proposta do ex-senador opositor, o percentual a ser alcançado nos quatro anos seguintes à aprovação da PEC seria de 18%, número considerado alto pelo governo, que insistia no escalonamento até 15%.

Outro ponto que gerou atrito entre oposição e governo foi a decisão de computar ou não os gastos referentes às emendas individuais para o cumprimento do mínimo obrigatório da saúde. Mais uma vez, é válido ressaltar, a discussão girou em torno do tema de mais recursos para a saúde. Ainda durante a fase de apresentação de emendas, o senador Aécio Neves, do PSDB, apresentou proposta que excluía as despesas relativas às emendas individuais do câmpulo geral para ações e serviços de saúde. Essa alteração

chocava com o interesse do governo e desconstruía o acordo feito em torno dos 50% dos recursos das emendas para a saúde. Uma alteração nesse sentido poderia dificultar a aprovação da PEC.

Em suma, as alterações aprovadas pelo Senado deram uma maior consistência ao orçamento impositivo para as emendas. Um limite mínimo de execução e a definição do percentual a ser destinado a serviços de saúde foram estabelecidos de uma forma que permitiu o apoio do governo ao texto. Além disso, a aprovação do texto pelo Senado permitiu que o relator da LDO 2014, deputado Danilo Forte, após diversos recuos e atrasos, pudesse finalmente apresentar seu relatório contendo todas as alterações propostas pelos senadores. Dessa maneira, o orçamento impositivo passaria a operar mesmo sem a aprovação final da PEC do Orçamento Impositivo na Câmara.

A posição central do PMDB no Senado garantiu que somente as alterações menos danosas ao interesse do governo fossem acolhidas e que a LDO de 2014 fosse uma cópia fiel do texto aprovado pelos senadores.²⁴

Por fim, assim como na Câmara, a aprovação em plenário da PEC do Orçamento Impositivo ocorreu sem maiores problemas no Senado. A proposta foi encaminhada, enfim, à Câmara, que analisaria as modificações propostas pelos senadores e decidiria por acolher as mudanças ou realizar novas alterações no texto. Caso tivesse optado por um texto alternativo, a matéria teria que retornar ao Senado.

4.9) Proposta volta à Câmara. Agora vai?

A aprovação da PEC do Orçamento Impositivo ocorreu em um período relativamente curto no Senado. Mas as alterações introduzidas precisavam ser analisadas pela Câmara dos Deputados. O longo processo de discussão na CCJ e na comissão especial teria que ocorrer mais uma vez.

Desde que a PEC voltou à Câmara, Henrique Eduardo Alves buscou evitar que os deputados incluíssem mudanças na proposta. Sua intenção era aprovar a proposta nos moldes do que foi aprovado no Senado. E por um motivo simples: qualquer alteração apresentada e aprovada pelos deputados obrigaria o retorno da matéria ao Senado Federal.

²⁴ Em capítulo específico, vamos detalhar como se deu a aprovação do orçamento impositivo a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Na Comissão de Constituição e Justiça, a análise sobre a admissibilidade da proposta teve que superar as discussões sobre a necessidade de desmembramento da proposta aprovada pelo Senado. A decisão da comissão foi por dividir a proposta em duas: uma tratando da impositividade das emendas individuais; e a outra sobre o mínimo constitucional destinado à saúde. Mesmo com alguns adiamentos por conta da aprovação do requerimento de divisão da proposta em duas, a proposta do orçamento impositivo foi aprovada pela CCJ em tempo recorde.

O próximo passo era conseguir a aprovação da matéria na comissão especial, estágio obrigatório da análise de propostas de Emenda à Constituição. Para evitar novos conflitos e polêmicas, os partidos indicaram, com poucas exceções, os mesmo parlamentares que fizeram parte da comissão especial instituída por Henrique Eduardo Alves logo no começo de seu mandato à frente da Mesa Diretora. A presidência e relatoria foram preservadas nas mãos de Pedro Eugênio (PT-PE) e Edio Lopes (PMDB-RR), respectivamente. Ou seja, não havia expectativa de grandes mudanças no decorrer do processo.

Vale lembrar, aqui, que Alves negociou com os senadores e o governo durante a tramitação da proposta no Senado. Portanto, é razoável supor que os deputados e o ex-presidente da Câmara estavam cientes das mudanças feitas pelos senadores. Por pragmatismo (Alves queria aprovar a matéria ainda durante o seu mandato) o ex-presidente da Câmara pressionou para que nenhuma alteração fosse feita na comissão especial.

Inicialmente, o relator Edio Lopes (PMDB-RR), decidiu modificar o texto, apresentando parecer distinto da proposta aprovada no Senado. Após ser pressionado pelo ex-presidente Alves e por parlamentares da comissão, o relator voltou atrás e “acolheu” na íntegra a proposta dos senadores. O temor era de que qualquer alteração iniciasse um “vai e vem” entre Câmara e Senado, sem que fosse possível chegar a um acordo para aprovar a PEC do Orçamento Impositivo.

Com a aprovação do parecer na comissão especial, a proposta estava pronta para seguir ao plenário. Como esperado, o apoio foi maciço e a PEC foi aprovada sem problemas. Apenas seis parlamentares votaram contra a proposta.

Mesmo assim, a batalha de Alves ainda não havia terminado. A proposta ainda teria que ser aprovada em 2º turno e alguns pontos específicos do projeto (destaques) geravam discordância entre os deputados, sobretudo a questão referente ao percentual

constitucional mínimo para a saúde, que já havia sido palco de amplos debates no Senado Federal.²⁵

Ainda que a aprovação em 1º turno tenha ocorrido em maio de 2014, apenas o texto-base foi aprovado na ocasião, faltava votar os destaques. Esse ponto é crucial e explica por que a aprovação por completo em 1º turno só ocorreu no final do ano. Não é raro que as votações envolvendo destaques sejam as mais polêmicas. Partes do texto são “destacadas” e vários parlamentares e bancadas podem apresentar alterações.²⁶ Na maioria das vezes, as modificações propostas visam modificar os pontos centrais da proposta. Sendo assim, os destaques são usados para incluir pontos considerados relevantes pelas bancadas. Os destaques propostos pelas bancadas partidárias (de acordo com o tamanho, os partidos/bancadas podem propor um número maior de destaques) têm que ser analisados pelo plenário, independente de aprovação prévia. No caso dos destaques simples, aqueles propostos pelos parlamentares, é preciso que haja uma pré-aprovação.

Sabendo que teria dificuldades em acelerar a aprovação dos destaques, Alves buscou incessantemente que a proposta aprovada fosse idêntica à do Senado.

Podemos argumentar que a insistência de Alves em evitar que modificações fossem feitas tinha duas motivações principais: 2014 foi ano de eleições nacionais e estaduais, em que as sessões do Congresso ocorrem com menos frequência. Os trabalhos legislativos não chegam a ser interrompidos, mas o volume de trabalho é muito mais baixo. Caso os deputados alterassem a proposta, Alves saberia das dificuldades em avançar rapidamente com a proposta pelo Senado, por conta das eleições. Não é que faltasse apoio, o desafio era garantir quórum constitucional em época de eleições para votar uma matéria que não era do interesse do governo. Nem com a força de mobilização do Executivo os apoiadores do orçamento impositivo poderiam contar.²⁷

Aqui, vale dizer que o próprio Henrique Eduardo Alves estava envolvido diretamente nas eleições, como candidato ao governo do estado do Rio Grande do Norte. Por conta disso, não poderia se dedicar integralmente ao acompanhamento da proposta, muito

²⁵ As duas PECs foram reagrupadas e votadas em conjunto, após requerimento de apensação apresentado.

²⁶ O regimento interno da Câmara define a quantidade de destaques de acordo com o número de parlamentares que compõem as bancadas. Destaques simples são os apresentados por deputados, que precisam ser “autorizados” pelo plenário, o que raramente ocorre.

²⁷ Em votações-chave para o Executivo, é comum que o governo faça um esforço extra para mobilizar os líderes aliados a chamarem os deputados às votações. Em período eleitoral, o número de sessões deliberativas cai consideravelmente.

menos às articulações com lideranças partidárias. O foco recaía sobre as eleições. Além disso, podemos argumentar que Alves tinha planos de participar da promulgação da Emenda Constitucional ainda durante o seu mandato à frente da Mesa. Por ter sido o empreendedor da matéria, era do total interesse de Alves “sair na foto” como o responsável por mudar a lógica de execução das emendas. E para tanto, precisavam evitar modificações que prolongassem a tramitação da proposta.

Como dissemos anteriormente, a comissão especial aprovou rapidamente o parecer sobre a PEC e a proposta foi logo encaminhada ao plenário. A aprovação do texto base ocorreu ainda em maio de 2014, e tudo levava a crer que a proposta seria aprovada em 2º turno ainda em 2014. Contudo, como falamos, a Câmara foi esvaziada com as eleições e a velocidade dos trabalhos legislativos diminuiu. A falta de acordo entre os líderes partidários sobre a votação dos destaques emperrou e a proposta completa só obteve aprovação em 1º turno no final de dezembro. Não é de se estranhar que a aprovação tenha ocorrido após as eleições. O menor tempo disponível de Alves para acelerar a aprovação da matéria foi fator fundamental para retardar a votação. O ex-presidente, durante todo o processo de tramitação da proposta, sempre atuou perante os órgãos da casa para evitar que a proposta “adormecesse” em alguma gaveta do Parlamento. Com as eleições, o foco foi desviado e a construção de um acordo entre as lideranças foi deixada para depois. Naquele momento, já se sabia que a proposta seria aprovada, mas detalhes importantes ainda precisavam ser definidos.

Sabendo da dificuldade em aprovar a matéria ainda em 2014, Alves foi bastante pragmático e lutou para que nenhuma modificação fosse feita pelos deputados. Mesmo assim, o plano do ex-presidente Alves de ter a emenda promulgada ainda durante seu mandato à frente da Mesa não pode ser concluído.

No início da nova legislatura, em 2015, Alves conseguiu incluir na agenda prioritária do novo presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), a votação em 2º turno da PEC do Orçamento Impositivo. O recém-eleito presidente garantiu, em seu discurso de posse, aprovar o Orçamento Impositivo já no começo do ano. E foi o que de fato aconteceu. Em menos de duas semanas à frente da Mesa, Eduardo Cunha colocou em votação a medida, que foi aprovada por ampla maioria. A matéria, assim, seguiria para a promulgação.

A sessão solene do Congresso Nacional que promulgou a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo abriu espaço para a participação do agora ex-deputado federal Henrique Eduardo Alves. Foi um reconhecimento dos presidentes das duas Casas do

Congresso aos esforços do ex-presidente pela aprovação da matéria, que estava esquecida nas gavetas da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara desde 2007. A aprovação da emenda foi vista como uma grande vitória do parlamento, mas como defendemos aqui, o governo soube bem usar a sua força para minimizar a derrota, incluindo dispositivos mais favoráveis aos seus interesses. Durante boa parte do processo, o Executivo tentou deslegitimar a proposta, inclusive ameaçando questioná-la juridicamente. A partir do momento que percebeu a derrota, foi habilidoso o suficiente para negociar pontos específicos, sobretudo o que destinava 50% dos recursos para a saúde. Mais do que isso, aproveitou o ambiente mais favorável no Senado para se reunir com os líderes partidários e discutir as mudanças.

5) O QUE MUDOU COM A PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Do ponto de vista político, a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo foi vista como uma vitória dos parlamentares e o início de uma nova fase nas relações Executivo-Legislativo. A cultura da negociação individual e uso estratégico do orçamento estaria com os dias contados. Os parlamentares não precisariam mais passar pela humilhação de peregrinar nos ministérios atrás de recursos, como descreveu o ex-presidente Henrique Eduardo Alves em discurso poucas horas antes de ser eleito para chefiar a Câmara dos Deputados:

Essa questão das emendas individuais, Deputado Chico Alencar, que respeito muito, afronta o Parlamento, constrange o Governo de hoje, de ontem e de anteontem. Desde o seu nascedouro, as pessoas não entendem, mas eu sei e V.Exas. também sabem, a importância de uma emenda individual, que vamos buscar nas carências dos mais pobres e dos menores. Se não fosse por nós, não chegavam aqui. Depois, o caminho do conta-gotas, que faz com que esta Casa e o Parlamentar se humilhem.

