



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

**EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA):
ORÇAMENTO OBRIGATÓRIO?**

Luana De Castro Lopes, Bárbara Mendes De Castro, Ricardo Carneiro

[ARTIGO] GT 9 Planejamento, Controle e Finanças no Setor Público

EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA): ORÇAMENTO OBRIGATÓRIO?

Resumo

Na sistemática orçamentária mineira, até 2018, não havia garantias de que as emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) fossem implementadas pelo Executivo conforme apontadas pelo Legislativo. Somente a partir da EC n. 96 elas passaram a ser impositivas no estado. Assim, direcionado ao caso mineiro, o artigo tem por objetivo examinar as alterações na proposição, aprovação e implementação das emendas parlamentares individuais ao orçamento estadual a partir do momento em que elas se tornam impositivas. Para tanto, realizou-se análise quantitativa da divisão do crédito autorizado entre os parlamentares e de sua execução orçamentária no período 2016-2019. Tanto em relação ao crédito autorizado quanto à execução orçamentária, os resultados apontam para um aumento expressivo no valor que lhes é destinado após o orçamento impositivo. De um modo geral, a nova regra introduziu um elemento de maior previsibilidade no processamento das emendas, esvaziando, mas não suprimindo, sua utilização instrumental pelo Executivo.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público. Orçamento impositivo. Lei Orçamentária Anual. Emenda parlamentar. Emenda Constitucional.

1. INTRODUÇÃO

O processo de redemocratização do país, que culminou na promulgação da Constituição de República Federativa do Brasil (CRFB/88), trouxe, em seu bojo, uma redefinição das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, dando forma ao que Abranches (1988) designa como presidencialismo de coalizão. O referido termo busca sintetizar as especificidades de um sistema político que combina representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo, no qual o exercício do poder por parte do Executivo apoia-se em grandes coalizões político-partidárias e regionais.

Esse sistema demanda que o chefe do Executivo seja capaz de formar uma coalizão de partidos políticos objetivando maioria parlamentar, essencial para a implementação da agenda de governo junto ao Legislativo (Castro, 2015). Trata-se de uma base de apoio frequentemente contraditória em relação ao programa do partido no poder, difusa do ponto de vista ideológico e problemática no dia a dia, devido ao potencial de conflitos de uma aliança composta de forças políticas muito diferentes e que constantemente travam competição interna (Martuscelli, 2010). Dentre os instrumentos que o Executivo dispõe para assegurar o apoio político em iniciativas de seu interesse no Legislativo inclui-se a execução das emendas individuais feitas ao orçamento anual (RODRIGUES; REZENDE, 2016).

Apesar de a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) ser de competência do Executivo, sua aprovação fica na alçada do Legislativo, ao qual também é permitida a proposição de emendas parlamentares. Os valores aprovados para as emendas parlamentares ao orçamento, entretanto, não eram necessariamente implementados como programados na LOA, à medida que os montantes correspondentes às referidas emendas podiam ser alterados pelo Executivo na fase de execução orçamentária, evidenciando a sua preponderância no processo (MENEZES; PEDERIVA, 2015, OLIVEIRA, 2009).

Esse poder do Executivo na execução orçamentária seria utilizado não apenas como instrumento administrativo de seleção de prioridades e programações, mas também como meio de influenciar a ação política parlamentar através da liberação do pagamento das emendas à LOA (GREGGIANIN; SILVA, 2015). A autonomia para mudar a prioridade dos gastos e, inclusive, deixar de executar as emendas ao orçamento, provia o chefe do Executivo de um instrumento para influenciar a conduta dos parlamentares, punindo-os ou premiando-os de acordo com os respectivos posicionamentos em relação à agenda governamental. As insatisfações suscitadas no âmbito do Legislativo pela

discricionarieidade do Executivo no processamento das emendas parlamentares desembocaram, recentemente, em medidas para tornar obrigatória sua execução, o que tomou forma, inicialmente, a partir das emendas individuais, estendendo-se posteriormente, às emendas de bancada.

Assim, em Minas Gerais, a Assembleia Legislativa (ALMG) promulgou, em 26 de julho de 2018, a Emenda Constitucional (EC) n. 96/2018 à Constituição do Estado de 1989 (CEMG/89), que estabelece a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais ao orçamento até o limite de 1,00% da Receita Corrente Líquida - RCL - do exercício anterior. Essa medida segue, em linhas gerais, as proposições contidas na EC n. 86/2015 à CRFB/88, promulgada pelo Congresso Nacional.

A redução da discricionarieidade do Executivo determinada pela promulgação da EC n. 96/2018 tende a se refletir na distribuição de recursos referentes às emendas parlamentares individuais ao orçamento aprovados pelo Legislativo, bem como em sua execução orçamentária e financeira. O artigo aborda a questão, tendo como objetivo examinar as alterações processadas na proposição, aprovação e implementação das referidas emendas à LOA no Estado de Minas Gerais a partir do momento em que estas se revestem de caráter impositivo, repercutindo nas relações entre Legislativo e Executivo no campo orçamentário. A análise compreende o período entre 2016 a 2019 que, além de englobar parte dos períodos anterior e posterior à vigência da EC n. 96/2018, equivale a um ciclo completo do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), e contempla duas legislaturas parlamentares¹.

