

**UNB - UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO  
ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS**

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UM ESTUDO DAS EMENDAS DOS  
CONGRESSISTAS DO DF**

GABRIEL PIMENTEL DA SILVA

Orientador: Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO ECONÔMICA DE  
FINANÇAS PÚBLICAS**

Brasília/DF: Agosto – 2020

**UNB - UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO  
ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS**

**ORÇAMENTO PÚBLICO: UM ESTUDO DAS EMENDAS DOS  
CONGRESSISTAS DO DF**

**GABRIEL PIMENTEL DA SILVA**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM FINANÇAS PÚBLICAS.**

**APROVADA POR:**

---

**Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior**  
**Orientador**

---

**Prof. Dr. José Carneiro da Cunha de Oliveira Neto**  
**Examinador interno**

---

**Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior**  
**Examinador interno**

**Brasília/DF, 07 de Agosto de 2020**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, por permitir e proteger a minha caminhada nesta jornada do conhecimento, a minha esposa e filho, por compreenderem a minha ausência nos momentos de estudo e dedicação, aos meus pais, irmãos e amigos pelo apoio nesta conquista que tanto me orgulha.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Governo do Distrito Federal, à Secretaria de Estado da Casa Civil do DF, à Escola de Governo do DF e aos meus superiores hierárquicos por viabilizarem a minha participação no curso.

Agradeço à Universidade de Brasília e à FACE pela elevada excelência na docência do curso.

Agradeço ao coordenador do curso, ao orientador desta dissertação, aos professores e funcionários da FACE pela dedicação no desempenho das suas atividades.

Agradeço aos meus colegas de trabalho e de turma pelo apoio e incentivo no decorrer do curso.

*“Os que se encantam com a prática sem a ciência são como os timoneiros que entram no navio sem timão nem bússola, nunca tendo certeza do seu destino.”*

Leonardo da Vinci

## RESUMO

A presente pesquisa se pauta na análise do orçamento público brasileiro e tem como objetivo o entendimento das prioridades e das condições em que são empregados os recursos públicos destinados via Emendas Individuais, aumentando a publicidade e a transparência desses recursos e ofertando um estudo apropriado ao aumento da capacidade de planejamento, negociação e captação desses recursos. Primeiramente, é abordada uma análise histórica que envolve a formação do Estado e seu governo. Com isso, é compreendido como se deu a construção do orçamento público na história, explicando a construção das suas ideias principais. Dessa forma, são apresentados, no âmbito do Congresso Nacional, o uso de emendas na lei orçamentária como estratégia política para a obtenção de apoio e votos entre o executivo e legislativo. Em seguida, é discutido sobre os aspectos da natureza da lei orçamentária. A partir disso é tratado sobre os seus aspectos autorizativos e impositivos. Para isto, são tecidos comentários atinentes à Emenda Constitucional nº 86/2015 e suas consequências na política brasileira. Ao final é realizada uma análise das emendas individuais dos Deputados Federais e Senadores da República eleitos no Distrito Federal.

**Palavras-chave:** Emendas individuais; Orçamento Impositivo; Lei Orçamentária; Poder Legislativo.

## **ABSTRACT**

This research is based on the analysis of the Brazilian public budget and aims to understand the priorities and conditions in which public resources destined through Individual Amendments are used, increasing the publicity and transparency of these resources and offering an appropriate study to increase the planning, negotiation and fundraising capacity. First, a historical analysis involving the formation of the State and its government is addressed. With this, it is understood how the construction of the public budget took place in history, explaining the construction of its main ideas. In this way, the use of amendments to the budgetary law as strategic policies for obtaining support and votes between the executive and the legislature are presented at the National Congress. Then, it is discussed about aspects of the nature of budget law. From that point on, its authoritative and imposing aspects is dealt with. To this end, comments is made regarding Constitutional Amendment No. 86/2015 and its consequences in Brazilian politics. At the end, an analysis is performed of the individual amendments of the Federal Deputies and Senators of the Republic elected in the Federal District.

**Keywords:** Individual amendments; Tax Budget; Budget Law; Legislative power.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Distribuição das emendas por anos e por características dos autores. ...	86
<b>Tabela 2</b> - Comparação da distribuição das emendas por características partidárias conforme UF de destino X UF do autor. ....	88
<b>Tabela 3</b> - Análise descritiva dos valores em reais das emendas de acordo com a faixa de valor. ....	91
<b>Tabela 4</b> - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com a função. ....	91
<b>Tabela 5</b> - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com a modalidade de aplicação. ....	92
<b>Tabela 6</b> - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com a região de destino. ....	93
<b>Tabela 7</b> - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com o grupo de natureza de despesa e esfera de modalidade de aplicação. ....	95
<b>Tabela 8</b> - Análise descritiva da distribuição das emendas e dos valores pelo tipo de unidade orçamentária. ....	96
<b>Tabela 9</b> - Comparação da distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com as categorias de anos. ....	98
<b>Tabela 10</b> - Comparação da distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com as categorias de anos. ....	99
<b>Tabela 11</b> - Distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com as categorias de anos. ....	100
<b>Tabela 12</b> - Comparação da distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com o tipo de autor. ....	101
<b>Tabela 13</b> - Distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com o tipo de autor. ....	102
<b>Tabela 14</b> - Comparação da distribuição das emendas por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a região do autor. ....	103

<b>Tabela 15</b> - Análise descritiva dos valores medianos e totais por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a região do autor. ....	105
<b>Tabela 16</b> - Comparação da distribuição das emendas por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com a região do autor.....	106
<b>Tabela 17</b> - Análise descritiva dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesa de acordo com a região do autor. ....	107
<b>Tabela 18</b> - Distribuição das emendas por tipo de unidade orçamentária de acordo com a região do autor.....	108
<b>Tabela 19</b> - Análise descritiva dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com a região do autor.....	109
<b>Tabela 20</b> - Comparação da distribuição das emendas por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a ideologia partidária do autor da emenda. ....	111
<b>Tabela 21</b> - Análise descritiva dos valores medianos e totais por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a ideologia partidária do autor da emenda. ....	112
<b>Tabela 22</b> - Comparação da distribuição das emendas por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com a região do autor.....	113
<b>Tabela 23</b> - Análise descritiva dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesa de acordo com a ideologia partidária do autor. ....	114
<b>Tabela 24</b> - Distribuição das emendas por tipo de unidade orçamentária de acordo com a ideologia partidária do autor. ....	115
<b>Tabela 25</b> - Análise descritiva dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com a região do autor.....	116
<b>Tabela 26</b> - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas dos parlamentares do DF de acordo com o ano e as características dos autores.....	118
<b>Tabela 27</b> - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas dos parlamentares do DF de acordo com a função e modalidade de aplicação.....	119
<b>Tabela 28</b> - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas dos parlamentares do DF de acordo com a região e UF de destino. ....	120
<b>Tabela 29</b> - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas dos parlamentares do DF de acordo com grupo de natureza de despesa e esfera de modalidade de aplicação.....	120

**Tabela 30** - Análise descritiva da distribuição das emendas e dos valores pelo tipo de unidade orçamentária das emendas dos parlamentares do DF. .... 121

**Tabela 31** - Análise descritiva dos valores em reais das emendas do DF de acordo com a faixa de valor. .... 122

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Distribuição das emendas conforme a sua função.....	89
<b>Figura 2</b> - Distribuição das emendas conforme modalidade de aplicação.....	90
<b>Figura 3</b> - Distribuição dos valores das emendas por níveis. ....	90
<b>Figura 4</b> - Distribuição percentual das emendas por regiões de destino. ....	93
<b>Figura 5</b> - Distribuição percentual das emendas por grupo de natureza de despesa. .....	94
<b>Figura 6</b> - Distribuição percentual da esfera de modalidade de aplicação das emendas.....	94
<b>Figura 7</b> - Distribuição dos valores das emendas do DF por níveis.....	122