A expectativa com a aprovação da PEC era de que o orçamento impositivo traria um aumento imediato na quantidade de recursos liberados através das emendas individuais. Ainda mais importante, os congressistas poderiam agora exercer com mais eficiência seu papel de representante do povo, alcançando os locais em que o Executivo deixa de se fazer presente. O “mundo real”, fora de Brasília, seria enfim contemplado com recursos federais por meio de deputados e senadores, que em tese conhecem como ninguém as suas bases eleitorais.²⁸

Por sua vez, o governo perderia uma grande ferramenta de negociação e teria que buscar o apoio dos parlamentares por outros meios, dificultando a gerência da coalizão. Sabemos que o efetivo papel das emendas na montagem da coalizão é tema de extenso debate na ciência política brasileira, mas o foco aqui é mostrar o que mudou, em termos legais, e por que mudou. Já discutimos neste trabalho as diferentes perspectivas sobre o peso das emendas individuais.

²⁸ Em vários trechos deste trabalho, abordamos que há uma visão difundida na mídia e na academia de que os parlamentares não fazem escolhas eficientes na hora de destinar recursos.

Com a promulgação da Emenda Constitucional 86 de 2015, a impositividade das emendas individuais foi “constitucionalizada”. Pela primeira vez, a Constituição fez referência direta ao instrumento.

Nessa seção, mostraremos as principais mudanças inseridas e discutiremos por que os parlamentares optaram por aprovar uma emenda à Constituição ao invés de utilizar apenas legislação ordinária para garantir a execução obrigatória das emendas. Se por um lado seria mais fácil aprovar a impositividade por meio de legislação ordinária, que não exige quórum constitucional, por outro, os congressistas ficariam nas mãos do chefe do Executivo, que poderia vetar a inclusão.²⁹ Mas o que de fato pesou para a escolha dos parlamentares foi firmar posição de que as emendas são importantes e que devem ser executadas. A estratégia retórica de Alves durante a campanha se escorou na aprovação de uma PEC específica para as emendas individuais, portanto, o ex-presidente poderia perder a confiança dos seus pares se optasse pela aprovação apenas pela legislação comum. Todo o seu discurso de campanha e compromisso firmado com seus apoiadores afundaria logo no início de seu mandato à frente da Mesa Diretora.

A PEC do Orçamento Impositivo aprovada pelo Congresso modificou os artigos 165 e 166 da Constituição. Mas antes mesmo de confirmar a mudança constitucional, os parlamentares optaram por incluir, via LDO, a impositividade das emendas individuais. Tanto na LDO 2014 como 2015 a execução obrigatória foi incluída. É um indicativo de que os parlamentares tinham plena confiança de que a PEC seria aprovada mais cedo ou mais tarde. Tanto é que o texto inserido nas LDO era uma cópia fiel do texto da PEC. A LDO 2015 veio para “esclarecer” pontos específicos da emenda constitucional aprovada. A tendência é que o Congresso vá, ano a ano, através da LDO, aperfeiçoando o instituto do orçamento impositivo.

Sobre a inclusão do orçamento impositivo através da LDO, é interessante ressaltar que a presidente Dilma não vetou em 2014 o dispositivo que garantia a execução obrigatória das emendas individuais. Não faria sentido vetar uma proposta que seria aprovada em pouco tempo de maneira definitiva, através de uma emenda constitucional. Seria um desgaste desnecessário e poderia destruir os acordos feitos em torno da vinculação de recursos para a saúde. Lembrando que, na fase final de tramitação na Câmara, Dilma participou ativamente das negociações.

²⁹ Como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é apresentada ano a ano, o Executivo teria o poder de definição sobre a aplicação ou não do Orçamento Impositivo para as emendas em determinado ano.

Por diversas razões já discutidas nesse trabalho, a PEC do orçamento impositivo mirou apenas nas emendas individuais. De acordo com Tollini (2013), as emendas coletivas perderam importância com a introdução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Além disso, perderam o sentido, já que a “rachadinha” passou a ser comum, em que os parlamentares dividem entre si os recursos das emendas e assim o objetivo de financiar obras estruturantes para os estados desaparece. É verdade que as emendas coletivas foram perdendo gradativamente sua importância, por conta da preferência dos recursos destinados ao PAC, mas elas, durante muito tempo, foram vistas como de acesso mais fácil entre os parlamentares, por conta das maiores limitações (de valores) impostas às emendas individuais. (Tollini, 2008)

Em nota técnica conjunta, as Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado expõem um ponto controverso sobre a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo. Destacam que as alterações poderiam ser feitas através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ano a ano, o que contribuiria para o aperfeiçoamento do modelo. Essa estratégia foi adotada pelos relatores do orçamento até a aprovação final da PEC do Orçamento Impositivo. O que a Consultoria defende é que não fosse feita essa “constitucionalização” das emendas.

(...) esforço para alteração do texto constitucional poderia ter sido substituído por alterações específicas nos textos das LDOs (como ocorreu em 2014 e 2015) e das leis complementares sobre finanças públicas, apenas para tornar evidente a existência de força vinculante das leis orçamentárias. A introdução do novo modelo por meio das LDOs, renovadas a cada ano, permitiria aperfeiçoamentos constantes, até a sedimentação dos conceitos a ponto de serem inseridos de forma permanente na Constituição. (Estudo Técnico Conjunto Nº1, 2015)

Inserindo a mudança via emendamento constitucional, abre-se espaço para uma interpretação “perigosa” para outras parcelas do orçamento. O argumento desenvolvido pelas Consultorias é interessante porque aponta uma possível contradição: a obrigatoriedade de pagamento só para as emendas individuais pode aumentar o poder discricionário do governo relacionado a outras parcelas da peça orçamentária. Greggianin (2015) destaca que a impositividade das emendas pode criar uma espécie de “orçamento do Congresso”,

Entretanto a forma como foi promovida a alteração da Constituição, declarando-se explicitamente a obrigatoriedade de execução apenas das programações derivadas de emendas, autoriza a conclusão, quanto às demais programações, que essas teriam caráter apenas autorizativo. Válida essa interpretação, a Emenda Constitucional do orçamento impositivo, em vez de valorizar o papel da lei orçamentária na definição de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, pode estar consagrando o poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias que, juntamente com as emendas, são igualmente aprovadas no Legislativo. (p.6)

A partir de agora, vamos apresentar as principais alterações incluídas pela PEC do Orçamento Impositivo. O novo texto constitucional define o estabelecimento do limite máximo de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) a ser destinado às emendas individuais. Essa mudança foi inserida no Senado Federal, como uma espécie de contrapartida aos 50% dos recursos destinados à saúde. Fez parte do acordo entre as lideranças aumentar o percentual em 0,2%.

Novo texto:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Há duas maneiras de enxergar esse limite estabelecido: a primeira é que a medida pode ser benéfica para evitar uma expansão desenfreada das despesas com emendas. Sem um limite estabelecido, haveria um grande espaço de manobra para os parlamentares, amparados pela impositividade das emendas garantida na Constituição. A Comissão Mista de Orçamento poderia, por exemplo, aumentar o limite sem muitas dificuldades. Antes do orçamento impositivo, a definição do percentual a ser destinado às emendas era apresentada no parecer preliminar da Lei Orçamentária Anual. Por outro lado, o estabelecimento do limite de 1,2% da RCL é três vezes maior do que a média histórica de execução de emendas individuais. (Tollini, 2015). Como mencionamos, o texto constitucional não deixa dúvidas de que a impositividade atinge apenas as

programações referentes às emendas individuais. Delimita claramente qual o escopo da mudança.

Por outro lado, para Greggianin (2015), a alteração pode enfraquecer o Congresso:

Do ponto de vista jurídico e político, representa renúncia de prerrogativa em relação ao que constou da Constituição de 1988. Essa restrição impede que o parlamentar possa, individualmente, propor alterações estruturantes na lei orçamentária, vez que as emendas individuais acima do limite serão inadmitidas, independentemente de seu mérito

Reconhecemos que um limite máximo pode ser interessante para conter uma possível ambição dos parlamentares em ter mais recursos para as emendas. Por outro lado, um percentual fixo representa um engessamento ainda maior do orçamento e pode trazer problemas no futuro, tanto para o Executivo como para o Legislativo.³⁰ Por sua vez, a depender da arrecadação do Governo Federal em determinado ano, o valor correspondente às emendas pode representar uma quantidade bastante considerável de recursos. Como afirmamos acima, uma análise histórica das taxas de execução das emendas individuais mostra como o estabelecimento do percentual de 1,2% da RCL pode ser considerado uma vitória do Parlamento. Ainda que a Constituição não obrigue o pagamento de todas as emendas inseridas pelos parlamentares. O estabelecimento de um teto, o que poderia ser visto como uma imposição do Executivo, foi benéfico para os congressistas. A média histórica de execução, incluindo os restos a pagar, era de apenas 0,4% da RCL. (Nota Técnica CONOF/CD nº10 2013). Durante as discussões da PEC do Orçamento Impositivo, esse foi um dos pontos de maior negociação entre governo e parlamentares. A proposta foi aprovada na Câmara com o limite de 1% da RCL.³¹ É preciso lembrar, contudo, que a previsão de 50% dos recursos para a saúde não foi incluída na proposta debatida na Câmara. Com a inclusão no Senado do limite mínimo para a saúde, o incremento de 0,2% foi uma espécie de “troca” feita pelos senadores. Os parlamentares aceitaram uma maior restrição no destino das emendas, contanto que houvesse uma contrapartida. Garantindo esse pequeno aumento, os 50% das emendas

³⁰ Durante a discussão da matéria no Senado, a oposição tentou alterar a regra que prevê 1,2% da RCL prevista no projeto de lei enviado pelo Executivo.

³¹ Em nenhum momento, durante as discussões na Câmara, o percentual de 1% da RCL foi questionado. Os deputados já estavam satisfeitos com a parcela definida para as emendas.

não destinadas à saúde ainda correspondem a uma parcela maior do que a executada antes do orçamento impositivo. É preciso deixar claro que a obrigatoriedade de execução diz respeito ao montante global e não a um percentual de cada emenda. (CONOF/CD N° 10, 2013, pg.10)

Como afirmamos neste trabalho, o governo soube minimizar as perdas na discussão do orçamento impositivo. Estava claro que a proposta seria aprovada, restava aproximá-la das preferências governamentais. A inclusão do limite mínimo para a saúde agradou ao Executivo, sobretudo porque o montante será levado em consideração para atender a exigência constitucional de gastos mínimos com saúde. Esse “detalhe” foi ponto de intensos debates, como analisa a Consultoria de Orçamento em nota técnica³²:

Essa proposta foi defendida pelo governo. Foi vencida, portanto, depois de intensos debates, a concepção de que as emendas impositivas deveriam ser excluídas da base de cálculo do mínimo da saúde, por tratar-se de obrigação constitucional com propósito distinto. Observe-se que o objeto das programações incluídas por emendas individuais na área de saúde é constituído, em geral, por demandas eletivas, específicas e localizadas (transferências voluntárias), que nem sempre possuem o atributo de universalidade e generalidade exigido das programações destinadas ao atendimento do sistema de saúde pública. (p.8)

Mendes e Dias (2014) apresentam uma visão alternativa para explicar por que o Executivo batalhou tanto para incluir a previsão de 50% das emendas para a área da saúde:

Em termos financeiros, isso significa que o Poder Executivo, ao insistir em direcionar 50% das emendas para o setor saúde, conseguiu evitar que R\$ 3,84 bilhões fossem transformados de despesa discricionária em obrigatória. Ademais, o Executivo já tinha em conta que será necessário aumentar os gastos em saúde no futuro próximo, de modo que buscou carrear parte do aumento de despesa com as emendas para a área de saúde. Do ponto de vista do controle fiscal, a ideia de direcionar parte das emendas para a saúde é perfeita para o

³² A oposição, através de emenda, tentou excluir as emendas individuais do cálculo do mínimo constitucional para a saúde.

Executivo, pois se evita um enrijecimento adicional do orçamento.
(p.10)

Nota conjunta das Consultorias de Orçamento do Congresso demonstra que 25% das emendas individuais dos parlamentares já tinham como destino preferencial o Ministério da Saúde. A pasta já era o alvo preferido dos parlamentares, ainda que em níveis bem mais baixos do que o imposto pela PEC do Orçamento Impositivo. Carvalho (2007) mostra que as emendas (individuais e de bancada) foram responsáveis em média por 40% de todos os investimentos da União em saúde.

Mais uma mudança importante veio com a impositividade das emendas. Para evitar que as emendas sejam apenas empenhadas sem o pagamento efetivo, os congressistas incluíram na Constituição a obrigatoriedade tanto do empenho como do pagamento das emendas. Ou seja, como se diz no jargão político, garantiram tanto o “orçamentário” (empenho) como o “financeiro” (pagamento).