Para cumprir o objetivo proposto, o artigo compreende quatro seções, além desta introdução e das conclusões. A segunda seção aborda as relações entre o Executivo e o Legislativo na sistemática orçamentária do país após a CRFB/88. A terceira enfoca a proposição do orçamento impositivo para as emendas parlamentares individuais ao orçamento e seus principais dispositivos normativos no caso mineiro. A quarta e a quinta seções tratam, respectivamente, dos dados e métodos de pesquisa utilizados, e dos resultados e sua discussão. Por fim, a sexta seção é destinada às considerações finais, na qual também se apontam sugestões para estudos futuros.

2. A SISTEMÁTICA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA: DO PLANEJAMENTO À EXECUÇÃO

¹ A legislatura equivale ao período do mandato dos parlamentares eleitos.

Como um dos mais antigos instrumentos de gestão da administração pública o orçamento atende a vários propósitos - político, contábil, fiscal, administrativo e gerencial – todos eles relacionados ao controle democrático das ações do Estado, principalmente no que concerne às finanças públicas (GREGGIANIN; SILVA, 2015). Na expressão mais estrita de seu significado, consiste na peça por meio da qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos para um dado exercício fiscal (AFONSO, 2016, OLIVEIRA 2009). No caso brasileiro, cada unidade da federação tem a incumbência de elaborar e aprovar o seu próprio orçamento e, ao final do exercício, prestar contas de sua execução.

A partir da CRFB/88, o sistema orçamentário passou a ser composto por instrumentos que devem ter sua elaboração, aprovação e execução realizadas de maneira harmônica e integrada. Válidos para todos os entes federativos, esses instrumentos são representados pelo PPAG, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela LOA. Com vigência de quatro anos, o PPAG estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública. A LDO define as metas e prioridades do governo, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA. Cabe à LOA a materialização anual dos programas e das ações que serão executados ao longo do exercício de sua vigência (GIACOMONI, 2012, OLIVEIRA, 2009).

Elaborada pelo Executivo, a LOA tramita pelo Legislativo, momento no qual os parlamentares podem propor emendas, perpassando por comissões que emitem parecer acerca do projeto. Após as apreciações e votações, o texto aprovado pelo Legislativo é encaminhado ao Executivo com vistas a sua sanção ou veto.

Após sancionado, cabe ao Executivo a implementação dos programas e ações da LOA, inclusive as emendas parlamentares. No entanto, o que se observa na prática é que os créditos estabelecidos e as despesas fixadas na LOA acabam não sendo executados conforme programados (GIACOMONI, 2012, OLIVEIRA, 2009, TOLLINI, 2008). Esse descolamento entre programação e execução tem suscitado controvérsias na literatura especializada acerca do caráter jurídico do orçamento brasileiro, se autorizativo ou impositivo (SANTOS, 2016). Sem adentrar na discussão dessa controvérsia², importa

² Para uma visão dos posicionamentos conflitantes em torno da questão, ver: Santos, A. D. (2016). Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os poderes executivo e legislativo. *Revista Orçamento em Discussão*, Brasília, (023).

registrar a existência de instrumentos comumente utilizados pelo Executivo com o intuito de promover ajustes na execução orçamentária, como o contingenciamento e a abertura de créditos adicionais (AFONSO, 2016)³.

O contingenciamento corresponde a um mecanismo formal adotado pelo Executivo, que visa evitar a ocorrência de discrepâncias entre arrecadação e despesa orçamentária. Consiste no retardamento ou na inexecução de parte da programação de despesa prevista na LOA, tendo em vista assegurar o equilíbrio orçamentário, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar n. 101/2000 - que restringe obrigatoriamente a geração de despesas quando verificado o risco de frustração das metas de resultado primário ou nominal. Sua base de incidência são as despesas discricionárias - as inversões financeiras, os investimentos, outras despesas correntes e as despesas de capital (GALHARDO, 2008, PINTO, 2006) - dentre as quais se inscrevem as emendas parlamentares.

A despeito desses instrumentos de flexibilização da execução da LOA, o espaço aberto ao Executivo para escolhas orçamentárias e a definição de prioridades de políticas públicas revela-se restrito (CASTRO, 2015, OLIVEIRA, 2009), refletindo a vinculação de receitas e despesas e a existência de despesas obrigatórias. Além de receitas que não podem ser utilizadas para despesas diferentes daquelas para as quais foram criadas, há a obrigatoriedade de gastos em determinadas funções, como nas áreas de saúde e educação. Os gastos obrigatórios incluem, dentre os principais itens, o pagamento de salários e encargos sociais de servidores ativos, os benefícios previdenciários e o serviço da dívida pública (OLIVEIRA, 2009).