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA .....	13
1.2 PRESSUPOSTOS .....	15
1.3 OBJETIVOS (GERAL E ESPECÍFICO) .....	15
1.3.1 Objetivos Geral .....	15
1.3.2 Objetivos Específico .....	16
1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA .....	16
1.5 ESCOPO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	16
1.6 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS .....	17
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b> .....	<b>20</b>
2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	20
2.1.1 Organização político-administrativa .....	20
2.1.2 Federalismo no Brasil .....	21
2.1.3 Repartição de Competências .....	23
2.1.4 Competências Constitucionais: União, Estados, DF, Municípios .....	24
2.1.5 Administração Pública .....	26
2.1.6 Separação dos Poderes .....	28
2.1.7 Sistema de Governo .....	29
2.1.8 Partidos Políticos .....	31
2.2 ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO – APLICAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....	32
2.2.1 Falhas de Mercado .....	32
2.2.2 Razões da Intervenção do Estado na Economia .....	35
2.2.3 Eficiência de Mercado e Equidade .....	37
2.2.4 Funções Clássicas do Estado .....	39
2.3 ORÇAMENTO PÚBLICO .....	41
2.3.1 O papel das políticas públicas .....	41
2.3.2 Impactos da LRF sobre o sistema de planejamento governamental .....	42
2.3.3 Processo Orçamentário .....	46
2.3.4 A Lei Orçamentária Anual .....	61
2.3.5 O caráter impositivo da Lei Orçamentária e seus efeitos .....	62
2.4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E PRÁTICAS PORK BARREL .....	68
2.4.1 Processo Eleitoral Brasileiro .....	68
2.4.2 Presidencialismo .....	74

2.4.3 “Pork Barrel” .....	77
2.5 EMENDAS INDIVIDUAIS – COMPORTAMENTO DOS PARLAMENTARES E DO PODER EXECUTIVO .....	79
2.5.1 Regras do Jogo .....	79
2.5.2 Orçamento Impositivo.....	80
2.5.3 O relacionamento entre Executivo e Legislativo.....	81
2.5.4 Comportamento do Poder Executivo .....	84
2.6 RESULTADOS .....	85
2.6.1 Prioridades e preferências dos congressistas brasileiros.....	85
2.6.2 Prioridades e preferências dos congressistas do Distrito Federal.....	117
<b>3 CONCLUSÃO .....</b>	<b>123</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>125</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A Constituição Federal de 1988 estabelece na sua seção dedicada ao orçamento público que são leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo Federal: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Além disso, a Carta Magna determina que o Congresso Nacional vote, em suas respectivas casas, os projetos das leis orçamentárias.

No entanto, visando também à garantia de participação dos parlamentares – Deputados Federais e Senadores da República – na alocação dos recursos orçamentários, a Constituição Federal prevê emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual - PLOA, as quais são conhecidas no âmbito da Administração Pública como emendas parlamentares.

Tal expediente permite que os integrantes do Poder Legislativo Federal, por meio de propostas de alteração do PLOA, determinem a alocação de recursos públicos em função dos compromissos políticos assumidos na campanha eleitoral e durante os mandatos, tanto junto aos estados e municípios quanto às instituições.

Há quatro tipos de emendas parlamentares: as individuais, as de bancada, as de comissão e as de relatoria. As individuais referem-se às propostas de emendas apresentadas pelos parlamentares. As de bancada são as apresentadas coletivamente pelos parlamentares de um mesmo estado ou região. As de comissões técnicas e das Mesas Diretoras da Câmara e do Senado também são coletivas. As de relatoria são feitas pelo parlamentar que, no ano de votação do PLOA, foi escolhido para elaborar o parecer orçamentário definitivo – o denominado relatório geral.

O campo de estudo desta dissertação será as Emendas Individuais, as quais, após a promulgação da Emenda Constitucional – EC 86/2015, são de execução orçamentária e financeira obrigatória e aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no PLOA, sendo que a metade deste percentual é destinado às ações e serviços públicos de saúde. Com essa EC, em tese, o Poder Executivo perdeu a capacidade de definir, conforme critérios de oportunidade e de conveniência, quais as emendas serão executadas.

Entretanto, veículos de comunicação, com frequência, informam que o Ministério da Economia desbloqueou milhões ou bilhões de reais do orçamento para

atender às emendas individuais de deputados e senadores em troca de apoio em votações importantes. Não obstante, para estudiosos e especialistas políticos, a liberação desses recursos visa à obtenção de apoio para a agenda política do Presidente da República.

Outra prática que merece atenção é a do “Pork-Barrel”, sendo uma expressão consagrada pela literatura internacional para designar o particularismo legislativo, em que parlamentares utilizam a destinação de recursos - emendas - com a finalidade de angariar votos com o eleitorado. Essa prática pode levar à alocação inadequada dos recursos públicos, fazendo com que muitos locais recebam mais do que a distribuição coerente dos recursos.

Percebe-se em emendas parlamentares indícios de "Pork-Barrel" quando o parlamentar autor da emenda obtém benefícios para determinada localidade ou público específico, conquistando, com isso, prestígio individual e sustentação política para se reeleger.

Entre os anos de 2009 e 2020, 104.330 emendas, totalizando cerca de 102 bilhões de reais, foram incluídos na LOA por intermédio das Emendas Individuais. Nesses anos, 1.565 parlamentares, das mais variadas legendas político-partidárias, como o Partido dos Trabalhadores – PT, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB e o Partido Social Liberal – PSL, destinaram recursos orçamentários para financiar políticas públicas de saúde, educação, segurança, moradia, e demais temáticas constantes na LOA.

Considerando as boas práticas de aplicação das finanças públicas, o cenário político-econômico, a diversidade de autores, ideologias e partidos políticos, o montante e a transparência das informações sobre as emendas individuais, este trabalho propõe o exame da seguinte questão: quais são as preferências dos Deputados Federais e Senadores da República na alocação orçamentária dos recursos públicos destinados às emendas individuais?

As respostas procedentes desse problema de pesquisa contribuirão para o estudo do orçamento público e das finanças públicas, em especial na organização e conexão de assuntos relacionados à destinação de Emendas Individuais, como planejamento e financiamento de políticas públicas, captação e negociação de recursos, transparência e *accountability*.

## 1.2 PRESSUPOSTOS

Definida a delimitação do problema de pesquisa, que circula as políticas públicas aplicadas por intermédio das Emendas Individuais ao Orçamento Geral da União, que são decididas por Deputados e Senadores do Congresso Nacional e executadas pelo Poder Executivo Federal, pode-se passar para a definição dos pressupostos.

Inicialmente, pressupõe-se que os parlamentares são representantes políticos da população brasileira e buscam a satisfação dos direitos e garantias fundamentais aludidas na Constituição Federal, independente da procura por vantagens eleitorais ou preferências individuais alheias à vontade geral dos brasileiros.

Em segundo lugar, conforme estipula a Constituição da República após a EC 86/2015, pressupõe-se que o Poder Executivo pratica a execução equitativa das programações de caráter obrigatório, observando critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Dito isso, esta dissertação buscará o entendimento das prioridades e das condições em que são empregados os recursos públicos destinados via Emendas Individuais, aumentando a publicidade e a transparência desses recursos e ofertando um estudo apropriado ao aumento da capacidade de planejamento, negociação e captação desses recursos.

## 1.3 OBJETIVOS (GERAL E ESPECÍFICO)

A fim de responder ao problema de pesquisa e de auxiliar a promoção da transparência e o entendimento sobre as preferências no processo decisório relativo à alocação de recursos públicos, os seguintes objetivos foram definidos.

### 1.3.1 Objetivo Geral

Investigar e mapear quais são as preferências dos parlamentares na alocação dos recursos públicos oriundos de emendas parlamentares.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Compreender o cenário das emendas individuais;
- b) Evidenciar as preferências e prioridades os Deputados e Senadores na destinação das emendas individuais;
- c) Apresentar, em separado, as preferências e prioridades dos Deputados e Senadores do Distrito Federal na destinação das emendas individuais.

### 1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

As contas do setor público brasileiro exibem déficit primário recorrente nos últimos anos. Nessa perspectiva, a capacidade de gastos e investimentos desse setor apresenta-se cada vez mais reduzida. Assim sendo, ampliar receitas e reduzir ou otimizar despesas é um dos principais compromissos que devem ser assumidos pelo Governo Federal.

De acordo com o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, o montante de recursos públicos destinados às Emendas Individuais dos Deputados Federais e Senadores do Congresso Nacional foi de aproximadamente R\$ 102 bilhões entre os anos de 2009 e 2020.

Para otimizar a destinação dessas emendas, é imprescindível que as instituições captadoras e executoras desses recursos apresentem aos Deputados e Senadores propostas, projetos e planos de trabalho associados, simultaneamente, às preferências e prioridades dos parlamentares e às áreas temáticas e ações alinhadas, genuinamente, com as necessidades dos brasileiros.