Assim ficou o novo texto constitucional impondo um regime totalmente diferente às emendas individuais:

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165

A recusa em executar uma emenda só poderá ser feita com base em impedimentos técnicos e legais. Esse é um ponto bastante controverso e seguramente será foco de tensões entre Executivo e Legislativo. Como destacamos em outra seção do trabalho, uma definição bastante restrita dos impedimentos técnicos e legais pode servir de pretexto para amenizar a impositividade das emendas. O órgão executor da emenda pode definir parâmetros rígidos, impossibilitando a execução de boa parte das emendas. Esse “temor” esteve presente em alguns debates no Congresso. Além disso, a partir das primeiras experiências com o orçamento impositivo, o que se percebe é uma tentativa do Executivo de exigir uma maior participação dos parlamentares no processo, inclusive durante a fase de execução. O novo texto constitucional não definiu especificamente o que são impedimentos de ordem técnicas. Segue o novo trecho referente aos impedimentos:

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

Na tentativa de limitar o poder de atuação do Executivo e garantir uma regulamentação mais favorável, os parlamentares regulamentaram, através de artigo na LDO 2015, a expressão "impedimento técnico", presente na Emenda Constitucional aprovada. (NOTA TÉCNICA, 2015). A atuação dos congressistas se deu em resposta à estratégia utilizada pelo Executivo em 2014, que jogou na vala dos impedimentos técnicos boa parte das emendas individuais apresentadas. Já alertamos para o importante papel da LDO no aperfeiçoamento do orçamento. Nesse caso, contudo, a atitude do Legislativo funcionou mais como uma proteção. Os parlamentares decidiram delimitar o escopo da expressão para trazer mais segurança e garantir de fato a execução das emendas. O texto constitucional não definiu exatamente o que são os impedimentos legais, por isso a decisão de incluir, via LDO, uma definição mais clara sobre os impedimentos.

Entretanto a resposta do Executivo a essa alteração foi firme no sentido de impedir uma maior liberdade do Congresso na definição técnica do que representava um "impedimento técnico". Os dispositivos que tratavam do assunto na LDO 2015 foram vetados pela presidente Dilma Rousseff, numa clara demonstração de que a impositividade das emendas pode ser amenizada.

O veto do Executivo deixou em aberto uma questão fundamental para definir o futuro do orçamento impositivo. Mais do que isso, para os parlamentares, é de extrema importância definir como se dará a correção dos possíveis impedimentos. O impedimento decorre de falhas técnicas que precisam e devem ser consertadas, até para evitar possíveis casos de desvio ou mau uso do dinheiro público. A não definição de um modelo claro de correção dos impedimentos pode enfraquecer o orçamento impositivo para as emendas e amenizar a obrigatoriedade tanto de empenho como de efetivo pagamento de uma emenda.

Tendo em vista a grande quantidade de providências e a rotineira ocorrência de impedimentos, se não houver um modelo que favoreça o deslocamento imediato, entre as programações, de dotações impedidas para desimpedidas, a imposição da obrigatoriedade do orçamento impositivo perde muito da sua eficácia. (Nota Técnica, 2015, p.24)

Para se ter uma ideia da importância da definição de parâmetros claros para os impedimentos técnicos, em 2014, das 7.767 emendas individuais aprovadas, ou seja, entre aquelas que passaram pelo crivo da Comissão Mista de Orçamento – como já comentamos aqui, a análise na CMO é quase que meramente protocolar – nada menos do que 2.063 ou 27% apresentaram algum tipo de impedimento. Como era de se esperar, as emendas direcionadas ao Ministério da Saúde foram as mais atingidas por inconsistências técnicas. Para se ter uma ideia da relevância dos impedimentos, nada menos do que 83,3% do valor total de emendas destinadas à saúde foi considerado impedido. (Volpe e Cambraia, 2015)

Em 2015, os números são ainda mais alarmantes. Dos 513 deputados, 499 apresentaram emendas com algum tipo de impedimento. Ou seja, nada menos do que 97% dos deputados precisaram corrigir suas emendas individuais. Entre os senadores, que costumam ter uma equipe técnica mais especializada e melhor remunerada, os números também não são bons. 96% dos senadores apresentaram emendas com impedimentos de ordem técnica. (Boletim de Emendas Parlamentares, n.1, 2016)³³

Uma mudança que não pode passar despercebida é a que classifica os recursos repassados pela União através de emendas individuais como transferências obrigatórias. É um regime semelhante ao instituído para obras do PAC. Essa definição terá impacto considerável na destinação de recursos para os municípios, sobretudo os menores. Inclusive, essa mudança pode aumentar a taxa de execução das emendas individuais. Em síntese, a alteração garante que os municípios inadimplentes com a União possam receber os recursos das emendas. Foi uma maneira encontrada pelos parlamentares para driblar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que proíbe a realização de transferências voluntárias a entes inadimplentes. Interessante que em 2014, a partir da Portaria Interministerial nº 40, o governo quis enquadrar o repasse dos recursos advindos das emendas orçamentárias como “transferências voluntárias”, limitando o número de possíveis destinatários. Foi mais uma tentativa do Executivo de amenizar a impositividade. (NOTA TÉCNICA 2015)

Mas o novo texto constitucional aprovado pelos congressistas é claro ao definir os recursos das emendas como transferência obrigatória, ainda que o ente federativo esteja inadimplente.

³³ A soma dos valores de emendas impedidas chega a quase R\$ 3 bilhões.

*§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independará da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169*

Da maneira como foi aprovado no Congresso, o orçamento impositivo pode alcançar também os municípios com as contas mais abaladas. É interessante lembrar que os discursos em favor da impositividade das emendas sempre ressaltavam a importância dos recursos para as pequenas localidades. Caso a alteração não fosse aprovada, justamente os pequenos municípios poderiam ficar de fora. *“As pessoas criticam essas emendas porque não as conhecem. São pequenas obras para os lugarejos, pequenas creches, uma adutora, obras pequenas em seu valor, mas fundamentais para o bem-estar da população dos mais longínquos rincões”* (Henrique Eduardo Alves, 01/03/2013)

Podemos enxergar essa alteração imposta pela PEC como a expressão da vontade parlamentar. Os congressistas queriam garantir que até mesmo os municípios endividados pudessem receber os recursos. Nada melhor do que incluir na Constituição essa previsão.

Por ser um fenômeno recente, é provável que a aplicação do orçamento impositivo vá se aperfeiçoando com o passar dos anos. O processo orçamentário brasileiro é bastante complicado e envolve um conjunto extenso de regras e dispositivos legais. Como discutido anteriormente, a escolha por instituir o orçamento impositivo via Emenda Constitucional não era a única opção viável. A nova redação constitucional deixou algumas brechas que serão preenchidas por legislação ordinária, na medida em que os parlamentares encontrem maneiras de garantir a implementação do orçamento impositivo das emendas individuais.

Um dos objetivos do orçamento impositivo para as emendas foi acabar com a “diferenciação” entre parlamentares, baixo clero/alto clero, governo/oposição. Para isso, a Emenda Constitucional garantiu a execução das programações de caráter obrigatório independente da autoria. Vale a pena colocar o inciso 18 do artigo 166 da Constituição, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015.

Novo texto:

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente de autoria.

O termo “independentemente de autoria” é fundamental e visa definir a execução equitativa das programações incluídas por emendas individuais (NOTA TÉCNICA 2015). Os parlamentares optaram por deixar a cargo de lei complementar maiores esclarecimentos de como vai ocorrer essa execução equitativa. Enquanto a lei não for apresentada e aprovada, a situação é incerta. Não há meios específicos para garantir, de fato, uma execução isonômica. Como alerta Pires Júnior (2005), com o instrumento do contingenciamento, o grau de discricionariedade do Executivo é imenso, *“deixando à discricionariedade dos Ministros de cada Pasta, dentro de seu limite financeiro e ao orçamento proposta, escolher o que será liquidado e pago.”*

Esse aspecto não é trivial. Para que o instituto do orçamento impositivo funcione da maneira imaginada pelos parlamentares, é de extrema importância que legislação complementar regule o tema. Caso não aconteça, o Executivo poderá adotar interpretações variadas e seguir “controlando” a execução das emendas individuais. Esse ponto é chave para garantir uma mudança efetiva nas relações Executivo-Legislativo. Sem uma definição clara, o poder de definição do Executivo continua praticamente inalterado.

Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2015 e 2016, os relatores do orçamento optaram por não detalhar a questão da execução equitativa. Essa lacuna deixada pelos parlamentares pode ser um sinal de que ainda não encontraram um método factível para garantir a isonomia. Nesse caso, é preciso criar parâmetros e regras específicas. Não parece tarefa fácil definir como liberar os recursos de maneira equânime, sobretudo em tempos de restrição fiscal. Mesmo assim, esse imbróglio precisa ser resolvido para evitar que a impositividade das emendas individuais seja atenuada. Sem uma definição clara, cabe ao Executivo definir quem receberá emendas.

Uma alteração importantíssima incluída a partir da PEC do Orçamento Impositivo se refere à inscrição das emendas em restos a pagar. O Congresso modificou um ponto que sempre foi uma preocupação para os parlamentares. A possibilidade de inscrição dos

recursos nos "Restos a Pagar" era comumente apontada pelos parlamentares como uma manobra do Executivo para retardar a liberação dos recursos. Mas a realidade é que o instituto dos Restos a Pagar está previsto na legislação que trata do processo financeiro e orçamentário.

Os valores pagos do orçamento vigente (pagos no ano) são pouco expressivos, o que revela as dificuldades e a demora na execução das emendas para a efetiva entrega de bens e serviços. Ou seja, a efetividade do orçamento impositivo vai depender de medidas complementares destinadas a aumentar a agilidade e a eficácia dos procedimentos de execução. (Boletim de Emendas Parlamentares, 2015, n.1)

O instrumento existe porque algumas obras/projetos têm prazo de execução longo e os recursos podem demorar a ser liberados. Mais do que isso, é possível que o cronograma inicial das obras sofra alterações, por motivos técnicos ou legais, impedindo o andamento do empreendimento como no projeto original. (NOTA TÉCNICA, 2015).

Durante a tramitação da proposta na Câmara, os deputados decidiram impor um limite máximo para a "utilização" dos restos a pagar pelo Executivo. Fixaram o limite em 0,6% da RCL. A intenção inicial era evitar que boa parte dos recursos só fosse liberada depois de alguns anos. Como mostram vários estudos técnicos da Consultoria da Câmara, a execução das emendas individuais, na série histórica, tem sido feita de maneira "diluída" durante os anos, por meio dos restos a pagar. Dessa forma, o termo Restos a Pagar passou a ser conhecido entre os parlamentares, sobretudo pela insatisfação com o ritmo de pagamento das emendas. Mas é importante citar que boa parte dos recursos são inscritos em restos a pagar por critérios estritamente objetivos, sem que o Executivo possa interferir.

Durante a discussão da PEC na Câmara, o relator da proposta na Comissão Especial que tratou da matéria, deputado Edio Lopes (PMDB-RR), levou em consideração esse aspecto técnico para definir o limite de 0,6%. Mas é preciso destrinchar o substitutivo apresentado pelo relator para saber que sua proposta se limitava aos exercícios anteriores à aprovação da PEC. Ou seja, com a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo nos moldes propostos pelo relator Edio Lopes, não haveria uma limitação permanente ao uso dos Restos a Pagar pelo Executivo. Foi justamente nesse ponto que o Senado introduziu uma importante mudança, disciplinando, definitivamente, qual o

limite máximo de utilização dos restos a pagar. Esta alteração, ainda que possa parecer acessória, representou uma vantagem para o Executivo. Como afirmamos durante o texto, o ambiente no Senado era mais favorável ao governo, até porque a negociação ocorria de maneira mais simples. Não podemos dizer, contudo, que a alteração foi feita à revelia do ex-presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves, já que o ex-parlamentar participou ativamente das negociações e se esforçou para que a proposta fosse aprovada nos termos propostos pelo Senado. Assim ficou o texto aprovado pelo Congresso:

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Por ser um órgão de assessoria parlamentar, as consultorias de orçamento devem prezar pelos interesses do Parlamento como ator coletivo. Por conta disso, nota técnica conjunta das consultorias de orçamento das duas Casas do Congresso alerta para os riscos de uma definição permanente dos limites máximos para uso dos restos a pagar no pagamento de emendas individuais obrigatórias. Analisando a série histórica entre 2008 e 2013, os órgãos concluem que, na média, o desembolso efetivo dos recursos raramente ocorre no ano do empenho. O temor das consultorias é que o limite imposto garanta certa discricionariedade ao gestor no momento do pagamento das emendas, enfraquecendo o instituto do orçamento impositivo.

"Isso porque a norma não obriga a execução de volume superior a 0,6% da RCL, o que pode trazer de volta para o gestor poder de influência na seleção dos pagamentos, haja vista o crescimento da massa de despesas empenhadas à espera de liquidação e pagamento." (Nota técnica, 2015, p.18).