A execução da despesa orçamentária transcorre em três estágios sequenciais, representados pelo empenho, a liquidação e o pagamento, conforme previsto na Lei n. 4.320/1964. O empenho precede a realização da despesa, estando restrito ao limite do crédito orçamentário. A liquidação consiste em verificar se há condição de cumprir com o direito do credor, registrado no empenho. Por fim, o pagamento materializa a entrega do numerário ao credor, extinguindo a obrigação do Executivo.

As despesas liquidadas e não pagas até o final do exercício corrente, são consideradas Restos a Pagar (RP), que se classificam em Restos a Pagar Processados (RPP) e Restos a Pagar Não Processados (RPNP) (BRASIL, 1964). Os RPP englobam as

³ Há outros mecanismos de flexibilidade orçamentária como os remanejamentos, as transposições e as transferências de recursos, que realocam recursos de uma categoria da programação a outra ou de um órgão a outro (GIACOMONI, 2012).

despesas que passaram pelo processo de liquidação, enquanto os RPNP englobam despesas que se encontram ainda em estágio de empenho.

Os RP também aportam flexibilidade à gestão orçamentária na medida em que se cria a obrigação de pagamento, por meio do empenho, mas não há a saída do recurso dos cofres públicos no exercício. Além disso, podem ser cancelados, quando se extingue a obrigação, ou prescritos, cinco anos após a sua inscrição. Dentre a ampla gama de despesas passíveis de inscrição em RP incluem-se as emendas parlamentares ao orçamento.

3. EMENDAS PARLAMENTARES E ADOÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO EM MINAS GERAIS

A discricionariedade do Executivo na implementação das emendas parlamentares ao orçamento, especialmente o fato de elas serem habitualmente eleitas como prioridade para fins de contingenciamento, suscitava reações de insatisfação no Legislativo desde a promulgação da CRFB/88 (GONTIJO, 2010). No Congresso Nacional, essa insatisfação fez surgir, ao longo do tempo, propostas legislativas visando tornar obrigatória a execução das despesas constantes no orçamento, cabendo destacar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 358/2013, posteriormente convertida na EC n. 86/2015. (MENDES; DIAS, 2014).

Cabe observar que o Congresso Nacional promulgou, em 26 de junho de 2019, a EC n. 100/2019, que estendeu a obrigatoriedade de execução de até 1% da RCL do exercício anterior para as emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal. Esse percentual será atingido apenas no segundo ano de vigência da EC, sendo definido o percentual de 0,8% para o exercício subsequente ao de sua promulgação (BRASIL, 2019). A EC limitou a 0,5% a parcela de RP que pode ser considerada para fins de cumprimento da execução financeira das programações das emendas de iniciativa de bancada e definiu também a possibilidade de contingenciamento dessas programações nos moldes já previstos para as emendas individuais (SANTOS; GASPARINI, 2020).

A partir da adoção pela União da EC n. 86/2015, sete estados, dentre eles Minas Gerais, e o Distrito Federal estabeleceram, no período de 2015 a 2018, a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais ao orçamento. No caso mineiro, como ocorreu na esfera federal, tramitaram pela ALMG, desde a promulgação da CEMG/89, algumas propostas de emenda ao texto constitucional com o objetivo de tornar

a LOA, ou ao menos parte dela, de execução obrigatória, como as PECs n. 29/2007 e n. 63/2013, ambas arquivadas.

Derivada da PEC n. 34/2015, foi promulgada, em 26 de julho de 2018, a EC n. 96/2018, conferindo caráter obrigatório às emendas individuais ao orçamento estadual. A referida EC traz determinações semelhantes àquelas adotadas na esfera federal pela EC n. 86/2015, tipificando aquilo que o neoinstitucionalismo sociológico designa como isomorfismo mimético⁴.

A EC n. 96/2018 limita a apresentação de emendas parlamentares a 1,0% da RCL prevista para o exercício corrente, devendo, como na esfera federal, a metade delas ser destinada a ações e serviços públicos de saúde. Este percentual seria cumprido progressivamente, da seguinte forma: 0,7% da RCL prevista no Projeto da LOA, em 2019; 0,8%, em 2020; 0,9%, em 2021; e 1,0%, a partir de 2022.

Para evitar a ocorrência de discrepância de valores destinados a diferentes parlamentares, a execução das emendas deve ocorrer independente de sua autoria, de maneira impessoal, equitativa e igualitária. A presença de impedimentos de ordem técnica, entretanto, conforme a Resolução SEGOV n. 688, de 28 de dezembro de 2018, desobriga a execução das emendas, seguindo medida similar adotada pela União, conforme Portaria Interministerial n. 10, de 23 de janeiro de 2018.

Como na esfera federal, em Minas Gerais os impedimentos técnicos também podem ser sanados. Para isso, até 120 dias após a publicação da LOA, os órgãos e entidades devem encaminhar as justificativas dos impedimentos ao Legislativo que, em até 30 dias, deve indicar ao Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável, bem como as propostas de correção daqueles que não o são. O Executivo, por sua vez, deve encaminhar, até 30 dias após este novo prazo, projeto de lei sobre o remanejamento da programação. Caso o Legislativo não delibere sobre o projeto em até 30 dias, ato do Executivo implementará o remanejamento, deixando de ser obrigatória a execução.