### 1.5 ESCOPO E DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

A delimitação de estudo desta dissertação considerará o universo da Economia do Setor Público, a fim de relacioná-lo com o orçamento e as finanças públicas brasileiras, com especial atenção nas relações entre os parlamentares e os seus eleitores, bem como entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Inicialmente, o foco de pesquisa será compreender as preferências dos Deputados Federais e Senadores da República na alocação dos recursos públicos que a eles são disponibilizados por intermédio das Emendas Individuais.

Feita essa análise, as informações referentes ao Distrito Federal serão analisadas separadamente, a fim de elaborar um diagnóstico particular para esse ente federativo.

Para contribuir com as análises da dissertação, serão revisados conceitos e estudos sobre a Economia do Setor Público, Finanças e Orçamento Público, Práticas de “Pork-Barrel” e Presidencialismo de Coalizão.

## 1.6 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

De acordo com Popper (2003), a investigação científica tem como fundamento a lógica da metodologia empírica visto que se caracteriza como um processo sistêmico e reflexivo que tem por finalidade a aquisição de conhecimento por meio de pesquisa. Autores como Booth, Colomb e Williams (2000) ressaltam que este processo é desenvolvido para todas as áreas do conhecimento, contribuindo como uma característica universal à pesquisa científica.

Porém, com o intuito de garantir a credibilidade do processo, mostra-se fundamental o emprego de um método consistente de pesquisa, que possibilite atender da melhor forma possível o objeto de estudo. Assim, a metodologia das pesquisas científicas é determinada e delimitada de acordo com a sua abordagem, finalidade e procedimentos técnicos empregados (GIL, 2010; VERGARA, 2006).

Nesse sentido, de acordo com a abordagem, a pesquisa pode contemplar investigações qualitativas e quantitativas (GIL, 2010). A pesquisa qualitativa fundamenta-se particularmente em análises para entender, caracterizar e esclarecer determinadas situações e fenômenos relacionados ao objeto de estudo, por meio da análise de experiências relatadas, exame de interações e comunicações estabelecidas, assim como a investigação de documentos e textos produzidos (FLICK, 2009). Nesse tipo de abordagem, o pesquisador é o elemento fundamental no acesso às fontes de dados, buscando as diferentes disciplinas, assuntos e temas, conforme sua necessidade, para utilização e formação de uma base de materiais empíricos (DENSYN; LINCOLN, 2006). Assim, a pesquisa qualitativa é descrita como “interpretativa, baseada em experiências, situacional e humanística”, tendo como foco suas prioridades e contextos (STAKE, 2011, p. 41).

Já a pesquisa quantitativa, como o próprio nome norteia, é determinada pela sua abordagem de quantificação, no que diz respeito à obtenção e tratamento das

informações (GIL, 2010). Tem por finalidade o alcance de resultados específicos de forma que evite ou mitigue eventual distorção da análise e interpretação, otimizando um maior incremento da margem de segurança (DIEHL, 2004). Em um sentido mais amplo, a pesquisa quantitativa pode ser apresentada em escala numérica (ROSENTAL; FRÉMONTIER-MURPHY, 2001).

Normalmente este tipo de abordagem é aplicado a estudos descritivos que buscam identificar e estabelecer uma relação entre variáveis, às quais são propostas formas de descobrir determinadas características de um fenômeno (LAKATOS; MARCONI, 2011).

Em razão do assunto tratado neste estudo, considerando a abordagem necessária, foi empregada tanto a pesquisa qualitativa, como a quantitativa, de forma que atendesse as exigências do estudo e as necessidades do pesquisador quanto à formação de sua base de conhecimento.

Em relação à sua finalidade, esta pesquisa pode ser enquadrada como exploratória. A pesquisa exploratória tem por finalidade propiciar maior conhecimento do problema, incrementando o entendimento do pesquisador sobre ele. Via de regra, representa o marco inicial para se estudar determinado assunto sobre o qual não se detém a base adequada de conhecimento para a realização de um estudo mais detalhado e de maior complexidade (COLLIS; HUSSEY, 2005).

Para Lakatos e Marconi (2007, p.190):

[...] estudos exploratórios são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de pesquisa futura mais precisa, ou modificar e clarificar conceitos.

Já de acordo com Gil (2007, p. 43):

[...] pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. [...] Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental. [...] Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Esse tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis. [...] Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos.

Os conceitos estudados sobre pesquisa exploratória permitem entender a existência de adequado consenso em relação à definição desse tipo de pesquisa, trabalhando com ideias e informações incompletas, na apuração e acurácia de conceitos, estabelecendo maior proximidade do pesquisador com o tema e visão abrangente sobre determinado assunto complementar.

Assim, o presente estudo se apresenta como uma pesquisa exploratória, uma vez que busca aprofundar-se em temas relevantes do orçamento público, principalmente no que se refere a atuação de parlamentares quanto às necessidades de seu eleitorado.

A pesquisa partiu do cenário existente no Congresso Nacional, em que foram analisadas e realizadas: consultas a doutrina relacionada ao tema e as teses dos autores mais relevantes no cenário brasileiro; e análise de diversos trabalhos acadêmicos relacionados ao tema, quais sejam, artigos científicos, monografias e dissertações de mestrado.

Além da pesquisa exploratória, o presente trabalho também embasou os seus estudos nos dados extraídos da Câmara dos Deputados, por intermédio da sua Coordenação de Gestão de Informações Orçamentárias. Essa Coordenação disponibilizou, no formato do programa Excel, o banco de dados relativo à destinação das emendas individuais dos anos de 2009 a 2020, o qual apresentou um total de 104.330 emendas individuais, totalizando o valor de R\$ 102.771.817.745.

Inicialmente, os dados foram selecionados, organizados e classificados no programa Excel. Posteriormente, todas as análises foram realizadas utilizando o Pacote Estatístico para Ciências Sociais (IBM SPSS, IBM Corporation, Armonk, NY, EUA, 25.0).

1 Utilizou-se análise descritiva para calcular a média, o desvio padrão, os valores mínimos e máximos, a mediana, os percentis das variáveis e a distribuição das frequências absolutas e relativas.

Para comparação das proporções entre as categorias, utilizou-se teste de Qui-Quadrado de Independência, com ajustes de Bonferroni. O teste de Shapiro-Wilk foi utilizado para verificação da distribuição de normalidade das variáveis.

Na comparação dos valores das emendas divididas por categorias, foi utilizado o teste não paramétrico de Kruskal-Wallis com ajuste de Bonferroni, quando em três ou mais categorias, e teste U de Mann-Whitney para comparação, quando divididas em duas categorias. Adotou-se  $p \leq 0,05$  como significância.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

#### 2.1.1 Organização político-administrativa

A forma pela qual um Estado se organiza tem como objetivo facilitar o controle da administração do país. Assim, desde o período republicano, a forma na qual o Brasil se configurou para manter a governança é a divisão político-administrativa, sendo essa compreendida como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos com autonomia na sua forma política, administrativa e também financeira. Portanto, cada município possui sua própria legislação, os Estados possuem sua constituição, no entanto, todos devem concernir com a Constituição Federal. Como exposto na atual Carta Magna brasileira, art 18, *in verbis*:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Essa organização publica se divide em três esferas: Federal, Estadual e Municipal. Quanto aos Poderes, estes se dividem em Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Legislativo tem a função de suscitar leis, por intermédio do Congresso Nacional, contando com a formação da Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União. O Poder Executivo, com o Presidente da República, atua na sanção e promulgação de leis, nomeação de ministros de estado e, principalmente, no exercício da direção superior da administração federal, entre outras atribuições previstas no artigo 84 da Constituição Federal. O Poder Judiciário, constitui-se por instâncias, sendo estas o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça; Justiça Federal; Justiça do Trabalho; Justiça Eleitoral; Justiça Militar e Justiça Eleitoral. Dessa forma, esses Poderes se relacionam e exercem suas competências para criar a estrutura administrativa. O Poder Legislativo atua em nível Federal, Estadual e Municipal, assim como os outros dois Poderes. Além disso, dentro dessas próprias constituições de Poder existem outras estruturas como conselhos, fundações, diretorias, e demais estruturas relacionadas ao funcionamento do próprio Poder.

A administração pública também é estruturada com base na divisão em direta, que fica a cargo das pessoas jurídicas políticas, sendo elas os integrantes dos poderes, e a indireta, que são as personalidades políticas próprias, como as autarquias, fundações e empresas públicas.