O que, em tese, foi visto como uma limitação dos poderes do Executivo, pode, caso se confirmem os temores das consultorias de orçamento, garantir maior discricionariedade ao presidente na alocação dos recursos orçamentários destinados às emendas. Nesse ponto, faz sentido que a mudança tenha sido introduzida no Senado, e não na Câmara. Greggianin e Silva (2015) também enxergam com preocupação a limitação sem tempo definido para a quitação dos restos a pagar: *"A limitação do uso dos restos a pagar em até 0,6% da RCL pode gerar a volta do poder de influência do gestor na seleção dos pagamentos, diante da tendência de acúmulo do estoque de despesas liquidadas e não pagas". (p.18).*

A mudança inserida pelos senadores, portanto, pode contribuir para enfraquecer a isonomia na liberação dos recursos através das emendas individuais. Uma alteração que à primeira vista parecia secundária, pode definir o grau de sucesso da impositividade das emendas.

Os parlamentares definiram também o “contingenciamento proporcional” das emendas em relação às outras despesas discricionárias. Dessa maneira, o Executivo não pode mais definir as emendas como alvo prioritário dos contingenciamentos. A Constituição obriga que o percentual de contingenciamento das emendas seja proporcional.

Novo texto:

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

Esse dispositivo foi defendido pelos parlamentares como fundamental para garantir o sucesso da impositividade das emendas individuais. Em seus discursos, os congressistas ressaltaram que nos últimos anos o Executivo sempre contingenciou boa parte dos recursos das emendas, por serem recursos discricionários.

O objetivo principal dessa seção foi mostrar que ainda há um longo caminho para a real implementação do orçamento impositivo. Expusemos as principais alterações introduzidas com a aprovação da PEC do orçamento impositivo e as principais lacunas, que ainda precisam ser regulamentadas (via LDO ou Leis Complementares). Nossa intenção aqui é mostrar que orçamento impositivo para as emendas não garante 100% de execução. Há diversos entraves burocráticos que podem fazer com que as emendas não sejam liberadas. Ainda mais importante é a questão do contingenciamento e a execução equitativa das emendas. Como manter a impessoalidade em momentos de restrição fiscal? Como garantir que todos os parlamentares tenham suas demandas atendidas? São questões ainda sem resposta. A dinâmica de liberação de emendas sob o orçamento impositivo ainda não se estabilizou.

Tabela 1 – Modificações inseridas pela PEC do Orçamento Impositivo

PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES INSERIDAS PELA PEC DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO
Limite da Receita Corrente Líquida (RCL)
<i>§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.</i>
Execução orçamentária e financeira
<i>§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165</i>
Impedimentos técnicos
<i>§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.</i>
Transferência obrigatória
<i>§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independência da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169</i>
Execução equitativa
<i>§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente de autoria.</i>
Limitação restos a pagar
<i>§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</i>
Contingenciamento proporcional

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias

Fonte: Constituição Federal. Elaboração própria;

6) CONGRESSO E A PRESSA EM INSTITUIR O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Neste capítulo, vamos mostrar o importante papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 para a impositividade das emendas. Enquanto a PEC do Orçamento Impositivo tramitava no Congresso, os parlamentares se anteciparam e incluíram na LDO a obrigatoriedade de pagamento dos recursos referentes às emendas. Mas essa inclusão só foi possível a partir do momento em que o Senado definiu as principais modificações. Com a definição dos senadores, o relator da LDO 2014, deputado Danilo Forte, incluiu as mudanças e apresentou um texto praticamente igual ao aprovado pelos senadores. A intenção era que o ano de 2014 funcionasse como o primeiro teste do orçamento impositivo, e por isso a necessidade de incorporar o texto aprovado pelo Senado.

Em 2015, a LDO também foi importante para pacificar algumas questões deixadas em aberto no primeiro ano de vigência do orçamento impositivo para as emendas. Como dissemos, 2014 serviu como teste tanto para os parlamentares como para os órgãos executores.

6.1) LDO 2014

Como frisamos em diversos pontos do texto, a aprovação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) percorre um longo caminho no Congresso. A exigência de quórum qualificado e aprovação em dois turnos nas duas Casas Legislativas, respeitando os prazos regimentais, pode retardar a aprovação de projetos, sobretudo quando o Executivo não tem interesse em vê-los aprovados. No caso da PEC do Orçamento Impositivo, a dificuldade era ainda maior, porque toda mudança orçamentária demanda certo tempo para que os atores se adaptem e entendam o que de fato está sendo discutido.

Mesmo contando com o patrocínio de Henrique Eduardo Alves e apoio do PMDB, as exigências constitucionais incentivaram os parlamentares a incluir a execução obrigatória das emendas também através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, enquanto

não era aprovada a PEC.³⁴ A LDO, dentre outras coisas, compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Na realidade, não havia a necessidade de “constitucionalização” das emendas individuais. A impositividade poderia ser garantida ano a ano por legislação ordinária. Em outro capítulo do texto, apresentamos o voto em separado do ex-senador Pedro Taques, que aborda os perigos de uma constitucionalização das emendas. A definição de obrigatoriedade de execução para uma parte específica do orçamento pode acarretar uma maior discricionariedade em outras áreas orçamentárias. Esse efeito não intencional da PEC do Orçamento Impositivo foi discutido também pelas Consultorias de Orçamento do Congresso.

Em 2013, a LDO ganhou ainda mais importância para os parlamentares. Com o resgate da PEC do Orçamento Impositivo na Câmara, o papel do relator da LDO tornou-se peça chave de pressão contra o governo. Um sinal claro disso foi uma mudança na “preferência” pela vaga de relator da LDO, na Comissão Mista de Orçamento. Pela proporcionalidade partidária, o cargo da relatoria caberia ao PT. Mas o PMDB quebrou o acordo e decidiu indicar o relator. Desde o início, o relator Danilo Forte (PMDB-CE) deixou claro qual a sua prioridade: adotar o orçamento impositivo, garantindo a execução das emendas parlamentares. Mais uma vez, o argumento usado foi o de que a alteração era fundamental para resgatar a importância do Legislativo, fortalecendo-o como ator institucional e reequilibrando as forças. O posicionamento do relator foi contundente, no sentido de classificar a relação sob o orçamento autorizativo como “chantagem”, em que a Câmara é exposta ao ridículo. *"É um ganho que nós precisamos alcançar. Não podemos viver sob a tutela e chantagem que expõem, muitas vezes, a Casa ao ridículo"*

O posicionamento do relator da LDO estava em consonância com o de Henrique Eduardo Alves. Os dois parlamentares eram do PMDB. A PEC do Orçamento Impositivo já estava sendo discutida nas comissões da Câmara. Dessa maneira, o tema estava “em alta” no Parlamento. A “pressão” dos parlamentares em instituir o orçamento impositivo se traduz na definição clara de inclusão do instituto na LDO, mesmo antes da

³⁴ Lembrando que o corpo técnico do Congresso opinou que o melhor caminho para o orçamento impositivo era por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que permitiria um aperfeiçoamento contínuo do instrumento.

aprovação da PEC. Como já citamos aqui, uma PEC demanda mais tempo e esforço dos seus defensores, e a inclusão na LDO é feita de maneira mais simples, dentro da Comissão Mista de Orçamento. Ainda que algumas discussões sobre o orçamento impositivo tenham ocorrido na Comissão Mista de Orçamento (CMO), acreditamos não ser relevantes para o tema específico deste trabalho. O *locus* decisório, neste caso, foi deslocado para a comissão especial que tratou do assunto. Optamos por expor a importância da inclusão das emendas impositivas já na LDO para o ano de 2014 porque demonstra o grau de interesse dos parlamentares em instituírem a impositividade. Por outro lado, a inclusão da obrigatoriedade de pagamento na LDO fortalece a tese de que não havia necessidade de aprovar o orçamento impositivo por meio de uma PEC.

Enquanto a Comissão Especial não aprovava o relatório do deputado Edio Lopes (PMDB-RR), o deputado Danilo Forte (PMDB-CE) incorporava as modificações na LDO 2014. Para o relator, era fundamental aguardar o desenrolar da matéria na comissão especial para apresentar uma proposta mais realista e com chances de ser incluída de fato no Orçamento. Importante lembrar que a presidente Dilma poderia vetar o dispositivo. Então, qualquer proposta mais extrema de orçamento impositivo poderia ser vetada pela presidente. Além disso, não fazia o menor sentido incluir trechos em desacordo com o que estava sendo discutido na comissão especial que analisou a PEC do Orçamento Impositivo. O foco tinha que ser mantido na garantia de impositividade apenas para as emendas individuais. Até porque a LDO foi vista como uma oportunidade de testar a impositividade das emendas individuais e para “calibrar” tanto os órgãos executores como os órgãos de controle.

Não por acaso, a votação dos relatórios da LDO 2014, tanto o preliminar como o final, atrasou por diversas vezes. O ponto de controvérsia residiu, obviamente, na inclusão do orçamento impositivo (emendas) já para 2014. A discussão da matéria na comissão especial foi adiada por pedidos de vista, o que atrasou o cronograma inicial estabelecido pelo relator da LDO, o deputado Danilo Forte. A intenção inicial do relator era aguardar a aprovação da matéria na Câmara. Mas com as alterações propostas, a matéria teria que voltar, obrigatoriamente, ao Senado, o que forçou o relator a mudar de planos.

Por conta de uma negociação com o governo, ficou acordado que a votação do parecer final da LDO ocorreria após a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo pelo Senado. De acordo com o relator, o pedido para aguardar até o final da discussão da

proposta no Senado foi feito pela então ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti. Naquele momento, a estratégia do governo de retardar a inclusão do orçamento impositivo já em 2014 ficou ainda mais evidente. A PEC do Orçamento Impositivo ainda estava estacionada na CCJ do Senado, aguardando a indicação de um relator. Ou seja, a proposta não estava pronta para ser apreciada pelo plenário do Senado. Já se sabia, entretanto, que o relatório do deputado Danilo Forte continha as modificações (percentual de 1% da RCL para as emendas) feitas pela Câmara dos Deputados. O relator se mostrou bastante determinado a ver o orçamento impositivo funcionando já em 2014. No relatório apresentado na CMO, Forte deixou clara a sua intenção: *“Imprimir obrigatoriedade e celeridade à execução das programações aprovadas pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária de 2014 significa dizer que a gente quer fazer com que esse relatório de 2014 tenha eficiência e efetividade, não seja mais uma peça autorizativa de ficção.”*

Com as modificações introduzidas pelos senadores, o relator Danilo Forte se viu obrigado a incorporar as mudanças em seu relatório final e modificar o texto original. As mudanças mais importantes foram a alteração do percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) destinado às emendas e a definição do limite mínimo de 50% dos recursos das emendas para ações e serviços na área de saúde. A votação da LDO teve que ser adiada diversas vezes, justamente por conta da negociação entre governo e base aliada. O governo tentou retardar ao máximo a aprovação da LDO com o orçamento impositivo já para 2014. O argumento sustentado pelo governo era simples: por que acelerar o processo e incluir o orçamento impositivo já em 2014? O que o Executivo desejava, de fato, era que a impositividade só começasse a vigorar a partir da promulgação da Emenda Constitucional. Não foi o que aconteceu.

O plenário do Congresso Nacional aprovou a LDO 2014 já com o orçamento impositivo para as emendas individuais, de acordo com as mudanças introduzidas no Senado. É válido lembrar que a intenção do relator da LDO era esperar a aprovação da PEC no Senado, mas com a demora, a vontade de ver a impositividade das emendas operando já em 2014 falou mais alto. O texto aprovado refletia em grande parte a PEC do orçamento impositivo:

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 receita corrente líquida 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.

§ 1o As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

Com a aprovação da LDO pelo Congresso, o ponto chave passou a ser a sanção presidencial. Dilma compraria a briga com os parlamentares e vetaria a inclusão do orçamento impositivo no Orçamento de 2014? Vale reiterar que o instituto do orçamento impositivo foi aprovado com a destinação mínima de 50% para a saúde. Como citamos aqui, o relator Danilo Forte (PMDB-CE) incorporou as mudanças apresentadas pelos senadores e a inclusão do percentual para a saúde foi uma exigência do governo. Além disso, estipulou em 1,2% o percentual da RCL a ser destinado para as emendas. O texto contemplou as discussões entre Congresso e Executivo. Não fugiu uma linha sequer do que foi previamente acordado.