Além disso, a EC n. 96/2018 estabelece, com objetivo de corrigir possíveis contingenciamentos iniciais de todas as emendas parlamentares, que, na ausência do cumprimento da meta do resultado fiscal determinada pela LDO, pode ocorrer redução

⁴ Os processos de isomorfismo resultam de respostas padronizadas das organizações às incertezas do ambiente em que operam. No caso do isomorfismo mimético, as organizações tendem a reproduzir práticas e procedimentos adotadas por outras organizações similares que elas percebem ser mais legítimas ou bem sucedidas (DIMAGGIO; POWELL, 2005).

no valor destinado ao orçamento impositivo em índice igual ou menor ao que incide sobre as demais despesas discricionárias. Essa redução deve seguir a ordem de prioridades elencadas pelos deputados, sendo realizada de maneira equânime, independente da autoria da emenda.

Seguindo, mais uma vez, as iniciativas do Congresso Nacional, a ALMG promulgou, em 4 de setembro de 2019, a EC n. 100/19, que estende a obrigatoriedade de execução às emendas de blocos e bancadas, no montante correspondente até 0,0041% da RCL do exercício anterior, por deputado integrante do bloco ou da bancada. A análise aqui realizada, no entanto, leva em consideração apenas as emendas individuais, não contemplando as alterações trazidas pela referida EC.

4. DADOS E MÉTODOS DE ANÁLISE

Para atendimento ao objetivo proposto no artigo, a análise de dados realizada acerca da proposição e da execução orçamentária das emendas parlamentares individuais em Minas Gerais considera o recorte temporal de 2016 a 2019 que, conforme supracitado, além de englobar parte dos períodos anterior e posterior à vigência da EC n. 96/2018, equivale a um ciclo completo do PPAG e contempla duas legislaturas parlamentares. O PPAG 2020-2023, atualmente vigente, não foi levado em consideração na análise, uma vez que sua execução ainda está em andamento.

Através das bases de dados de aprovação das emendas parlamentares individuais, geradas pela Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPPN) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e pela Secretaria de Estado de Governo (SEGOV), obteve-se o quantitativo e o valor de emendas aprovadas à LOA, por proponente e função. A partir dessas informações, aferiu-se, para cada ano do período analisado, além do número de emendas propostas, a distribuição do crédito autorizado por parlamentar.

Para a análise da execução orçamentária das emendas individuais, foram formulados os seguintes indicadores anuais: taxa de empenho das programações, tendo como base a razão entre os totais empenhados e os limites autorizados; taxa de liquidação das programações, tendo como base a razão entre os totais liquidados e os limites autorizados; e taxa de pagamento das programações, tendo como base a razão entre os totais pagos e os limites autorizados. Todos os indicadores foram mensurados

considerando o número total de parlamentares e a sua divisão segundo o posicionamento em relação ao Executivo, ou seja, os grupos de oposição, governista, e independente – que não fazem parte da base de apoio do governo, nem da de oposição⁵.

No cálculo dos referidos indicadores seriam utilizadas, a princípio, informações de bases diretamente extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). No entanto, essas bases não permitiram uma análise adequada da execução das emendas individuais pelo fato de não existir, em Minas Gerais, um Indicador de Procedência e Uso - IPU⁶ específico⁷ para este tipo de despesa, dificultando a discriminação dos valores destinados a cada uma das categorias de emendas parlamentares - que também podem ser coletivas - e impedindo que a programação executada seja vinculada ao autor da iniciativa.

Para superar esse obstáculo, buscou-se um diálogo direto com a equipe responsável pelo controle de emendas parlamentares no âmbito do Executivo. Após alguns alinhamentos, foi possível, com o auxílio da Subsecretaria de Coordenação e Gestão Institucional (SCGI) da SEGOV, obter o cruzamento entre dados extraídos do SIAFI e dados extraídos do Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais (SIGCON-MG- Módulo Saída⁸). A nova base de dados, proveniente de tal cruzamento, também foi conjugada com informações de deputados por legislatura, disponibilizadas pela ALMG, através da função PROCV da ferramenta Microsoft Office Excel, viabilizando o cálculo dos indicadores.

Cabe frisar que o arquivo encaminhado pela SEGOV apresentava dados que permitiram verificar o montante orçamentário anual não executado devido à presença de impedimentos técnicos não sanados. A partir dos valores de empenho, liquidação e pagamento disponibilizados, também foi possível calcular os percentuais de despesas referentes às emendas individuais anualmente inscritas em RPNP e RPP.

⁵ Consideraram-se governistas os parlamentares dos partidos do PT, AVANTE, MDB, PCdoB, PMDB, PR, PRB, PROS; oposição os integrantes dos partidos PSBD, DEM, PDT, PP, PTB; e independentes os representantes do DC, PATRI, PODE, PPS, PSB, PSC, PSD, PTC, PV, e REDE.

⁶ Identifica a origem e a utilização dos recursos.

⁷ As emendas, em Minas Gerais, são identificadas pelos IPU 4 (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã) e 8 (Recursos Recebidos para Emendas Parlamentares).