### 2.1.2 Federalismo no Brasil

Após a revolução de 1776, que resultou na independência dos Estados Unidos, surgiu a necessidade de se perdurar o ideal republicano, nascendo o Federalismo, para que fosse possível governar de forma eficiente um território extenso. Dessa maneira, deu-se início à forma federativa atual, cujo propósito era aprimorar a união dos Estados, deixando-os de serem soberanos sem, no entanto, retirar a autonomia de cada um (BRANCO, 2011).

A definição de Federalismo, segundo Elazar (1987) apud Abrucio e Sano (2013), é a união dos Estados que, sem abrir mão de sua autonomia administrativa, política, tributária e financeira, se submetem a um contrato maior, a Constituição. Assim, instaura-se um Legislativo, um Judiciário federal e Executivo federal comum para todos, enquanto operam também de forma interdependente.

O Federalismo no Brasil foi implantado na primeira constituição republicana em 1891, fortemente influenciado pelos Estados Unidos. No entanto, seu modelo de federalismo era dicotômico uma vez que os Municípios ainda não tinham sua autonomia, apenas a União que detinha o Poder Central e os Estados Membros (MEIRELLES, 1996, apud BATISTA, 2012). Com a instauração da Constituição de 1988, os Municípios puderam exercer sua autonomia, integrando-se à Federação e desenvolvendo sua atuação.

Por autonomia entende-se, como exposto por Cunha (2014), capacidade de organização administrativa própria, competência tributária, responsabilidade por Políticas Públicas específicas, além de poder editar leis de sua competência. Assim, a Federação possui a prerrogativa de autogoverno e autoadministração, cabendo à União a soberania e a representatividade da totalidade. Dessa maneira, é necessário tratar-se do equilíbrio que precisa existir entre as duas esferas de poder, União e Federação, uma vez que nenhuma pode sobrepor-se à outra.

O sistema federalista possui como pressuposto para sua existência a necessidade de uma Constituição Federal, repartição, igualdade entre os entes

federados, garantia de integridade entre eles, poder fiscalizador do cumprimento da Constituição, impossibilidade de usurpar competências locais e o princípio da cooperação (SOARES, 1997).

Dito isso, é possível identificar no Brasil os ciclos de centralização e descentralização do Poder, seja ele político, fiscal ou administrativo, fazendo com que o Federalismo não fosse realmente colocado em prática, uma vez que alterou as configurações da estrutura administrativa do Poder. Os períodos podem ser analisados conforme a história: entre 1891 e 1929, segundo Rezende (2009), a forma de Poder foi altamente descentralizada em termos políticos e fiscais. Contava com uma força nacional fraca e forte poderes de alguns estados, o que consolidou ainda mais as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo. Dessa maneira, a Federação configurou uma grande desigualdade e até mesmo uma guerra entre estados, dando início a revoltas e conflitos entre regiões, abrindo margem para um período autoritário, o Estado Novo, a primeira fase da Era Vargas. Mantido o nome de Federalismo apenas formalmente, o Estado Novo foi altamente centralizador na política, contudo, contava com alta descentralização fiscal e administrativa, que durou até os anos 1945. A partir disso até o início do Regime Militar, como exposto por Freire (2007), o Governo Vargas passou por uma descentralização responsável por promover autonomia aos municípios, gerando aumento de suas receitas e a redistribuição de recursos para lugares desfavorecidos. Era o chamado Federalismo Cooperativo.

Instaurado o Regime Militar, com o movimento de 1964, o Federalismo não era mais compatível. A estrutura de administração descentralizada do Poder foi completamente colocada sob subordinação do Poder Central, reduzindo totalmente a autonomia dos estados, passando-os completamente para a dependência da União.

Com o fim do Regime Militar e o início do processo de redemocratização nos anos 80, o Poder Central foi perdendo espaço, afrouxando sua centralização fiscal, aumentando as transferências dos impostos federais para os governos dos estados e municípios, diminuindo as desigualdades entre regiões (REZENDE, 2001). A partir dessa descentralização, foi viabilizada a Constituição de 1988, que dava forma definitiva de autonomia dos entes federados, dando a esses as condições políticas e econômicas para governar.

### 2.1.3 Repartição de Competências

O Federalismo possui como diligência a repartição do Poder entre a União, Estados e Municípios. A partir dessa divisão cada ente adquiriu autonomia para atuar na sua área de competência, a qual, segundo Silva (2002), representa a delimitação do campo de Poder que um órgão estatal possui para governar. O conceito dessa redistribuição de competências é a dominância de interesses entre o que é de competência da União, sendo de interesse nacional, e o que é de competência dos estados, sendo de interesse regional e de competência aos Municípios, interesses locais. Dessa forma, como discutido por Horta (2002), a repartição de competências é responsável por configurar a organização do Estado Federal para determinar o estágio de descentralização e centralização do Poder, reduzindo-se a dois modelos principais: horizontal e vertical.

A repartição horizontal de competências é o modelo clássico de divisão do Federalismo, era praticado durante os séculos XVIII e XIX. Seu molde era composto pela separação radical entre a autonomia dos entes federativos, atribuindo a cada um deles uma competência exclusiva de modo a limitar o poder de um órgão à sua esfera de atuação, excluindo totalmente a participação dos outros. Esse modelo surgiu com o intuito de evitar que haja uma expansão de autoridade federal, assim a União e os Estados eram tratados como rivais iguais e seus poderes pré-determinados pela Constituição (SCHWARTZ, 1993).

A repartição vertical é o modelo moderno de divisão do Federalismo, iniciando-se após a Primeira Guerra Mundial com o intuito de haver uma ação coordenada entre os entes federativos, tonando possível a atuação de mais de um ente federativo sob a mesma matéria (ALMEIDA, 2005). Dessa maneira, as competências são separadas por concorrentes, pautas legislativas, comuns, administrativas. Ferreira Filho (1997) retratou a repartição de competências concorrentes como subdividida em duas: cumulativas e não-cumulativas. A primeira refere-se à ocasião em que a matéria pode afetar vários entes federativos, enquanto a outra diz respeito à capacidade de fracionar-se em níveis de escala federativas, realmente estabelecendo a repartição de competências de forma vertical.

#### 2.1.4 Competências Constitucionais: União, Estados, DF, Municípios

Dada a definição e a necessidade de repartição de competências, torna-se necessário expor essa separação. A delimitação dos poderes na União, a partir da Constituição de 1988, foi subdividida entre materiais e legislativas, conforme o art. 21 e art. 22 (BRASIL, 1988). Apesar das competências materiais privativas da União, encarrega-se a este ente as atividades de cunho administrativo, político, econômico e social, de índole executiva, excluindo-se a parte legislativa. Cabendo à União competências sob os seguintes agrupamentos: Autoridade do Estado com vista internacional; assegurar a segurança nacional; declarar guerra e celebrar a paz; proteção de ordem constitucional; administração da moeda e do câmbio; serviços oficiais de estatística, geologia, geografia e cartografia de âmbitos nacionais; planejar e promover a defesa em caso de calamidade pública e o desenvolvimento econômico, social e urbano; conceder anistia; realizar a inspeção do trabalho e do garimpo; dar diretrizes, concessões e permissões de serviços públicos como serviços postal, telecomunicações, rádio e televisão, água e energia elétrica, transporte, navegação e viação, serviços e instalações nucleares.

Alguns autores como Ferreira Filho (1997) e Almeida (2005), concordam quanto a enumeração de competências para a União, sendo que algumas dessas poderiam e deveriam ser de responsabilidade dos Estados, além de considerarem que a lista é muito vasta, podendo interpretar até mesmo como centralizadora. Como, por exemplo, a competência de planejar o desenvolvimento regional e nacional deveria ser compartilhada com os entes federativos, tendo em vista que isso afeta diretamente na economia interna, esbarrando, dessa forma, na autonomia estadual e municipal. Além da inspeção do trabalho e da garimpagem, que se executada em conjunto poderia conceder uma fiscalização mais efetiva com melhores resultados.