Dessa maneira, não havia razões para o veto da presidente Dilma. A introdução das modificações do Senado foi fruto de negociação entre o Executivo e os principais defensores da matéria, o ex-presidente da Câmara, Henrique Eduardo Alves e o relator da LDO, Danilo Forte (PMDB-CE). Mesmo sem a aprovação da PEC, que teve que retornar à Câmara, os parlamentares, e especificamente, Henrique Eduardo Alves, alcançaram uma vitória. O relator da LDO, Danilo Forte, resumiu a expectativa dos parlamentares: “*A autonomia desta Casa dará ao Brasil um novo destino*”.

6.2) Nem tudo são flores

A presidente Dilma Rousseff optou por não vetar os artigos da LDO 2014 que trataram do orçamento impositivo, confirmando o acordo selado entre as lideranças no Congresso. Expusemos aqui os diversos atrasos na votação do relatório final do deputado Danilo Forte (PMDB-CE), em grande medida pela pressão exercida pelo

governo e do desenrolar da discussão da PEC do Orçamento Impositivo no Senado. Ao final, o Orçamento 2014 foi aprovado com o orçamento impositivo, fato exaltado pelos parlamentares, e sobretudo Henrique Eduardo Alves, que mesmo sem ter finalizado a votação da PEC do Orçamento Impositivo, que precisou retornar à Câmara, comemorou a inclusão da obrigatoriedade de execução das emendas no orçamento para 2014.

Mas o caminho dos parlamentares até a “impositividade” foi dificultado por duas portarias interministeriais apresentadas pelo governo federal no início de 2014. As portarias de número 39 e 40 buscaram regulamentar o instituto do orçamento impositivo. O Executivo adotou a estratégia de amenizar a impositividade por outros meios, sem vetar trechos específicos da peça orçamentária.

As portarias expedidas pelo Poder Executivo centralizaram todo o processo de liberação de emendas na Secretaria de Relações Institucionais (SRI), responsável por gerir demandas políticas de deputados e senadores. De acordo com estudos da Consultoria técnica da Câmara, essa mudança prejudicou o orçamento impositivo, justamente por conta do caráter mais político da SRI. *“Ademais, as Portarias voltaram a centralizar o processo de liberação de emendas na SRI/PR, o que parece não se coadunar com a intenção do orçamento impositivo”*. Além disso, o governo decidiu bloquear, logo no início do ano, todas as programações decorrentes de emendas, desrespeitando o previsto na LDO 2014. Estrategicamente, foi uma maneira de o Executivo enviar uma mensagem aos parlamentares de que o caminho não seria tão fácil.

É importante frisar que a LDO 2014 foi aprovada nos moldes da PEC do Orçamento Impositivo alterada pelo Senado, com a reserva de 1,2% da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais e a destinação de 50% (taxa mínima) para ações de saúde. A resposta imediata do Executivo foi o primeiro indicativo de que a estratégia do governo seria dificultar a impositividade por questões, em tese, meramente técnicas. Sem questionar o instituto do orçamento impositivo, o Executivo aumentou as restrições para que um parlamentar conseguisse ter suas emendas pagas.

Podemos dizer, portanto, que logo no primeiro ano de vigência do orçamento impositivo, o governo utilizou de recursos institucionais para bloquear parte dos efeitos da impositividade das emendas. Com o intuito “oficial” de regulamentar o regime de execução obrigatória, o governo amenizou a obrigatoriedade. Houve uma ampliação das exigências legais (não previstas na PEC nem na LDO). Em nota técnica conjunta, as

Consultorias de orçamento da Câmara e do Senado expõem grande preocupação com o conteúdo das portarias interministeriais expedidas com o intuito de regularizar a questão da impositividade. Os técnicos de orçamento das duas Casas chegam a argumentar que as portarias poderiam “anular” a obrigatoriedade das emendas:

Dependendo da forma como colocadas em prática, as referidas Portarias podem frustrar os objetivos iniciais da reforma. A amplitude dada ao mecanismo de identificação de “impedimentos” pode colocar as emendas impositivas em uma situação similar à anterior, quando as programações eram consideradas meramente autorizativas. (p.2)

Dessa maneira, o caráter político do orçamento, no tocante às emendas, perduraria. Ao invés de apenas regulamentar a situação recém-inaugurada, o governo estaria modificando as regras e “destruindo” a inovação inserida pelos parlamentares no orçamento. O que poderia ser visto como um “teste” e o início de uma nova fase na relação entre Executivo e Legislativo, foi frustrado pela atuação estratégica do governo, que foi eficiente em “regulamentar” o orçamento impositivo de acordo com as suas preferências. Sem deixar margem para modificação ou bloqueio por parte dos parlamentares.

A questão chave desse processo reside nas possibilidades de não execução das emendas, por conta de impedimentos técnico-legais. Sobre esse aspecto, a nota conjunta das consultorias aponta que:

A necessidade dos órgãos de execução de justificar publicamente os impedimentos pretendeu acentuar o caráter técnico e neutro da execução orçamentária, inibindo a inércia administrativa e os subjetivismos, além de permitir melhor controle e fiscalização do gestor público. (p.9)

Portanto a LDO 2014 buscou garantir a efetiva obrigatoriedade das emendas individuais, evitando que o Executivo alegasse impedimentos de qualquer ordem para deixar de executar as emendas dos parlamentares. Entretanto, as portarias interministeriais estabeleceram critérios subjetivos para a execução orçamentária. Mesmo com todas as dificuldades, foi um passo importante para o Congresso ter a

impositividade das emendas operando antes mesmo da promulgação da PEC do Orçamento Impositivo.

6.3) LDO 2015 – a resposta do Congresso

O orçamento impositivo para as emendas individuais vigorou durante o ano de 2014. Por decisão do Congresso e anuência da presidente, as emendas individuais passaram a ser tratadas, pelo menos em termos legais, de maneira privilegiada em relação a outras parcelas do orçamento. Dilma não vetou os artigos referentes à impositividade das emendas individuais. Mas as questões centrais, ligadas à etapa de execução, foram definidas por atos internos do poder Executivo, sem que o Congresso pudesse interferir. Essa foi a estratégia adotada no ano de 2014.

Para a LDO 2015, a situação foi completamente diferente. A proposta original enviada pelo Executivo no começo do ano não previu o orçamento impositivo. Mesmo sabendo que o Congresso incluiria a mudança, o governo optou por desprezar o orçamento impositivo. Não levou em consideração o que havia sido combinado e não quis incorporar a impositividade das emendas na proposta do Executivo para a LDO, mesmo sabendo que a PEC estava bem próxima de ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Coube ao Congresso incluir também na LDO 2015 o instituto do orçamento impositivo para as emendas. Dessa vez, os parlamentares decidiram regulamentar de fato os principais pontos do orçamento impositivo. Mantiveram-se os pontos centrais da PEC do Orçamento Impositivo e da LDO 2014. Como reação à atitude do Executivo de barrar a impositividade a partir de uma definição mais restrita de impedimentos técnicos, os congressistas optaram por detalhar o que constituía um impedimento técnico e as possibilidades de correção de impedimentos.

Foi um movimento claro de rejeição à atitude tomada pelo Executivo no início do ano, que bloqueou todas as programações provenientes de emendas individuais. O bloqueio inicial do Executivo chamou a atenção dos parlamentares para a necessidade de corrigir as falhas da LDO 2014.

Mas aí está o ponto central da análise da LDO 2015: o governo vetou as modificações propostas pelo Congresso que visavam aperfeiçoar o orçamento impositivo. Separamos trechos específicos da peça orçamentária confeccionada pelos congressistas que foram

vetados pela presidente Dilma. Por uma exigência constitucional, todos os vetos presidenciais devem ser justificados, o que facilita a análise e expõe de forma clara as razões pelas quais o Executivo decidiu vetar as alterações acertadas no Congresso.

A partir de agora, vamos apresentar o texto da LDO 2015 aprovado pelos parlamentares e os vetos do Executivo à proposta.

Na tentativa de definir com clareza o que de fato significa um “impedimento técnico”, os parlamentares incluíram o seguinte dispositivo na proposta orçamentária:

II - impedimento de ordem técnica o óbice identificado no processo de execução que inviabilize o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações, classificando-se em:

- a) superável, o que possa ser sanado por ato ou medida administrativa; e*
- b) insuperável, o que somente possa ser sanado por meio de projeto de lei.*

Nas razões do veto, o governo argumenta que não cabe ao Poder Legislativo trazer a definição de impedimento de ordem técnica. O objetivo principal do veto e, sobretudo, da justificação foi impedir futuras tentativas parlamentares de definir de maneira mais favorável o que constitui um impedimento técnico e qual ato deve ser tomado para sanar as incorreções.³⁵ Eis a justificativa do Executivo para vetar o trecho citado:

Veto presidencial:

“O dispositivo traz a definição de impedimento de ordem técnica, conceito eminentemente de ordem executiva, verificado no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais e não parece abarcar as hipóteses de impedimento decorrentes de inconsistências técnicas a cargo dos proponentes.”

Em nota técnica sobre os vetos presidenciais, as Consultorias de Orçamento do Congresso alertam que a falta de um conceito claro de “impedimento técnico” pode impedir uma execução orçamentária “movida por critérios objetivos e imparciais”, além de dificultar o processo de liberação das emendas, por falta de uma definição clara de qual caminho seguir para sanar os erros.

³⁵ Lembrando que, em 2014, os impedimentos técnicos foram a justificativa mais comum para não pagar as emendas de deputados e senadores.

Em mais uma tentativa de garantir taxas mais altas de execução das emendas, o Congresso optou por incluir na LDO 2015 uma previsão clara do que não afasta a obrigatoriedade de execução pelo Executivo. Eis o dispositivo incluído pelo Congresso e vetado pela presidente:

§ 1º Não afasta a obrigatoriedade da execução:

I - alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no art. 62;

II - ausência de norma regulamentadora, quando sua edição depender exclusivamente de ato do Poder ou órgão do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União para a realização do gasto;

III - óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução; ou

IV - alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa.

Na justificativa para o veto, o governo utiliza praticamente o mesmo argumento do veto anterior. Deixa claro que é competência do Executivo, através de ato normativo próprio, definir a extensão dos impedimentos.

Veto presidencial:

“O dispositivo traz hipóteses de impedimentos que não são considerados insuperáveis, conceitos eminentemente de ordem executiva, verificados no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais, disciplinados em ato normativo próprio, de competência dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, não sendo matéria de natureza legislativa.”

Segundo as Consultorias de Orçamento do Congresso, é possível sim e não conflita com a lei que o próprio Legislativo discipline questões de matéria orçamentária e financeira. Dessa maneira, o argumento do governo não seria plausível e o Congresso deveria seguir insistindo na proposição de dispositivos regulatórios.

A insatisfação parlamentar com a decisão do Executivo de bloquear (contingenciar) inicialmente todas as emendas individuais se traduziu na apresentação de uma mudança na proposta de LDO 2015 enviada pelo Executivo. Os parlamentares buscaram garantir a execução imediata de uma emenda, desde que inexistente qualquer impedimento de ordem técnica.

§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 56.

O que os parlamentares queriam, de fato, era garantir que as emendas não fossem deixadas em segundo plano, como costumava acontecer com o orçamento autorizativo.

Mas o veto do Executivo se baseou no argumento de que uma execução “imediata” das emendas afrontaria o previsto na Lei Orçamentária Anual. Além disso, alegou que o dispositivo era contrário ao que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal. Na prática, o governo não quis dar “prioridade” às emendas individuais.

Veto presidencial:

“A determinação de ‘imediata’ execução orçamentária e financeira não é factível, pois o orçamento é anual e sua execução deve ser programada de acordo com a capacidade de execução dos órgãos e a disponibilidade financeira da União.”

Os vetos do Executivo tiveram como foco principal barrar qualquer tentativa congressual de limitar a definição de impedimentos técnicos. Com argumentos jurídicos, o governo sustentou a tese de que não é da alçada dos parlamentares a definição desses impedimentos, e, portanto, qualquer tentativa, ainda que pela LDO, não pode ser acolhida pelo Executivo. As Consultorias de Orçamento do Congresso demonstraram forte preocupação com a estratégia adotada pelo governo:

Os vetos das disposições voltadas à regulamentação dos “impedimentos” são preocupantes e sintomáticas. Observe-se que, além do § 2º do art. 58 em comento, foram vetadas as disposições que tratam de “impedimentos” do § 1º do art. 58 e o inciso do art. 57. A questão crucial e merece toda a atenção do Legislativo.