⁸ O Sistema de Gestão de Convênios, Portarias e Contratos do Estado de Minas Gerais - SIGCON-MG foi criado pelo Decreto nº 44.424, de 21 de dezembro de 2006, com a finalidade de acompanhar, coordenar e controlar os instrumentos de natureza financeira que permitam a entrada e a saída de recursos no Tesouro Estadual. O Módulo de Saída do SIGCON-MG surgiu da necessidade de informatizar o processo de celebração de convênios de saída e de consolidar informações gerenciais para o fomento das atividades de articulação política

A metodologia de apuração da execução orçamentária empregada pela SEGOV, no entanto, apresenta algumas limitações. Até 2018 não existia controle da referida Secretaria, e nem da ALMG, sobre a execução orçamentária das emendas individuais em sua totalidade⁹, sendo acompanhadas apenas as modalidades de transferência que geram uma espécie de “código de rastreio” no SIAFI, quais sejam: celebração de convênio, caixa escolar, resolução e transferência especial. Ressalta-se, porém, que, no caso das modalidades resolução e caixa escolar, não existe integração entre o SIGCON- Módulo Saída e o sistema interno das unidades orçamentárias. Para esses casos, a SEGOV destacou que os valores foram diretamente informados pelos órgãos responsáveis pela execução de cada emenda e, posteriormente, acrescidos à base de dados por ela encaminhada. Dessa forma, os resultados apurados desconsideram, para o período de 2016 a 2018, a execução orçamentária de emendas nas modalidades aplicação direta e execução direta.

Após a promulgação da EC n. 96/2018, passou a ser obrigatória a disponibilização, na internet, por parte do Executivo e do Legislativo, das programações incluídas por emendas individuais, contendo informações sobre o instrumento de execução, o beneficiário, eventuais impedimentos, e o estágio de execução da despesa, entre outras. Assim, para o exercício de 2019, os resultados apurados consideram todas as modalidades de transferência.

É importante frisar, ainda, que, para que fosse possível comparar as variáveis orçamentárias ao longo do recorte temporal selecionado, todos os valores apresentados no artigo foram atualizados para preços de dezembro de 2019. Utilizou-se, para tanto, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), informado pelo Banco Central do Brasil em <<https://www.bcb.gov.br/>>.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

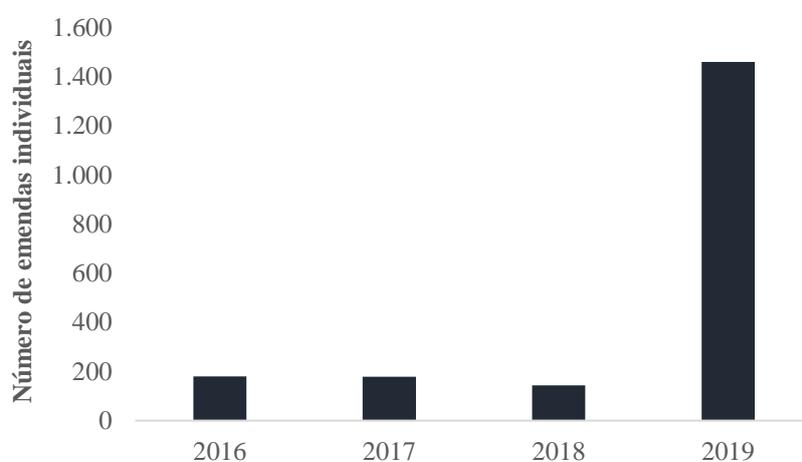
No período anterior à EC n. 96/2018, o limite destinado às emendas individuais era negociado entre Executivo e Legislativo, podendo variar de forma significativa entre os exercícios. A partir da EC n. 96/2018, o limite passa a se referenciar na RCL, como visto na seção 3, introduzindo um elemento de previsibilidade em sua definição. No primeiro ano de vigência dessa mudança, conforme dados informados pela SEPLAG,

⁹ As emendas podem ser executadas nas seguintes modalidades: aplicação direta, celebração de convênio, execução direta, caixa escolar, resolução e transferência especial.

observa-se um aumento considerável no valor reservado na LOA para as referidas emendas: de um valor médio da ordem de R\$ 172.813.059,55 no triênio 2016-2018, o limite orçamentário para as emendas individuais sobe para R\$ 447.697.219,65 no exercício de 2019¹⁰.

Após a promulgação da EC n. 96/2018 observou-se também um aumento no número de emendas individuais apresentadas, conforme gráfico 1.

Gráfico 1 - Número de emendas individuais apresentadas ao orçamento estadual entre 2016 e 2019 – Minas Gerais



Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se pelo gráfico que, no período 2016-2018, cada parlamentar propunha uma média de aproximadamente duas emendas por exercício, que se eleva para cerca de 19 emendas por parlamentar em 2019. As possíveis motivações para esse aumento remetem não apenas ao maior volume de recursos destinados às emendas individuais, mas também à necessidade de os parlamentares elencarem suas prioridades, uma vez que os montantes aprovados podem sofrer alterações e/ou cortes na execução, em decorrência de fatores externos ou contingenciais.