As competências legislativas privativas da União são classificadas como: água, energia, informática, telecomunicações, radiodifusão, serviço postal, sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais, políticas de crédito e câmbio, seguros e transferências de valores, diretrizes da indústria nacional de transporte, regime de portos, navegações, lacustre, fluvial, marítima, área e aeroespacial, jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, organização judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública, sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia, atividades nucleares, defesa territorial, defesa aeroespacial, marítima, civil e

mobilização nacional; população indígenas, competência da polícia federal, rodoviária e ferroviária federal; seguridade social, diretrizes da educação nacional; registros públicos; propagado comercial; comércio exterior e interestadual; nacionalidade, cidadania e naturalização; emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; trânsito e transporte; organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; sistema de poupança, captação e garantia da poupança popular; sistema de consórcios e sorteios; direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; interferência na propriedade; diretrizes da política nacional de transportes; normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpo de bombeiros militares; normas gerais de licitação e contratação de administração pública direta, autarquia e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nota-se que algumas competências correspondem com competências materiais da União, isso acontece porque deve basear-se em uma norma legal procedente para dar execução à atividade (FERREIRA FILHO, 2007).

As competências dos Estados são competências que não são remanejadas pela União, que, para Ferreira Filho (1997), são competências reduzidas e com pouca importância, não sendo discriminado nem o que servia ao campo material, como nem o que servia ao campo legislativo, previsto na Constituição Federal.

O art. 25 da Constituição prevê aos Estados os serviços e concessão de gás canalizado (BRASIL, 1988). Além dessa competência, os Estados possuem competências administrativas e financeiras, sendo previstas a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento, organização e execução de funções públicas de interesse comum.

Coube à atribuição de competências municipais um sistema diferente. As competências legislativas foram divididas entre privativas e concorrentes, sendo que a primeira diz respeito a legislar sobre interesses locais e a segunda à suplementação da legislação federal e estadual no que couber. As competências de matérias privativas dos Municípios são destinadas a instituir e arrecadar tributos, aplicar rendas e publicar balancetes; criar, organizar e suprir distritos; promover planejamento territorial de controle do uso; organizar serviços públicos de interesse local; manter programas educacionais infantis e de ensino fundamental; proteção do patrimônio histórico-cultural.

### 2.1.5 Administração Pública

A Administração pública é carregada de diferentes conceitos e interpretações. Para Paludo (2012) a Administração Pública pode ser interpretada como sendo:

A Administração compreende todo o aparato existente (estrutura e recursos; órgãos e agentes; serviços e atividades) à disposição dos governos para a realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade (PALUDO, 2012, P.21).

Cretella Júnior (1996, p. 24), considera o sentido orgânico e subjetivo para caracterizar a Administração Pública, conforme disposto abaixo.

Adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado (CRETELLA JÚNIOR, 1966, p. 24).

A Administração Pública pode ser entendida também como forma de assegurar os interesses do Estado, dessa forma:

[...] consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário. (FIGUEREDO, 2004, p. 34).

Sendo assim, é possível conceituar a Administração Pública como um conjunto de órgão responsáveis por executar os serviços e as funções do Estado, para que seja possível garantir o funcionamento de governos.

A Administração Pública passou por uma evolução em sua história para adequar-se cada vez melhor à sua forma de gestão. O primeiro modelo foi o Patrimonialista que durou até meados de 1930. Sua característica principal era a propriedade e a forma como os governantes tratavam o patrimônio público, fazendo com que não houvesse distinção entre o público e o privado. Dessa maneira, existiam muitos casos de nepotismo e corrupção na administração (BRESSER-PERERA, 1998). Por conseguinte, o modelo Burocrático surgiu para proteger a coisa pública com a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP). Organizava e racionalizava a Administração Pública no Brasil, retirando da administração a

pessoalidade e dando tratamento igualitário (SILVA, 2015). Assim, esse modelo dotou-se de características principais: formalidade, impessoalidade e profissionalismo, evitando que o poder viesse do perfil carismático ou tradicional, cabendo o princípio de legitimidade a dominação (SECCHI, 2009). Como destaque por Paludo (2012):

A legitimidade facilita o exercício do poder pelos Governos, na medida em que mais facilmente os governados se dispõem a aceitar esse poder, na forma de obediência às ordens recebidas (cumprindo as normas definidas pelos governos); por outro lado, o poder que estiver destituído de legitimidade encontrará fortes resistências e tenderá a desaparecer (PALUDO, 2012, p. 61).

Apesar do modelo apresentar fortes vantagens, o princípio burocrático e seu formalismo exagerado apresentaram grandes desvantagens, uma vez que o que era previsto no papel não era equivalente com a formalidade do comportamento humano, criando-se então “um hiato entre os mundos prescrito - das normas, da impessoalidade e o real – da pessoalidade, isto é, de sentimentos humanos como o afeto, a inveja, o ciúme, dentre outros” (JUNQUILHO, 2010, p. 54). Outras desvantagens debatidas por Paludo (2012) eram o elevado apego a regras e regulamentos, resistência a mudanças, despersonalização, rigidez, falta de flexibilidade e decisões que não condiziam com a realidade.

Dessa forma, o modelo burocrático foi sendo conceituado como ineficiente e insustentável, sendo necessário a criação de um novo modelo que visasse a qualidade do serviço público, profissionalismo e aperfeiçoamento dos servidores. Assim, surge o Modelo Gerencial com o objetivo de oferecer serviços públicos de qualidade, considerar a inovação e ser um protótipo de eficiência, eficácia e competitividade. A Administração Pública no modelo gerencial passou a ter como foco o cidadão, evitando nepotismo e corrupção, provendo bens públicos. Mas, para que isso fosse possível, conforme pontuado por Paludo (2012), foi necessário mudar as estruturas de organização, valores e comportamentos do Estado. Dessa forma, a nova Administração Pública

[...] constitui uma evolução na história da administração pública, por focar aspectos de eficiência e eficácia, da necessidade de se reduzir o custo da máquina do Estado e aumento da qualidade dos serviços públicos. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de ser no processo para se concentrar no resultado. Assim sendo, em vez de privilegiar a eficácia (utilização dos meios e recursos disponíveis), privilegia-se a eficiência (CHAVES E SILVA, 2010, p.3).

A partir disso, o modelo gerencial passou a crescer em três estágios. O primeiro visa a eficiência da máquina pública, promovendo a austeridade dos gastos públicos e tratando o cidadão como financiador da coisa pública. O segundo considera o cidadão como cliente, preocupando-se em atender este como pagante dos serviços utilizados. Por último, discute a cidadania, trazendo equidade independentemente do financiamento dos serviços.

#### 2.1.6 Separação dos Poderes

A separação de Poderes foi inspirada na obra de Montesquieu, *O Espírito das Leis*, cujo objetivo era desenvolver tudo que era permitido por leis, conceituando, assim, liberdade, uma vez que, em suas observações, o autor identificou o abuso do poder pelo homem quando este detinha-o. Assim, para limitar o poder, organizou a sociedade política em sua clássica divisão de poderes e distribuição, havendo equilíbrio em relação a eles (BONAVIDES, 2010).

Sendo assim, a separação de poderes tornou-se um dogma do Estado Moderno, que se refletiu em todo o movimento constitucionalista, como na França e nos Estados Unidos, transferindo-os, definitivamente, para o Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, distinguiram-se o Poder em três, Legislativo, Executivo e Judiciários. O primeiro Poder, o Legislativo, configura-se como elaborador e aperfeiçoador de leis que são, para Silva (1999), regras gerais, abstratas e impessoais da ordem jurídica. O Poder Executivo é responsável por estabelecer a segurança, ir contra invasores e pela magistratura da paz e guerra, resolvendo os problemas individualizados perante a lei, sendo fatos não considerados gerais ou impessoais. Por isso, Silva (1999) conceituou esse poder como tendo três premissas básicas: intervenção, fomento e serviço público, como função administrativa e atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, como função de governo. Por sua vez, o Poder Judiciário ocupa-se em julgar e punir crimes, responsável pela ordem civil, cabendo a aplicação do direito de forma concreta, eliminando o conflito de interesse.

Assim, como princípio fundamental da divisão de poderes, a Constituição esclarece no Art. 2. “que são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário.” (BRASIL, 1988). Silva (2017), explicou a independência:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num órgão do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais (SILVA, 2017, p.114)

Por conseguinte, a harmonia:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o dano de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (SILVA, 2017, p.115).

No Brasil, a separação se fez presente desde a Carta Imperial de 1824. No entanto, o país trocou a teoria de Montesquieu pela de Benjamin Constant, na qual seu princípio era a repartição tetradimensional de Poderes, ou seja, Executivo, Legislativo, Judiciário e o Poder Moderador. O papel deste último poder era desempenhado pelo imperador, que detinha a organização política dos outros poderes, com o objetivo de manter a harmonia e o equilíbrio. Não obstante, era possível constatar que o contrário ocorria, desequilíbrio da organização devida a extrema centralização do poder na figura do imperador.