O orçamento impositivo das emendas individuais, depois de várias tentativas frustradas de se equacionar os mecanismos que

viabilizassem a plena execução da programação aprovada, consolidou-se na LDO 2014 e na PEC nº 358, de 2013, em fase final de tramitação. O aspecto mais relevante desse tema foi a fixação da obrigatoriedade por parte do gestor de executar as despesas orçadas, admitindo-se o contingenciamento, mas vinculado à regra da proporcionalidade. Ou seja, a execução das programações decorrentes de emendas individuais deve atingir na média pelo menos o mesmo percentual alcançado pelo conjunto das despesas discricionárias. (NTC 5, 2015)

É válido frisar que a LDO 2015 também foi aprovada antes da votação final da PEC do Orçamento Impositivo. Mas, diferente do que aconteceu com a LDO 2014, não se discutiu a possibilidade ou não de aplicar a impositividade. Já estava sacramentado que o Congresso incluiria a matéria na peça orçamentária. O foco de disputa entre Executivo e Legislativo recaiu sobre questões centrais para o funcionamento de fato da impositividade. A reação imediata do Executivo à tentativa do Congresso de garantir a eficácia do orçamento impositivo foi mais uma prova de que a matéria ainda seria palco de intensas disputas.

Tabela 2 – Comparativo trechos vetados LDO 2015 x Razões para o veto

Trechos vetados da LDO 2015	Razões para o veto do Executivo
<p><i>II - impedimento de ordem técnica o óbice identificado no processo de execução que inviabilize o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações, classificando-se em:</i></p> <p><i>a) superável, o que possa ser sanado por ato ou medida administrativa; e</i></p> <p><i>b) insuperável, o que somente possa ser sanado por meio de projeto de lei.</i></p>	<p><i>“O dispositivo traz a definição de impedimento de ordem técnica, conceito eminentemente de ordem executiva, verificado no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais e não parece abarcar as hipóteses de impedimento decorrentes de inconsistências técnicas a cargo dos proponentes.”</i></p>
<p><i>§ 1º Não afasta a obrigatoriedade da execução:</i></p> <p><i>I - alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, observado o disposto no art. 62;</i></p> <p><i>II - ausência de norma regulamentadora, quando sua edição depender exclusivamente de ato do Poder ou órgão do Ministério Público da União ou da Defensoria Pública da União para a realização do gasto;</i></p> <p><i>III - óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução; ou</i></p> <p><i>IV - alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos uma unidade completa.</i></p>	<p><i>“O dispositivo traz hipóteses de impedimentos que não são considerados insuperáveis, conceitos eminentemente de ordem executiva, verificados no momento da análise em cada etapa da execução das emendas individuais, disciplinados em ato normativo próprio, de competência dos Ministros de Estado da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, não sendo matéria de natureza legislativa.”</i></p>
<p><i>§ 2º Inexistindo impedimento de ordem técnica, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações de que trata o art. 56.</i></p>	<p><i>“A determinação de ‘imediata’ execução orçamentária e financeira não é factível, pois o orçamento é anual e sua execução deve ser programada de acordo com a capacidade de execução dos órgãos e a disponibilidade financeira da União.”</i></p>

Fonte: Elaboração Própria.

7) PRIMEIROS RESULTADOS COM O ORÇAMENTO IMPOSITIVO.

Neste capítulo, vamos avaliar os primeiros resultados do orçamento impositivo para as emendas apresentando o desempenho dos congressistas em 2014 e 2015. Em 2014, o orçamento impositivo passou a vigorar a partir de inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essa etapa foi vista como um teste para a impositividade das emendas e para os próprios órgãos responsáveis, que precisaram passar por mudanças para se adaptar ao novo regime especial das emendas.³⁶

Desde 21/01/14, quando ocorreu a publicação no Diário Oficial da União da Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014, os órgãos centrais e setoriais de orçamento e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência (SRI/PR), os autores das emendas e os beneficiários têm adotado providências no sentido de cumprir as determinações da LDO 2014 para o alcance dos objetivos do orçamento impositivo (*Volpe & Cambraia, 2015. p.101*)

A expectativa criada em torno do orçamento impositivo foi enorme. Os parlamentares, em seus discursos, ressaltaram o início de uma nova fase nas relações entre Executivo e Legislativo, com uma distribuição mais alta de recursos através das emendas individuais. Atrelado a isso, uma maior valorização do parlamento e um enfraquecimento do Executivo.

A mídia em geral também comprou o discurso de que uma nova situação estava sendo iniciada com a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo. A partir de agora, o baixo clero, grupo de deputados com pouco prestígio no Congresso, passaria a influenciar uma parcela significativa do orçamento sem ter que depender da “bondade” do governo. A oposição, por seu turno, também ganharia com a mudança. Já o Executivo perderia uma ferramenta crucial de apoio político e teria que recorrer a novos instrumentos para conseguir construir uma sólida base de sustentação.

Mas toda a expectativa gerada com a impositividade das emendas não se confirmou ainda. É claro que ainda é muito cedo para dizer que a PEC do Orçamento Impositivo foi um fracasso. Entretanto, os primeiros resultados não nos permitem dizer que a

³⁶ Há um fator complicador para os órgãos executores, já que passaram a conviver com dois “tipos” de emendas individuais: as impositivas e as não impositivas. Por conta do alto grau de restos a pagar, muitas emendas de anos anteriores continuam a ser pagas pelo governo.

esperança dos parlamentares se confirmou. Ainda que do ponto de vista orçamentário, ou seja, do empenho, os resultados tenham sido animadores, do ponto de vista do pagamento efetivo das emendas, a taxa média não difere muito de anos anteriores. Portanto, objetivamente falando, os parlamentares ainda não sentiram na pele todos os benefícios que a PEC do Orçamento Impositivo poderia trazer.

Em 2014, vale lembrar, a impositividade foi instituída através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com os mesmos termos da PEC do Orçamento Impositivo. Mas havia um complicador a mais durante esse ano, já que a lei prevê algumas limitações por conta do período eleitoral, o que encurta o calendário para os órgãos firmarem convênios e contratos.

Mesmo com todas as incertezas e o calendário apertado por conta das eleições, os congressistas realmente acreditaram que o orçamento impositivo seria de fato colocado para funcionar. Entre senadores e deputados, apenas um congressista não apresentou emendas em 2014. (Volpe & Cambraia 2015). A partir da definição da RCL do ano anterior, o montante inicialmente previsto para as emendas foi estabelecido em R\$ 8,672 bilhões, correspondendo a 1,2% da RCL do ano anterior. Se a distribuição fosse feita de maneira totalmente igualitária, a cota de cada parlamentar seria de aproximadamente R\$ 14 milhões, um valor considerado alto. Esse seria o melhor cenário possível, sem nenhum tipo de restrição orçamentária. Para que esse fosse de fato o valor a ser destinado para as emendas individuais, o Executivo não poderia contingenciar nenhum centavo do Orçamento da União. Portanto, muito dificilmente esse percentual de 1,2% da RCL será alcançado, haja vista a necessidade recorrente de contingenciamento por parte do Executivo Federal.

Mas, como previsto, o Executivo apresentou os decretos de contingenciamento, que reduziram em 15,5% o montante de recursos alocados para as emendas individuais. (Volpe & Cambraia, 2015). Ainda que tenha sido uma redução significativa, as novas regras do orçamento impositivo não foram desrespeitadas, porque o Executivo obedeceu a regra de contingenciar as emendas na mesma proporção das outras fatias do orçamento. Dessa forma, os parlamentares não tinham como questionar a atitude do Executivo.

Essa necessidade constante do Executivo de contingenciar recursos é um dos motivos que explicam a opção dos parlamentares por incluir o limite de 1,2% da RCL para as emendas. Antevendo a necessidade de contingenciamentos, os parlamentares elevaram a base de cálculo para tentar manter um valor alto para as emendas.

Mas o contingenciamento não foi o único responsável por diminuir o valor total destinado às emendas. Houve uma incongruência entre a Receita Corrente Líquida (RCL) presente na Lei Orçamentária de 2014 e o que de fato foi apurado como RCL pelo Ministério da Fazenda (Volpe & Cambraia, 2015). Essa discrepância representou um “corte” adicional de 9,2% no limite inicial previsto para os parlamentares. Portanto, somando os cortes por conta do contingenciamento e o erro de estimativa da Lei Orçamentária, o montante mínimo obrigatório para 2014 sofreu corte de 24,7%, o que representa, em termos absolutos, cerca de R\$ 2 bilhões em emendas.

Tabela 3- LOA 2014 – Orçamento Autorizado x Obrigatoriedade de Execução

Item	R\$ 1,00
Autorizado	8.671.639.000
- <i>Poder Executivo</i>	<i>8.607.169.000</i>
- <i>Outros Poderes</i>	<i>64.470.000</i>
Obrigatoriedade de Execução	
- <i>Limite Inicial -1,2 % da RCL de 2013</i>	<i>7.873.130.615</i>
- <i>Limite de execução pelo contingenciamento (dez14)</i>	<i>6.971.845.701</i>
- <i>Poder Executivo</i>	<i>6.907.375.701</i>
- <i>Outros Poderes</i>	<i>64.470.000</i>

Fonte: Volpe & Cambraia (2015)

Por conta de limitações orçamentárias e financeiras, já no começo do ano de 2014, a “cota” de cada parlamentar caiu para R\$ 11 milhões, uma queda bastante representativa. Lembrando que esse valor se refere ao valor total em emendas que cada parlamentar pode apresentar ao Orçamento. Como já mencionamos, na fase de apresentação de emendas, o processo é isonômico, cada congressista tem direito ao mesmo valor. O objetivo da PEC do Orçamento Impositivo foi melhorar as taxas de pagamento de emendas.

O primeiro ano de vigência do orçamento impositivo enfrentou diversas dificuldades, inclusive técnicas. Como citamos acima, os órgãos responsáveis tiveram que modificar as operações para enquadrar as emendas impositivas. Mas não foi só isso, cada órgão acabou levantando barreiras à impositividade, o que representou um desafio a mais para que o instituto funcionasse em 2014.

Com a finalidade de dar cumprimento a essas normas, os Poderes sentiram a necessidade de regulamentá-las. No entanto, isso acarretou

excesso de burocracia e dificuldades operacionais que poderiam frustrar o objetivo de o orçamento impositivo assegurar a execução de emendas individuais na mesma proporção das despesas discricionárias. (Volpe & Cambraia, 2015, p.111).

Após esse difícil começo de ano (2014) para os congressistas e o orçamento impositivo, as primeiras notícias positivas começaram a chegar. O Executivo decidiu empenhar mais de R\$ 6 bilhões de recursos oriundos de emendas. O valor empenhado foi o maior da série histórica e alimentou as esperanças dos congressistas em ter mais emendas pagas. Em números exatos, o valor empenhado correspondeu a 0,94% da Receita Corrente Líquida (Volpe & Cambraia, 2015).

Quanto à execução orçamentária das dotações derivadas de emendas individuais, constatamos empenhos no total de R\$ 6,141 bilhões até 31 de dezembro de 2014, ou seja, 0,94% da receita corrente líquida de 2013, que representa o cumprimento de 70,23% do montante obrigatório de 2014. (p.124).

Mesmo atingindo recorde de empenho, o valor ficou abaixo do mínimo constitucional obrigatório definido para as emendas individuais. Essa é mais uma prova de que o montante de 1,2% dificilmente será atingido, a não ser em uma situação econômica extremamente favorável para o Executivo.

-Tabela 4 –Valores de emendas individuais empenhadas em 2014

Item	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Janeiro	0,0	102,1	0,0	0,0	30,4	0,0	0,0
Fevereiro	0,0	3.490,2	1.038,4	1.499,7	-26,4	0,0	706,4
Março	30,0	3.192,0	12.813,3	2.007,0	2.534,7	1.284,7	31,9
Abril	13.169,3	9.242,5	33.011,3	-415,9	6.561,1	2.949,9	248,9
Mai	40.260,3	18.996,4	358.194,9	10.358,1	34.716,7	1.280,2	981.180,7
Junho	1.207.451,5	60.617,0	775.663,8	29.288,4	544.962,0	2.655,3	1.851.647,4
Julho	518.886,3	27.053,8	435.384,6	10.093,6	812.344,7	234.042,7	1.355.930,8
Agosto	13.022,4	32.148,3	37.045,4	5.587,0	138.661,5	1.663.554,7	55.684,4
Setembro	9.542,6	98.639,3	50.904,3	26.598,3	59.242,5	50.330,0	540.802,3
Outubro	8.421,9	348.866,9	23.910,0	212.164,5	64.154,7	988.339,1	240.723,2
Novembro	-10.222,8	1.166.053,7	78.422,8	470.971,7	152.195,5	1.056.442,1	497.033,0
Dezembro	849.712,7	1.732.023,1	492.321,7	1.840.161,9	1.611.257,2	800.703,1	617.621,6
Total	2.650.274,1	3.500.425,2	2.298.710,5	2.608.314,3	3.426.634,7	4.801.581,8	6.141.610,7
Total/RCL do ano anterior (%)	0,69%	0,82%	0,53%	0,52%	0,61%	0,78%	0,94%

Fonte: Volpe & Cambraia (2015)

Ainda que tenha ficado abaixo do mínimo obrigatório, os parlamentares ficaram satisfeitos com os valores empenhados em emendas individuais. 2014 foi ano de eleições, e o empenho de uma emenda já gera repercussão e expectativa pela obra nos municípios. Os deputados (candidatos à reeleição) fazem propaganda quando conseguem empenhar recursos de emendas.