Tendo em vista a execução orçamentária e financeira das emendas individuais, a tabela 1 apresenta o resumo das taxas anuais de empenho obtidas pelos parlamentares no período 2016-2019, consolidadas por grupo de parlamentares.

¹⁰ Valores atualizados pelo IPCA de dezembro de 2019

Tabela 1- Taxas de empenho das emendas parlamentares individuais ao orçamento estadual, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Taxa de Empenho			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	75,52%	74,31%	73,73%	78,96%
2017	53,75%	59,63%	51,17%	52,49%
2018	5,31%	6,65%	5,04%	5,16%
2019	81,86%	84,58%	85,39%	80,18%

Fonte: SEGOV. Elaborado pelos autores.

Com a EC n. 96/2018 observa-se a redução da discricionariedade do Executivo no tocante ao empenho das despesas referentes às emendas individuais, que se manifesta com maior nitidez nos exercícios de 2017 e, especialmente, de 2018. O exercício de 2019 apresenta as maiores taxas de empenho do período analisado, tanto geral quanto por grupo, refletindo que, para além do aumento do crédito autorizado, a EC reduziu o descolamento entre o limite autorizado por parlamentar e a primeira fase da execução orçamentária, fazendo com que um maior número de emendas fosse, a princípio, atendido. Promoveu, também, uma distribuição mais equitativa dos valores empenhado entre os grupos de parlamentares. Embora não tenham sido observadas diferenças significativas entre as taxas dos referidos grupos no período 2016-2018, o exercício de 2019 é o único em que essa variação é justificada única e exclusivamente pela presença de impedimentos técnicos.

Assim como na fase de empenho, a EC n. 96/2018 produziu efeitos relevantes sobre a taxa de liquidação da despesa, que aumentou consideravelmente no exercício de 2019, comparativamente aos exercícios anteriores, conforme dados da tabela 2. Tal aumento indica que um maior número de emendas passou a receber, efetivamente, e dentro do exercício financeiro, o material, serviço, bem ou obra contratados para sua execução.

Tabela 2 - Taxas de liquidação das emendas parlamentares individuais ao orçamento estadual, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Taxa de Liquidação			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	48,63%	43,75%	51,29%	49,37%
2017	44,44%	44,27%	43,86%	45,49%
2018	4,93%	6,06%	4,76%	4,69%
2019	71,12%	75,37%	74,45%	69,07%

Fonte: SEGOV. Elaborado pelos autores.

Para todos os exercícios analisados a taxa de liquidação é inferior à de empenho, indicando que uma parcela variável das emendas tem suas despesas empenhadas, mas não liquidadas. No entanto, as maiores taxas de liquidação, tanto geral quanto por grupo, do exercício de 2019 comparativamente às taxas do período 2016-2018 sinalizam uma disposição mais efetiva do Executivo quanto à execução das emendas individuais. Apesar de não terem sido observadas diferenças significativas entre as taxas de liquidação por grupo nos exercícios do período 2016-2018, os dados referentes a 2019 apontam para a não discriminação, positiva ou negativa, de parlamentares em decorrência de sua filiação partidária no tocante à distribuição dos valores liquidados após a vigência do orçamento impositivo.

Para todos os exercícios do período analisado, as taxas de pagamento das emendas individuais revelam-se ainda menores que as taxas de liquidação, conforme mostram os dados da tabela 3. Há, contudo, expressivo aumento da taxa de pagamento do exercício de 2019 comparativamente aos exercícios anteriores.

Tabela 3 - Taxas de pagamento das emendas parlamentares individuais ao orçamento estadual, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Taxa de Pagamento			
	Geral	Grupo Oposição	Grupo Governista	Grupo Independente
2016	42,13%	36,95%	44,96%	42,91%
2017	33,28%	25,51%	36,86%	34,70%
2018	1,64%	1,73%	1,90%	1,03%
2019	60,10%	62,97%	61,94%	58,82%

Fonte: SEGOV. Elaborado pelos autores.

As maiores taxas de pagamento do exercício de 2019, tanto geral quanto por grupo, representam uma redução do descolamento entre o limite autorizado por parlamentar e a terceira e última fase da execução orçamentária, que se revela particularmente expressivo em 2018. Apesar de não terem sido observadas diferenças significativas entre as taxas por grupo no período 2016-2018, os dados referentes a 2019 sinalizam para uma distribuição equitativa dos totais pagos, cabendo destacar que a taxa correspondente ao grupo de oposição supera a geral, respectivamente 62,97% e 60,10% do valor das emendas.

Além de ter elevado as taxas de empenho, liquidação e pagamento, a adoção do orçamento impositivo sinaliza também para a redução da discricionariedade do Executivo entre estas fases de execução da despesa, como indicam os dados da tabela 4, referentes aos percentuais anuais de inscrição em RPNP e RPP.