Em 1891, com a Constituição que coloca o Brasil como Estado Federativo, elimina-se o Poder Moderador, adotando-se a repartição dos Três Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, havendo autonomia e independência entre eles, tomando essa forma até os dias atuais, passando até mesmo por governos autoritários e ditatoriais. Assim, como observado por Moraes (2013), a Constituição Federal separou suas funções estatais para garantir os direitos fundamentais do homem, além de imunizar a quem fosse exercê-las, assegurando perpetuidade do Estado Democrático de Direito.

### 2.1.7 Sistema de Governo

O sistema de governo representa a relação em que os Poderes Legislativos e Executivos exercem as funções de governo. Assim, essa relação pode ocorrer de duas formas: Presidencialismo ou Parlamentarismo.

O Parlamentarismo iniciou-se no século XIII, na Inglaterra, como sendo o sistema de governo das monarquias constitucionais. O objetivo era reprimir os privilégios do rei, para que fosse possível uma maior participação na política por parte dos nobres e ilustres ingleses. Dessa forma, ao elaborar a carta magna, a Inglaterra fez com que o ideal parlamentarista ganhasse força, desencadeando uma revolta contra o monarca, criando-se o parlamento (DALLARI, 2016). Dessa forma, propagou-se pelo continente europeu, atravessando o Canal da Mancha, a França, com a Declaração de Direitos dos Cidadãos, de acordo com Bonavides (1995), assegura a liberdade pública, de opinião e de ação política. Assim, a França passou a adotar o parlamentarismo com instituição, disseminando-o.

Segundo Soares (2001), existem três tipos de parlamentarismo: Clássico, Racionalizado e Misto. O primeiro diz respeito ao início do parlamentarismo na Inglaterra, ainda durante o século XVIII. O segundo, foi a criação das instituições formuladas, que ocorreu após a Primeira Guerra. O Parlamentarismo Misto, por sua vez, é a “racionalização de outros setores do sistema parlamentar, cristalizando-se nas modalidades de tendência diretorial, presidencialista e de equilíbrio” (SOARES, 2001, p. 512).

O sistema parlamentarista é caracterizado por possuir um Chefe de Estado e um Chefe de Governo, cuja diferença é que o Chefe de Estado se refere a um Monarca, nas Monarquias, e um Presidente, nas Republicas, enquanto o Chefe de Governo é representado pelo Primeiro-Ministro ou Conselho de Ministros. Suas funções também são divergentes. O primeiro exerce o maior Poder público de Estado, garantindo a legitimidade do Estado e das funções e poderes. Já, o Chefe de Governo é responsável pela função de chefe do executivo. Este cargo necessita passar pela aprovação do Parlamento, não sendo passível de um tempo certo de mandato, então possui como característica ser um cargo de caráter popular, representar a maioria. No entanto, ao ser desaprovado pelos parlamentares, o Chefe de Governo deve se demitir.

Outra característica importante é o fato de que o Chefe de Estado pode dissolver a Câmara dos Comuns quando percebido que o parlamento não condiz com a vontade popular, ou quando há uma reduzida maioria. Convocando-se, assim, novas eleições gerais (DALLARI, 1998).

No Brasil, o sistema parlamentar vigorou de 1847 a 1889. Após o país tornar-se república, o sistema adotado foi o Presidencialista. No entanto, em meio a crise da

renúncia de Jânio Quadros, em 1961, adotou-se o parlamentarismo, fazendo com que o Poder Legislativo fosse o novo Parlamento assim como outros membros do governo. Esse sistema vigorou até 1963.

O sistema presidencialista, por sua vez, surgiu das colônias inglesas da América do Norte com o intuito de ter um governo central, forte e unificado, apoiado pelo ideário da separação de Poderes de Montesquieu e pelas ideias de John Locke. Tomados pela visão de compartilhar o Poder, as colônias uniram-se pela assembleia constituinte, em 1787, dando início aos Estados Unidos da América e estabelecendo o novo sistema de governo, o Presidencialismo (BONAVIDES, 1978).

Dessa forma, o Presidencialismo, apresentando-se como um regime representativo, materializou a tripartição de poderes alegando que assim seria possível garantir as liberdades civis, uma vez que a divisão faria com que cada função fosse desempenhada de forma mais eficaz. Diferentemente do sistema parlamentar, o presidente possui tanto a função de Chefe do Estado como Chefe de Governo, exercendo ainda o papel de chefe da administração pública federal, em que os ministros o auxiliam e há harmonia e independência entre o Legislativo e o Executivo (DALLARI, 1991).

No Brasil, desde a Proclamação da República, 1889, adota-se o presidencialismo. No entanto, este sistema passou por inúmeras crises no decorrer da história. Em 1891, por exemplo, Marechal Deodoro da Fonseca invalidou o Congresso Nacional; em 1937, Getúlio Vargas instalou uma ditadura; em 1964, foi a vez dos militares instituírem uma ditadura. Mas, por meio da Constituição de 1988, foi restabelecido o Estado Democrático de Direito e retomado, de vez, o sistema presidencialista.

#### 2.1.8 Partidos Políticos

Desde a Grécia e Roma antigas, os homens já se dividiam em grupos unidos por um ideal comum. Dias (2010) expõe que, no início, esses grupos ideários eram denominados facções, mas não visavam a disputa de poderes. Com o passar do tempo receberam a nomeação de partidos.

Os partidos políticos tiveram início do século XIX, na Inglaterra, com a reforma eleitoral sendo responsável por criar uma instituição de direito privado com ideias políticas em comum (SCHWARTZENBERG, 1979). Para Dias (2010) o surgimento

dos partidos ocorreu porque a burguesia necessitava que seus interesses fossem atendidos. Assim, essa nova forma de organização política lhe permitiria alcançar seus objetivos. Dessa forma, atuavam em conjunto com o Parlamento e, por isso recebiam o nome de Partido Parlamentar ou Partido dos Notáveis, uma vez que era composto apenas pela burguesia.

Com a democratização gradual no século XIX e descentralização da atividade do governo e a conquista dos direitos políticos, os partidos políticos foram vistos como elemento imprescindível da democracia, por duas razões principais: universalizavam os direitos democráticos e por serem ponte para que o público pudesse alcançar seus direitos (DIAS, 2010).

Kelsen (1992) ilustra a necessidade dos partidos políticos no sistema democrata, uma vez que, para o autor, o indivíduo sozinho não tem prestígio. Logo, os partidos políticos tornam-se instrumento para sanar essa necessidade, além de mostrarem-se fundamentais para o sistema de governo.

## 2.2 ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO – APLICAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

### 2.2.1 Falhas de Mercado

A concorrência entre a eficiência do setor privado e o setor público é pauta, ainda, de inúmeras discussões das economias capitalistas. Apesar de os empresários difundirem a ideia de que uma economia com operação livre para os setores privados é melhor que a intervenção do governo, diversos países continuam praticar política intervencionista. Isso acontece porque é impossível que ocorra a situação necessária para que a concorrência perfeita atue, ou seja, existem falhas de mercado que fazem com que a alocação de recursos na economia não seja eficiente, como demonstra a Teoria Tradicional de Bem-Estar Social:

[...] os mercados competitivos geram uma alocação de recursos que se caracteriza pelo fato de que é impossível promover um a realocação de recursos de tal forma que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que, ao mesmo tempo, isso esteja associado a uma piora da situação de algum outro indivíduo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.4).

O excerto acima está alinhado com o conceito econômico desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto. De acordo com esse conceito, uma ocasião econômica é

ótima quando não pode mais ser aprimorada, ou quando não é possível melhorar um fator sem prejudicar outro fator relacionado.

Todavia, o ótimo de Pareto não ocorre quando há incidências de falhas de mercado, as quais podem ser numeradas como: bens públicos, monopólios naturais, externalidades, mercados incompletos, falhas de informação, desemprego e inflação.

Os bens públicos são de consumo “não rival” e “não excludente”, ou seja, um indivíduo ao consumir esse bem não prejudica o consumo das próximas pessoas, assim como a utilização desse por um sujeito não faz com que outro seja impedido de fazer uso. São exemplos de bens públicos: “(...) bens tangíveis como as ruas ou a iluminação pública; e bens intangíveis como justiça, segurança pública e defesa nacional” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, pg.4).