Antes do orçamento impositivo, as médias de empenho em anos eleitorais costumavam ficar bem abaixo da média geral por conta de limitações impostas pela legislação. (Volpe & Cambraia, 2015). Em 2014, mesmo com todas as limitações, o nível de empenho foi o maior da história e agradou aos congressistas que disputaram as eleições. Além disso, diferente do que aconteceu em outros anos, em 2014, os meses de junho e julho (período de pré-campanha e início da corrida eleitoral) apresentaram níveis altíssimos de empenho.

Dessa maneira, em 2014, os parlamentares ficaram satisfeitos com o montante empenhado pelo Executivo. Restava saber agora o que de fato seria liberado para as emendas. A fase de pagamento é a mais complicada e a que demonstra mais claramente os objetivos e prioridades do Executivo.

Entretanto os resultados no primeiro ano de vigência da impositividade das emendas individuais não foram positivos. Diferente do que ocorreu com o nível de empenho, os pagamentos não representaram um ponto fora da curva. Ou seja, continuaram baixos e próximos da média dos anos anteriores.

Levando em consideração os pagamentos de restos a pagar em 2014, o nível de pagamento continuou muito baixo. Segundo Volpe & Cambraia (2015) o valor pago em emendas corresponde a apenas 30,83% do montante mínimo obrigatório. Enquanto mais de R\$ 6 bilhões foram empenhados, os recursos de fato liberados ficaram em R\$ 2,171 bilhões.

Tabela 5 - Valores de emendas individuais pagas em 2014

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

Fonte: Volpe & Cambraia (2015)

Em porcentagem da Receita Corrente Líquida (RCL), o montante é praticamente o mesmo desde 2008. Ou seja, mesmo com o orçamento impositivo, não houve uma melhora efetiva para os parlamentares. Os congressistas não viram aumentar os recursos destinados as suas emendas individuais em 2014. O baixo valor pago às emendas levanta uma questão: o Executivo desrespeitou à LDO em 2014? Segundo Volpe & Cambraia (2015), o governo não descumpriu as normas do orçamento impositivo:

Os impedimentos constatados por ocasião da execução de programação podem motivar maior redução do limite mínimo exigido para execução das dotações decorrentes de emendas individuais e justificar o nível de execução orçamentária e financeira inferior ao montante mínimo obrigatório. Apenas indica uma grande dificuldade em cumprir o montante obrigatório financeiro, mesmo utilizando-se metade dos valores pagos no ano a conta de restos a pagar de anos anteriores (p.129)

Se partirmos desse pressuposto, a frustração dos parlamentares com o baixo montante de emendas pagas deve perdurar. O limite estipulado, em 1,2% da RCL, parece não se encaixar no orçamento estipulado pelo Executivo. É um limite acima da capacidade de pagamento do governo.

Por seu lado, o governo pode argumentar que o ritmo de pagamentos não acompanha os empenhos por questões alheias ao seu controle, haja vista que as liberações de recursos de emendas acompanham a execução física da obra. Por exemplo, uma emenda voltada à pavimentação de ruas em um município recebe os recursos de acordo com o avanço da obra. Por conta disso, o fluxo mensal de liberações é mais complexo e pode “travar” devido a problemas externos.

Especialmente, em relação ao empenho, observa-se um ganho significativo na execução orçamentária das programações oriundas apenas de emendas individuais com a vigência do orçamento impositivo, crescimento menos significativo na execução financeira (pagamento), uma vez que as condições para o pagamento são mais complexas e seu curso mensal de execução depende da execução física e da entrega, cujo comportamento é nitidamente mais estável. (Volpe & Cambraia, 2015, p.128)

Apesar de todas as dificuldades inerentes ao processo orçamentário, o primeiro ano de orçamento impositivo não atendeu às expectativas e muito menos confirmou o discurso dos parlamentares de que uma nova fase nas relações Executivo-Legislativo seria iniciada com a impositividade das emendas. O que se viu, de fato, foi o início de um processo ainda mais burocratizado, com mais amarras e sem uma contrapartida efetiva. O arcabouço jurídico-institucional foi adaptado para as emendas individuais, mas as dificuldades financeiras impediram o sucesso das emendas em 2014.

Tabela 6 – Porcentagem de emendas pagas em relação a RCL

Ano	Valores nominais (R\$ mil)			% RCL do ano anterior		
	Aut. No ano	Restos a Pagar	Total	Aut. No ano	Restos a Pagar	Total
2004	229.624,8	0,0	229.624,8	0,10%	0,00%	0,10%
2005	80.763,2	380.567,9	461.331,1	0,03%	0,14%	0,17%
2006	101.304,4	708.878,5	810.182,9	0,03%	0,23%	0,27%
2007	106.751,6	880.427,1	987.178,7	0,03%	0,26%	0,29%
2008	292.286,1	902.881,5	1.195.167,6	0,08%	0,23%	0,31%
2009	178.309,0	1.102.515,4	1.280.824,4	0,04%	0,26%	0,30%
2010	212.471,3	1.207.269,3	1.419.740,6	0,05%	0,28%	0,32%
2011	44.431,2	1.347.250,4	1.391.681,6	0,01%	0,27%	0,28%
2012	221.214,5	1.611.182,1	1.832.396,6	0,04%	0,29%	0,33%
2013	136.610,3	1.865.940,1	2.002.550,3	0,02%	0,30%	0,32%
2014	146.104,3	2.024.977,5	2.171.081,7	0,02%	0,31%	0,33%

Fonte: Volpe & Cambraia (2015)

Com base nos dados referentes ao ano de 2014, os parlamentares não devem ter alimentado muitas esperanças em 2015. A crise econômica se agravou e o ano era de "ressaca eleitoral". A relação da base com o governo Dilma estava se deteriorando rapidamente, sobretudo em consequência de uma disputa presidencial muito acirrada no ano anterior, em que houve intensa divisão dentro da própria coalizão governista no Congresso.

Para piorar, diante desse contexto de dificuldades, surge Eduardo Cunha, eleito presidente da Câmara sem o apoio do PT e com discurso fortemente oposicionista. O congressista adota já de início uma posição de enfrentamento ao Executivo. Seguindo a linha de pautar projetos contrários ao interesse do governo, Eduardo Cunha coloca em pauta a votação em 2º turno da PEC do Orçamento Impositivo, passo final do processo de tramitação da PEC.

A partir de agora, vamos trazer dados sobre a execução orçamentária (empenho) e financeira (pagamento) das emendas individuais no ano de 2015. Foi o segundo ano de vigência do orçamento impositivo para as emendas. Os órgãos executores tiveram tempo suficiente para reorganizar o processo, atualizar os sistemas e garantir maior agilidade e menos burocracia no tocante às emendas. Os parlamentares, por seu turno, tiveram tempo para capacitar suas equipes. Mas o resultado não foi tão diferente em relação ao ano de 2014. O governo cumpriu apenas 60% do montante mínimo estabelecido pela Constituição Federal para pagamento (1,2% da Receita Corrente

Líquida). Houve uma clara inversão de prioridades do governo. Em 2014, o Executivo decidiu empenhar quantidade considerável de recursos, atingindo 0,94% da RCL, número recorde. Já em 2015, o Executivo priorizou a parte financeira (pagamento). Cumpriu 60% do limite mínimo de pagamento e empenhou menos de 30% dos recursos. Em comparação com 2014, o nível de empenho representou menos de um terço do empenhado. É preciso levar em consideração a grave crise fiscal enfrentada pelo governo, que atingiu fortemente as emendas, assim como o conjunto do Orçamento federal para 2015.

Tabela 7 – LOA 2015 – obrigatoriedade de execução de emendas individuais

Valores em milhões de reais	
Item	Valor
a) Autorizado = aprovado	9.663,7
Poder Executivo	9.594,7
Poder Judiciário e demais poderes	69,1
b) Obrigatoriedade da execução	
Limite inicial de 1,2% da RCL de 2014	7.698,9
Poder Executivo	7.643,9
Poder Judiciário e demais poderes	55,0
Limite de execução – 2º bimestre	4.978,0
Poder Executivo	4.942,5
Poder Judiciário e demais poderes	35,6
Limite de execução – 3º bimestre	4.647,9
Poder Executivo	4.614,7
Poder Judiciário e demais poderes	33,2
Limite de execução – 5º bimestre	4.111,1
Poder Executivo	4.081,8
Poder Judiciário e demais poderes	29,4
c) Cumprimento da obrigatoriedade da execução	
Execução orçamentária (% da obrigação)	1.217,6 (29,62%)
Execução financeira (% da obrigação)	2.520,7 (61,31%)

Fonte: Siafi e SOF – Relatórios de avaliação bimestral dos 2º, 3º, 4º e 5º bimestres.

Fonte: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Inicialmente, os congressistas conseguiram aprovar mais de R\$ 9,5 bilhões para as emendas individuais. Dessa forma, a "cota" de cada parlamentar para 2015 ficou em R\$ 16.26 milhões, bem acima do valor alocado em 2014. Entretanto, como já citamos diversas vezes no texto, há uma diferença muito grande entre o que é aprovado e o que de fato é destinado às emendas, tanto para empenho como pagamento. Utilizando o parâmetro de 1,2% da RCL do ano interior, o valor incluso na obrigatoriedade de

execução ficou estabelecido em R\$ 7,6 bilhões.³⁷ Ou seja, do valor aprovado pelos parlamentares, só as emendas incluídas dentro do limite de R\$ 7,6 bilhões se encaixam nos termos incluídos pela PEC do Orçamento Impositivo.

Se não houvesse nenhum tipo de restrição orçamentária, cada parlamentar eleito poderia alocar cerca de R\$ 13 milhões para obras em seus redutos eleitorais. No entanto, os congressistas tinham plena consciência de que esse número era quase utópico. Dificilmente, mesmo com o orçamento impositivo para as emendas vigorando a todo vapor, chegaremos ao ponto em que o montante de 1,2% da RCL será destinado para as emendas individuais.

Em 2015, a taxa de pagamento de emendas individuais não apresentou diferenças consideráveis em relação a anos anteriores. Inclusive, a taxa de execução financeira ficou abaixo do apurado em 2013, quando a impositividade das emendas ainda não estava em vigência.³⁸ Em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), o montante pago pelo governo foi de 0,32%, abaixo do valor liberado em 2014. Dessa forma, tanto em empenho como pagamento o desempenho foi pior.

Tabela 8 – Valores pagos em emendas mensalmente 2013-2015

Valores em milhões de reais			
Mês	2013	2014	2015
Janeiro	58,5	105,0	414,3
Fevereiro	171,2	194,0	150,9
Março	235,9	168,6	39,9
Abril	173,9	344,3	29,0
Maior	223,4	301,2	72,5
Junho	200,2	353,9	93,9
Julho	249,1	242,9	167,4
Agosto	328,4	98,8	415,7
Setembro	111,0	49,1	691,6
Outubro	177,3	111,2	0,0
Novembro	177,0	170,3	0,0
Dezembro	307,2	201,2	0,0
Total	2.413,3	2.340,3	2.075,0
Total/RCL do ano anterior (%)	0,39	0,36	0,32

Fonte: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

³⁷ Com a impositividade das emendas individuais, criou-se uma situação interessante em que existem emendas individuais impositivas e não impositivas.

³⁸ Os dados sobre as emendas em 2015 foram apurados até o último dia de outubro.

Assim como em 2014, os parlamentares enfrentaram grandes dificuldades por conta dos impedimentos técnicos. Dos 584 congressistas, 98% apresentaram emendas com algum tipo de impedimento. É um número bastante sintomático e demonstra que o alto grau de complexidade do orçamento brasileiro ainda representa uma barreira a ser ultrapassada pelos congressistas. Em valores absolutos, mais de R\$ 2,9 bilhões em emendas foram considerados impedidos, valor superior ao que foi efetivamente pago pelo Executivo em 2015.