Tabela 4 - Inscrição de emendas parlamentares individuais ao orçamento estadual em RPNP e RPP, geral e por grupo, de 2016 a 2019

Ano	Geral		Grupo Oposição		Grupo Governista		Grupo Independente	
	RPNP	RPP	RPNP	RPP	RPNP	RPP	RPNP	RPP
2016	35,61%	13,36%	41,13%	15,54%	30,44%	12,34%	37,48%	13,08%
2017	17,31%	25,11%	25,76%	42,38%	14,28%	15,96%	13,32%	23,72%
2018	7,16%	66,79%	8,92%	71,50%	5,66%	60,13%	9,14%	78,15%
2019	13,12%	15,50%	10,90%	16,45%	12,82%	14,84%	13,86%	14,84%

Fonte: SEGOV. Elaborado pelos autores.

À exceção de 2018, no qual os baixos percentuais de inscrição de emendas individuais em RPNP podem ser relacionados ao fato de as taxas de empenho com este tipo de despesa terem sido muito pequenas, o exercício de 2019 apresentou o menor percentual de inscrição em RPNP do período analisado. Nota-se ainda que o exercício de 2019 caracteriza-se por percentual de inscrição das emendas do grupo de oposição inferior ao percentual geral, ao contrário do que ocorre nos exercícios anteriores, sinalizando, também aqui, um tratamento mais impessoal do Executivo aos parlamentares dos diferentes grupos após a adoção do orçamento impositivo.

É importante mencionar que outro possível efeito da adoção do orçamento impositivo foi a redução do descolamento entre as fases de liquidação e pagamento, representado pelos percentuais anuais de inscrição em RPP, dispostos na tabela 4. Esse resultado indica uma diminuição do descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, já que, no caso das despesas inscritas em RPP, que correspondem a gastos já

liquidados, mas não pagos dentro do exercício, conforme descrito na seção 3, os efeitos financeiros ocorrem no exercício seguinte ao do reconhecimento da despesa.

Comparando-se a média dos percentuais obtidos no período 2016-2018, da ordem de 35,08% do valor das emendas individuais, ao percentual obtido após a vigência da EC n. 96/2018, verifica-se expressiva redução do montante deste tipo de despesa inscrita em RPP. Adicionalmente, observa-se que os percentuais se encontram distribuídos de maneira mais equitativa entre os grupos em 2019.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ideia de orçamento impositivo aponta para o rebalanceamento de poder entre Executivo e Legislativo no que toca ao orçamento público. As propostas de sua adoção emergiram do interesse do Legislativo em conferir maior previsibilidade à execução da programação orçamentária e convergiram no sentido da obrigatoriedade da implementação, pelo Executivo, de emendas propostas pelos parlamentares à LOA. Minas Gerais, seguindo o modelo adotado pela União, tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais por meio da EC n. 96/2018, vinculando sua aprovação a um percentual da RCL do exercício anterior, o que foi, posteriormente, estendido às emendas de bancada.

A análise da adoção do orçamento impositivo pelo estado apontou efeitos expressivos no tocante aos limites destinados aos parlamentares para atendimento às emendas individuais à LOA. No primeiro ano de sua vigência, tais limites, além de terem passado a ser igualmente distribuídos, experimentaram um aumento muito significativo, mais que dobrando em relação à média geral do triênio anterior, o que se fez acompanhar de um incremento ainda mais expressivo da média de emendas apresentadas por parlamentar.

Quanto aos fatores que interferem diretamente na obrigatoriedade da execução das emendas individuais, constatou-se que não houve utilização do mecanismo de contingenciamento no período analisado, mesmo nos anos que antecedem o orçamento impositivo.

Quanto aos indicadores de execução orçamentária, os valores atestam que as disposições da EC n. 96/2018 tiveram efeitos sobre as taxas de empenho, liquidação e pagamento, que aumentaram significativamente em relação à situação anterior à sua vigência. Consequentemente, também foi observada uma redução nos percentuais de

inscrição das despesas em RP. O exame dos indicadores, além disso, não mostrou diferenças significativas entre as taxas de parlamentares da oposição, governistas e independentes, antes ou após o orçamento impositivo.

De maneira geral, observou-se que, ao reduzir a autonomia decisória do governo, o orçamento impositivo foi capaz de diminuir a imprevisibilidade acerca da execução das emendas individuais. A partir disso, nota-se que ele tem a capacidade de promover mudanças relevantes no jogo político, tendo em vista que o Executivo vê reduzida sua margem de discricionariedade na utilização de um de seus principais instrumentos de negociação de apoio político no Legislativo. No entanto, resta evidenciado que a fase de operacionalização do pagamento das despesas orçamentárias persiste como um espaço que confere ao Executivo relativa autonomia decisória para flexibilizar o caráter impositivo atribuído pela EC n. 96/2018 às emendas individuais – o que também se aplica às emendas de bancada. A natureza impositiva assumida pelas emendas parlamentares não pode ser interpretada como algo que as tornam, de fato, equivalentes a orçamento obrigatório, quando de seu pagamento.