O bem público é considerado como falha de mercado porque, neste caso, é impossível individualizar o consumo para fazer uma divisão equitativa do preço, porque os consumidores ao darem lances não revelam suas preferências, usufruindo, assim, do bem, mesmo sem pagar por eles. Uma vez produzidos, esse tipo de bem, traz benefícios para toda a população justamente pelas suas características. Ao não excluir seu consumo, faz com que seja ineficiente na quantidade produzida para atingir toda a sociedade. Segundo Giambiagi e Além (2011), o mercado

[...]só funciona adequadamente quando o princípio da "exclusão" no consumo pode ser aplicado, ou seja, quando o consumo por um indivíduo A de um bem específico significa que A tenha pago o preço do tal bem, enquanto B, que não pagou por esse bem, é excluído do consumo do mesmo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.5).

Sendo assim, o governo financia bens públicos através dos impostos por ser impossível quantificar, individualizar e medir a utilização desses.

Os monopólios naturais são setores de produção cujo produto é de retorno crescente de escalas, ou seja, os preços unitários caem ao aumentar a quantidade a ser produzida, tornando-se inviável uma grande quantidade de empresas nesse ramo, uma vez que haveria uma capacidade produtiva muito pequena para cada uma, com preços unitários altos. Dessa forma, configura-se um mercado não competitivo em que a empresa possui poder de mercado, dando a ela a oportunidade de fixar seu preço acima do custo marginal, diminuindo o bem-estar social. Além de dar a oportunidade para que a empresa não tenha inovações e que seja uma produção eficiente. Por isso, os monopólios naturais são considerados falhas de mercado.

Assim, cabe ao governo intervir nesse mercado para garantir a regulação dos preços, impedindo que sejam abusivos; realizar incentivos para que a empresa atue como se estivesse em um mercado competitivo, maximizando o lucro e atendendo a todo o mercado de forma eficiente, além do governo responsabilizar-se pelo serviço e produção desses bens, tornando-se assim provedor e buscando manter o bem-estar social.

As externalidades são divididas em duas: positivas e negativas. As externalidades positivas ocorrem quando uma empresa afeta outra de maneira positiva, seja direta ou indiretamente. Um exemplo didático exposto por Giambiagi e Além (2011):

[...] se um indivíduo decide fazer uma limpeza geral em sua casa visando à eliminação dos focos de concentração dos mosquitos transmissores da dengue, ele não apenas estará contribuindo para a manutenção de sua saúde, com o também estará ajudando a saúde de seus vizinhos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.6).

A externalidade negativa, por sua vez e de forma óbvia, contrária da positiva, traz casos cuja ação afeta outra, direta ou indiretamente, de forma negativa, como exemplifica Giambiagi e Além (2011) na situação em que lixos são jogados em rios e mares, atingindo a todos, ou a situação do fumante que, dentro de uma sala, obriga todos a serem fumantes passivos.

Sendo assim, as externalidades acontecem porque as interações e intenções que ocorrem entre os agentes não são de comum acordo. Dessa forma, o preço do produto que sofre externalidade não embute o real preço de produzi-lo para a sociedade. Assim, pode se justificar a intervenção do governo nas externalidades de variadas formas como: a) da produção direta ou da concessão de subsídios, para gerar externalidades positivas; b) de instituir multas ou impostos para desestimular externalidades negativas e c) da regulamentação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, pg.7).

Os mercados incompletos acontecem quando um bem ou um serviço, mesmo tendo o custo de produção abaixo da disposição dos consumidores a pagar, não são produzidos e ofertados. Isso ocorre porque os setores privados não estão querendo assumir riscos, fazendo com que o governo passe a ofertar esse bem ou serviço, correndo esse risco. Como exemplo, pode ser citado as instituições privadas de financiamento nos países em desenvolvimento. Essas instituições não são capazes de conceder créditos de forma necessária para expandir o desenvolvimento

econômico, tornando-se importante que o governo faça o papel de agência financiadora e forneça o volume necessário de crédito, obtendo função coordenadora.

As falhas de informação ocorrem porque o mercado não é capaz de transmitir todas as informações para que o consumidor possa tomar suas decisões de forma racional. Seguindo esse raciocínio, o Estado atua para que as informações sejam expostas de forma mais eficiente e que favoreça a todos os agentes econômicos, protegendo o consumidor.

Da mesma forma, o desemprego e a inflação são falhas de mercado porque sua existência impede o livre funcionamento do mercado. Logo, cabe ao Estado intervir no sentido de manter o pleno emprego e os preços estáveis.

### 2.2.2 Razões da Intervenção do Estado na Economia

O Estado intervém na economia desde a época mercantilista nos países europeus, em que a configuração dessa intervenção estatal era completamente diferente da que ocorre nos tempos atuais. Como explicado por Neto (2017), o mercantilismo foi a unificação dos feudos para uma maior proteção do mercado interno, buscando se fortalecer e aumentar a acumulação de riquezas, incorporando a noção de nacionalidade. Colocava o Estado como ponto central da economia, definindo responsabilidades ao próprio Estado, como despesas públicas, internacionalização de mercado e o incentivo ao acúmulo de riquezas.

Com o fortalecimento da burguesia e em oposição aos ideais mercantilista, surge o liberalismo apoiado na teoria de Adam Smith (1996), a qual discute a não intervenção do Estado na economia tendo em vista o equilíbrio natural em que o mercado se ajustaria naturalmente. Era a 'mão invisível do mercado', cuja teoria implica em mercados de concorrência perfeita em que o estabelecimento de preços de mercados e preços naturais seriam iguais. Dessa forma, se o preço de mercado aumentasse, destoando do equilíbrio, a oferta do produto também aumentaria causando um excesso deste no mercado, levando, por consequência, a redução do preço do produto, equiparando-o com o preço natural, configurando-se, assim, equilíbrio. Essa chamada mão invisível também era responsável por regular a divisão de tarefas, escolhas profissionais além de todo o mercado como a dinâmica dos salários tanto de mercado como naturais, assim como ocorreria com os preços.

Depois da Primeira e Segunda Guerra Mundial, o sistema capitalista entrou em crise e necessitou repensar a questão social, buscando na intervenção estatal o controle dos interesses coletivos, surgindo o Estado-Social. Assim, o Estado assumiu funções que impactavam o andamento da economia. Como abordou Barros (2017, pg.4), esse Estado paternalista mostrou-se “[...] ineficiente quanto ao seu desempenho econômico de implementação dos direitos fundamentais, desenvolvimento econômico e maximização da riqueza coletiva.”

Atualmente é adotado no Brasil o Estado Democrático, como exposto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), considerando a livre iniciativa, a propriedade privada e a livre concorrência. No entanto, o Estado intervém na economia aplicando políticas sociais e fiscais, de forma direta e indireta, o que gera alguns conflitos.

A atuação direta do Estado na economia diz respeito ao desenvolvimento de alguma atividade na prestação de serviços públicos, o que acaba promovendo competição na iniciativa privada e a ocorrência de monopólio, em alguns casos. Masso (2012) discorre que é de dever do Estado criar estatais que garantam a segurança nacional e o interesse coletivo, além da criação de empresas que atuem em áreas delimitadas, sendo a composição societário como de economia mistas e públicas.

A atuação indireta do governo na economia diz respeito às funções de regulamentação do Estado, produzindo normas para orientar a atuação de instituições públicas e privadas, garantir o cumprimento da lei entre os agentes econômicos, incentivar as condições mercadológicas e desenvolver planejamentos econômicos.

Sendo assim, o governo “surge, então, com o um fato natural da evolução das sociedades humanas, como forma de organizar e disciplinar melhor as relações entre as pessoas” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, pg.9).

Dessa forma, o papel do governo em intervir é de a) operar o sistema de mercado a partir de contratos para proteção e estruturação; b) corrigir as falhas de mercado; c) assegurar a elevado nível de emprego, estabilidade de preços e taxas de crescimento do PIB; d) Distribuição de renda.

### 2.2.3 Eficiência de Mercado e Equidade

Os projetos, tantos privados como públicos, necessitam ser de caráter eficiente, eficaz e efetivos.