Tabela 9 – Emendas com algum tipo de impedimento em 2015

Valores em milhões de reais

Tipo de autor	Quantidade de autores	Quantidade de emendas				Valor do impedimento			
		Impedimento parcial	Impedimento total	Impedimento por não indicação de beneficiário	Soma geral	Impedimento parcial	Impedimento total	Impedimento por não indicação de beneficiário	Soma geral
Deputado	499	1.733	1.204	-	2.937	1.208,57	867,16	537,00	2.612,73
Senador	78	272	153	-	425	187,61	97,88	62,90	348,39
Total	577	2.005	1.357	-	3.362	1.396,18	965,04	599,90	2.961,12

Fonte: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Uma consequência direta da aprovação da PEC do Orçamento Impositivo foi o aumento expressivo na quantidade de emendas direcionadas ao Ministério da Saúde. O novo texto constitucional prevê que 50% das programações referentes às emendas sejam destinadas a ações em saúde.³⁹ Em 2015, os congressistas superaram o montante mínimo determinado, destinando 52% do valor das emendas para ações em saúde. Os parlamentares aprovaram mais de R\$ 5 bilhões em emendas individuais para a saúde, valor duas vezes maior do que em 2013, quando não havia a determinação dos 50%.

Esse incremento resulta das mudanças inseridas pela PEC do Orçamento Impositivo. Entretanto, com esse aumento considerável nos valores alocados para a saúde, cresceu também o número de emendas com impedimentos técnicos no Ministério da Saúde. Das 4037 emendas voltadas para saúde, cerca de 2300 apresentaram algum tipo de impedimento. O valor total das emendas impedidas passou de R\$ 1,7 bilhão.

Em geral, o ano de 2015 foi de maiores dificuldades para os congressistas. O Executivo não conseguiu alcançar valores satisfatórios de pagamento. Com todas as dificuldades fiscais enfrentadas, a taxa de pagamento de emendas individuais permaneceu em níveis baixíssimos. Há de se ressaltar também o alto número de emendas com impedimentos técnicos, o que não contribui para o aumento nas taxas de execução. O Congresso, como

³⁹ Na série histórica, o Ministério da Saúde sempre foi alvo preferencial dos parlamentares na hora de definir o destino de suas emendas individuais.

ator coletivo, precisa investir na capacitação do corpo técnico dos gabinetes para evitar que esse número tão alto de emendas impedidas perdure.

Não restam dúvidas de que a crise econômica afetou também as emendas individuais. Nos dois primeiros anos de vigência do orçamento impositivo, a situação dos parlamentares não melhorou. Em 2014 houve um alto nível de empenho, o que representa compromissos firmados, mas nada além disso. A liberação dos recursos empenhados em 2014 não tem prazo para ser feito. Em 2015, o nível de empenho caiu drasticamente e os pagamentos se mantiveram baixos. Ou seja, os parlamentares ainda não perceberam os benefícios em ter incluído na Constituição a impositividade das emendas individuais.

8) CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um debate na Ciência Política brasileira sobre a importância das emendas individuais para o sistema político. Estudiosos divergem quanto aos efeitos do instituto para as relações entre o Executivo e o Legislativo. Neste trabalho, abordamos os dois lados principais da discussão, mas sem a preocupação de adotar uma perspectiva específica. Nosso objetivo principal foi apresentar a PEC do Orçamento Impositivo e as consequências legais e práticas da alteração aprovada pelos congressistas.

Os especialistas em processo orçamentário brasileiro sempre duvidaram da possibilidade de aprovação da impositividade para as emendas. O maior entrave seriam os próprios parlamentares da coalizão governista, em tese beneficiados com o modelo autorizativo. Mas esse pressuposto não resiste aos fatos. Até a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo, as taxas de execução de emendas eram baixas inclusive para membros do governo. Portanto, era de interesse de grande parte dos congressistas aumentar o montante pago em emendas. Prova disso é que a base aliada apoiou em peso a PEC do Orçamento Impositivo. Mais do que isso, a oposição teve papel apenas secundário em todo o processo. O PMDB, partido principal da então coalizão governista, dominou o processo de tramitação e ocupou os cargos principais.

Dessa maneira, os supostos beneficiários do regime autorizativo das emendas individuais foram justamente os que levaram adiante a PEC do Orçamento Impositivo. Essa é uma das conclusões deste trabalho, que expôs o papel chave do ex-presidente da Câmara Henrique Eduardo Alves para a promulgação da Emenda Constitucional. A aprovação da PEC mesmo contra os interesses do governo da ex-presidente Dilma Rousseff foi o primeiro sinal de desgaste da então coalizão governista. Afinal, o principal partido da coalizão e um dos líderes da legenda apostaram alto na PEC do Orçamento Impositivo e se empenharam para aprova-la o mais rápido possível. Mas não foi só isso. A PEC do Orçamento Impositivo representa uma faceta do novo padrão de relacionamento entre Executivo e Legislativo. Como abordado no Capítulo 2, nos últimos anos os parlamentares têm se comportado de maneira mais ativa. Em consequência, o Executivo tem sido forçado a agir mais vezes para minimizar os danos, adotando uma estratégia reativa. Foi assim com a PEC do Orçamento Impositivo.

O alto grau de atenção dedicado à PEC reflete o alto interesse dos parlamentares pelas emendas individuais. Neste trabalho, apresentamos dados que reforçam a presença das

emendas no cotidiano dos parlamentares. Na série histórica, menos de 5% dos congressistas deixam de apresentar emendas ao Orçamento.

O processo de aprovação da PEC durou cerca de dois anos, entre o resgate da proposta na Câmara e a promulgação pelo Congresso em fevereiro de 2015. O papel de Henrique Eduardo Alves na delimitação da proposta, restringindo a impositividade apenas às emendas individuais foi o marco inicial e basilar para a aprovação. Com a chegada da proposta ao Senado, importantes alterações foram feitas, como a destinação de 50% dos recursos das emendas individuais para ações e serviços na área da saúde.

Entretanto, antes mesmo da promulgação da PEC do Orçamento Impositivo, os parlamentares incluíram através da LDO a impositividade das emendas individuais. O texto aprovado era similar ao que estava em tramitação no Senado. O primeiro ano de vigência do orçamento impositivo para as emendas, em 2014, ressaltou os desafios a serem enfrentados pelos parlamentares. O governo atuou para amenizar a impositividade, levantando barreiras e travando o pagamento das emendas individuais. Em 2015, os congressistas, também por meio da LDO, agiram para corrigir as falhas do ano interior.

A modificação mais importante incluída na Constituição Federal a partir da PEC do Orçamento Impositivo foi a que instituiu a obrigatoriedade de empenho e pagamento de emendas individuais em montante correspondente a 1,2% da RCL do ano anterior. Pela primeira vez na história, o termo “emendas individuais” estava consagrado no texto constitucional. A partir de 2015, a Constituição também passou a garantir a execução “equitativa” das emendas, ou seja, independente de autoria. No entanto, falta regulamentação da isonomia na execução de emendas. Sem uma definição clara, ainda não se sabe como será feita a distribuição igualitária dos recursos das emendas individuais.

A conclusão final do trabalho é a de que a expectativa dos parlamentares não se confirmou. Nos dois primeiros anos de vigência do orçamento impositivo para as emendas, as taxas de execução não apresentaram alta considerável. A maior rigidez das regras definidas pelo Executivo aumentou os casos de impedimentos técnicos, dificultando a liberação de recursos para as emendas individuais.

Por fim, este estudo abre diversas possibilidades de pesquisa. O tema do orçamento impositivo para as emendas ainda é muito recente e novas pesquisas serão necessárias para detectar o grau de sucesso da mudança. Por enquanto, os resultados são negativos para os parlamentares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, Acir. A produção legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. IPEA 2014

Ames, B. (1995). Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39(2), 406–433.

Ames, Barry. 2001. The deadlock of democracy in Brazil. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Ames, Barry. 2002. Party discipline in the Chamber of Deputies. In Legislative politics

Ames, B. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora.

Ames, B.; Pereira, C.; Rennó, L. Famintos por pork: uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: Power, T.; Zucco Jr., C. (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

Amorim Neto, O. and Santos, F. (2001). A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, 44(2). Amorim Neto, O. and Santos, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, 46(4):661–698.

Batista, Mariana. O Mistérios dos Ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro, 2014. Tese de Doutorado, UFPE.

Barone, L. S. *Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2014.

Carvalho, N. R. de. (2003). *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Editora Revan.

Da Ros, Luciano. (2008) *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1999-2007)*. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre, UFRGS.

Ferreira, Marcelo Vaz (2007). *ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL: Análise da Proposta de Emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Monografia apresentada ao Programa para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2002b). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 45(2), 303–344.

Figueiredo, A. & Limongi, F. (2005), “*Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo*”. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 737 a 776

Figueiredo, A. & Limongi, F. (2008). *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro, 1º edição

Gontijo, Vander (2013). *Orçamento impositivo e o contingenciamento de emendas parlamentares*.

Greggianin, Eugênio (2014) *Pesquisa de Opinião junto aos Gabinetes Parlamentares da Câmara dos Deputados Emendas Orçamentárias: importância para os municípios, execução das emendas orçamento impositivo, orçamento participativo*

_____ (2014). *Emendas Orçamentárias: Importância para os Municípios, Execução das Emendas, Orçamento Impositivo, Orçamento Participativo*.

_____ (2015) *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo* – Dissertação Mestrado. Câmara dos Deputados

Lemos, L. & Ricci, P. (2011). *Individualismo e Partidarismo na Lógica Parlamentar: o antes e o depois das eleições*. In Power, T. J. and Zucco Jr., C., editors, *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*, pages 207–238. Editora UFMG, Belo Horizonte, 1º edição.

Machiaveli, Fernanda. **2009**. *Medidas Provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo Legislativo*. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política USP, São Paulo.

Mendes, M. J.; Dias, F.A.C. *A PEC do Orçamento Impositivo*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2014 (Texto para Discussão nº 149).

Mesquita, L. (2008). *Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira* (Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Mesquita, L., Silotto, G., Luz, J., & Hubert, P. (2014). *Emendas Individuais e Concentração de Votos: uma análise exploratória*. *Teoria E Pesquisa*, 23(2), 82–106.

Neiva, Pedro; Soares, Márcia . *Senado brasileiro: casa federativa ou partidária?*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 28, p. 97-115, 2013.

Pereira, C., & Mueller, B. (2003a). *Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil*. *Dados*, 46(4), 735–771.

Pereira, Carlos, and Bernardo Mueller. 2004. *The cost of governing: Strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process*. *Comparative Political Studies* 37 (7): 781-815.

Pereira, C., & Renno, L. (2007). *What does the reelected have? The return: the outline of a reelection theory in Brazil*. *Revista de Economia Política*, 27(4), 664–683.

Pereira, C. & Rennó L. 2013. *Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010*. 2013.

Piscitelli, Roberto. 2007. *Orçamento Impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Biblioteca Digital Câmara dos Deputados.

Pontes Lima, Edilberto. 2003. *Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil*. Planejamento e políticas públicas n. 26, jun/dez 2003

Power; Cesar Zucco Jr. (organizadores) - *O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011

Praça, Sergio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2013. 286p

Raile. D. E., Pereira, C., Power, T.J, *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. Political Research Quartely*, 2010. 1-12

Santos, Fabiano. & Almeida, Acir. *Teoria Informacional e seleção de relatores na Câmara dos Deputados, Dados*. V.48, n.4, 2005, p.693-735

Tollini, H. 2008. *Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária*. Biblioteca Digital da Câmara.

Tollini, Helio (2013) *Orçamento impositivo: comparativo entre o texto aprovado pela câmara dos deputados e sugestões apresentadas pelo poder executivo*.

Tollini, Helio (2014) – procurar TEXTO

Vieira, Fernando. (2009) *Poderes e Atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no Processo Decisório Legislativo*. Dissertação de Mestrado, IUPERJ.

VOLPE, Ricardo Alberto, et al (2014). “O orçamento impositivo, o PAC e a aplicabilidade da legislação eleitoral. O orçamento impositivo, o PAC e a aplicabilidade da legislação eleitoral”. *Revista de Administração Pública e Política – L&C*, nº 189, p. 30-35.

_____(2014). *Análise das Portarias Interministeriais nºs 39 e 40 - Execução das Programações decorrentes de Emendas Individuais em 2014 - Orçamento Impositivo (art.52 da LDO 2014 - Lei nº 12.919, de 24/12/2013)*. Nota Técnica Conjunta nº 03, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

_____(2014). *Remanejamento de programações decorrentes de emendas individuais: LDO 2014 (Lei nº 12.919 de 24/12/2013) e LOA 2014 (Lei nº 12.952, de 20/01/2014)*. Nota Técnica Conjunta nº 04, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

_____(2014). *Orçamento Impositivo na LDO 2014 - Subsídios para a definição dos procedimentos a serem adotados pelo Congresso Nacional com vistas ao*

cumprimento de suas atribuições. Nota Técnica Conjunta nº 06, de 2014, das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Volpe, R. & Cambraia, T. • *A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014* • Brasília • Volume 5, nº 2, 2015 • págs 100 – 131 RBPO.