Como desdobramento, esse esvaziamento (ainda que restrito, em larga medida, às dotações orçamentárias) do uso instrumental da execução de emendas individuais ao orçamento na obtenção de apoio político ao Executivo no Legislativo tende a estimular, ou reforçar, a adoção de outros meios de exercer influência sobre o posicionamento dos parlamentares, que podem ser menos transparentes e até mesmo ilegais. Como ilustração desses meios, é possível apontar a utilização das emendas de relator, atualmente vetadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e, mais recentemente, de comissão.

Tendo em vista o caráter recente do orçamento impositivo conferido as emendas parlamentares, sugere-se que trabalhos futuros considerem um intervalo temporal mais amplo e que, caso seja possível acessar os dados em relação ao período que antecede sua adoção, abarquem todas as modalidades de emendas parlamentares, o que não ocorreu na elaboração do presente artigo, devido às limitações dos registros dos sistemas utilizados em Minas Gerais, conforme descrito na quarta seção. É importante que essas análises também considerem as possíveis implicações relacionadas ao cenário fiscal, dado que o crescimento anual verificado para a RCL já era, antes da promulgação da EC n. 96/2018, em grande parte comprometido pelo elevado grau de despesas obrigatórias do governo estadual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. 1988. Dados, 31, 1: 5-34. Disponível em <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>> Acesso em: 27 fev. 2019.
- AFONSO, José Roberto. **Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma**. Espaço Jurídico: Journal of Law, v. 17, n. 1, p. 9-28, 2016. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7277402>>. Acesso em 02 jun. 2021.
- CASTRO, Barbara Mendes de. **Orçamento Impositivo No Brasil: Uma Análise Das Implicações De Sua Adoção Pela União**. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2138>>. Acesso em: 20 out. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 28 out. 2019.
- BRASIL. **Emenda Constitucional. n. 86/2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm>. Acesso em: 08 jun. 2020.
- BRASIL. **Emenda Constitucional. n. 100/2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em: 01 jul. 2020.
- BRASIL. **Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em: 28 out. 2019.
- BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 28 out. 2019.
- DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. **A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais**.

RAE-Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rae/article/view/37123>. Acesso em: 09 abr. 2020.

GALHARDO, José Antônio Gouvêa. **Os reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão dos administradores: um estudo exploratório a partir dos julgamentos do Tribunal de Contas da União dos exercícios de 2001 a 2006**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP, São Paulo, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012. 354p.

GONTIJO, Vander. **Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência**. Cadernos Aslegis, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11312>>. Acesso em: 04 dez. 2019.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. **O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015**. Orçamento em discussão. Brasília, n. 16, p. 6-42, 2015. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509462/OED0016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 jun. 2020.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A ideologia do "presidencialismo de coalizão"**. Lutas Sociais, n. 24, p. 60-69, 2010. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/05-Danilo%20Enrico%20Martuscelli.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2020. Menezes, D. C., & Pederiva, J. H. (2015).

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento impositivo: elementos para discussão**. Administração Pública e Gestão Social, p. 178-186, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4677>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG. 1989. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>> Acesso em: 29 out. 2019.

MINAS GERAIS. **Emenda Constitucional. n. 96/2018**. Acrescenta dispositivos aos arts. 159, 160 e 181 da Constituição do Estado e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=96&comp=&ano=2018> >. Acesso em: 01 jul. 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009. 325p.

PINTO, E. G. **Discricionariedade, contingenciamento e controle orçamentário.** Revista Gestão & Tecnologia, v. 6, n. 2, p. 1-24, 2006. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/183/178>>. Acesso em: 13 fev. 2020.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **ORÇAMENTO IMPOSITIVO: VIABILIDADE, CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE.** 2007. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/H-Coord_Legislativa-Setex-Internet-2007_15363.pdf> Acesso em: 30 nov. 2019.

Portaria Interministerial nº 10, de 23 de janeiro de 2018. (2018). Dispõe sobre procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, e prazos e procedimentos para a superação de impedimentos técnicos, com vistas ao atendimento do disposto no art. 166, §§ 9º a 18, da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/legislacao/>>. Acesso em 30 nov. 2019.

Resolução SEGOV n. 688, de 28 de dezembro de 2018. (2018). Dispõe sobre procedimentos e prazos para apresentação, registro e operacionalização das emendas parlamentares individuais à Lei Orçamentária Anual de 2019. Belo Horizonte, MG. Acesso em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/212440/caderno1_2018-12-29%2023.pdf?sequence=1. 02 dez 2019.

RODRIGUES, Larissa Lorena; REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares. **Orçamento impositivo em Minas Gerais: uma análise dos possíveis impactos fiscais da aprovação da PEC 63/2013.** Boletim de orçamento e finanças, v. 12, n. 130, p. 112-124, fev. 2016. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=001065084. Acesso em: 25 fev. 2020.

SANTOS, Adiel Lopes dos. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo.** Orçamento em discussão. Brasília, n. 23, p. 6-65, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-23-2016-carater-da-lei-orcamentaria-anual-e-suas-implicacoes-no-equilibrio-de-forca-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo>. Acesso em: 23 mar. 2020.

TOLLINI, Helio. **Em busca de uma participação efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária.** Brasília, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1781>>. Acesso em: 31 mar. 2020.