A eficácia pode ser definida como o atingimento de maneira simples e direta da capacidade daquilo que lhe era estabelecido. A efetividade ocorre quando os resultados da atuação são alcançados e resultam na transformação esperada que atinja toda a população. A eficiência é alcançada quando é realizada uma ação e obtém-se o máximo de resultado com menor custo possível.

Nascimento e Pompermayer (2015, p.30) resumem: “Assim, a eficácia indaga ‘o que fazer’, a eficiência indaga ‘como’ fazer’, enquanto que a efetividade indaga ‘por que’ ou ‘para que/ para quem’ fazer”.

Dessa forma, eficiência de mercado é uma teoria essencial para as finanças e é caracterizada como sendo aquela responsável por refletir em seus preços as devidas informações sobre o ativo integralmente, não havendo forma de ganho de lucro fora do padrão em razão da informação utilizada (FAMA, 1995).

Seguindo esse raciocínio, a eficiência espacial de mercado relaciona-se diretamente com os custos de transferência de comércio, como indicado por Rosado (2006). Custos esses que podem vir a ser intensamente altos por motivos de impostos, corrupção, infraestrutura e comunicação inadequada, ineficiência do mercado, de modo a atrapalhar a eficiência da alocação de recursos.

Entretanto, em um mercado realmente eficiente, as informações relevantes necessitam estar contidas no preço, sendo seu acesso de custo zero. Assim, será possível maximizar o lucro de forma racional e garantir igualdade de mercado para todos os mercados, assegurando também eficiência entre eles.

Para Jensen (1978), o mercado eficiente ocorre quando é impossível se obter lucro econômico a partir das informações disponíveis. Na visão de Horne (1995), a eficiência de mercado é quando o preço do ativo reflete todas as informações disponíveis na economia, e os mercados ajustam-se rapidamente aos preços.

Fama (1995) resume o mercado eficiente como sendo definido:

Um mercado eficiente é caracterizado como sendo aquele responsável por refletir em seus preços as devidas informações sobre o ativo integralmente, não havendo forma de ganho de lucro fora do padrão devido a informação utilizada (FAMA, 1970). Seguindo esse raciocínio, a eficiência espacial de mercado relaciona-se diretamente com os custos de transferência de

comércio, como indicado por Rosado (2006). Custos esses que podem vir a ser intensamente altos por motivos de impostos, corrupção, infraestrutura e comunicação inadequada, ineficiência do mercado, de modo a atrapalhar a eficiência da alocação de recursos. Entretanto, em um mercado realmente eficiente, as informações relevantes necessitam estar contidas no preço, sendo seu acesso de custo zero. Assim, será possível maximizar o lucro de forma racional e garantir igualdade de mercado para todos os mercados, assegurando também eficiência entre eles.

O conceito de equidade, por sua vez, é a igualdade no conceito utilitarista, significando tratar a todos da mesma maneira. Dessa forma, no utilitarismo clássico, a utilidade marginal é igual para todos os indivíduos, maximizando a soma da utilidade. No entanto, Sen (1979) sustenta o argumento de que tratar todos os indivíduos da mesma forma é simplificar o conceito de equidade.

Para Le Grand (1991) há entre igualdade e equidade o conceito de diversidades individuais: a equidade leva em consideração as diversidades individuais por definir que todos devem receber o resultado, tendo em vista as suas necessidades. Enquanto o conceito de igualdade zela apenas para que todos recebam exatamente o mesmo resultado.

Dessa forma, Sen (2000) traz a equidade para um sentido pluralista, negando a identificação do bem-estar com a utilidade, como na visão dos clássicos utilitarista. Para o autor, deve-se levar em conta os direitos dos indivíduos e a liberdade, abordando os conceitos de funcionamentos e capacitações na sua concepção pluralista:

O conceito de “funcionamentos”, com as suas raízes claramente aristotélicas, reflete as várias coisas cujo exercício ou posse uma pessoa pode valorizar. Os funcionamentos variam desde os elementares, como alimentar-se convenientemente e estar ao abrigo das doenças evitáveis, até atividades muito complexas ou a condições pessoais, como tomar parte na vida social ter autoestima (SEN, 2000, p.21-22).

O funcionamento pode ser definido como as realizações que um indivíduo pode executar, e as captações refere-se ao conceito de que as pessoas são livres e podem fazer coisas. Assim sendo, equidade é a igualdade de capacitações básicas, o que esse indivíduo pode realizar, respeitando a diversidade de capacitações que cada um pode ter.

## 2.2.4 Funções Clássicas do Estado

Ao longo da existência e evolução humana, o homem passou a sentir necessidade em aprimorar suas formas de organizações e relações, com forma de modificação do próprio ser. Assim, com a transição da sociedade feudal para a comercial-industrial, as mudanças institucionais começaram a ocorrer com maior intensidade, surgindo uma nova ordem social com fortalecimento do poder do Estado, responsável pela criação dos Estados Nacionais, especialmente na Idade Média, em que reis foram detentores do Poder. A política econômica baseava-se na acumulação de metais preciosos, expansão comercial e exploração agrícola.

Com o passar dos tempos, as transformações sociais continuaram acontecendo, junto com os conflitos e o crescimento dos mercados, necessitando-se, assim, que o Estado também se modificasse. O Estado passa a aumentar a captação de recursos, fazer empreendimentos comerciais de grande vulto, transformando também o processo político, social e econômico.

Com isso, tem-se a chegada do pensamento clássico que coloca em evidência o símbolo da liberdade. O maior pensador da época foi Adam Smith (2001), com o mercado autorregulador, pela mão invisível de mercado, competição perfeita e que negava a intervenção do Estado na economia, cuja importância é exposta por Simonsen (1998).

[...] a maior contribuição de Adam Smith não reside na estrutura lógica de sua teoria de formação de preços dos produtos e dos fatores de produção, mas em identificar como era possível chegar a uma ordem econômica natural a partir de um sistema inteiramente descentralizado de decisões, o livre jogo das forças de mercado (SIMONSEN, 1998, p.286).

No entanto, para Rezende (2001), os mercados de competição perfeita não são comuns para serem tomados como regra, abordando as falhas de mercado e justificando a intervenção estatal na economia. Longo e Troste (1993) discutem que o governo não atua apenas em amenização das falhas de mercado de forma eficiente, abordando também a conduta da política monetária, administração de estatais e regulamentação das empresas privadas, políticas de preço e o desenvolvimento econômico.

Musgrave (1974), por sua vez, traz os aspectos importantes para a administração dos governos, são as chamadas funções clássicas do Estado sendo: função alocativa, redistributiva e estabilizadora.

A função alocativa é responsável por prover bens de caráter público, tendo em vista que o governo não garante a quantidade de necessária de bens necessária para o sistema de mercado. Assim, o governo deve desempenhar a função alocativa de modo a:

a) determinar o tipo e a quantidade de bens públicos a serem ofertados e b) calcular o nível de contribuição de cada consumidor. Em relação a este último ponto, um determinado consumidor não tem motivos para se "apresentar" ao governo e declarar o valor "justo" que ele atribui aos serviços prestados pelo setor público, a não ser que tenha certeza de que os demais indivíduos beneficiados pelo fornecimento dos bens públicos façam o mesmo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.12).

Além disso, Giambiagi e Além (2011) pontuam a diferença entre produção de bens e provisão desses bens ou serviços públicos, uma vez que prover significa, intrinsicamente, ser responsável por zelar que esse bem seja concedido adequadamente para a população, em termos de oferta e qualidade, mesmo sem ser responsável pela produção desse bem.

A função distributiva diz respeito à alocação justa e coerente dos fatores de produção que são determinados por capital, trabalho e terra, ou seja, refere-se a distribuição de renda determinantes desses fatores.

Para que essa distribuição justa ocorra, o governo faz uso de instrumentos sendo as transferências, os impostos e os subsídios, relacionando-os como demonstrado em Giambiagi e Além (2011, p.14):

Em primeiro lugar, através do esquema de transferências o governo pode promover uma redistribuição direta da renda, tributando em maior medida os indivíduos pertencentes às camadas de renda mais alta, e subsidiando os indivíduos de baixa renda. (...) em segundo lugar, os recursos captados pela tributação dos indivíduos de renda mais alta podem ser utilizados para o financiamento de programas voltados para a parcela da população de baixa renda, como o de construção de moradias populares. Finalmente, o governo pode impor alíquotas de impostos mais altas aos bens considerados de "luxo" ou "supérfluos", consumidos pelos indivíduos de renda mais alta, e cobrar alíquotas mais baixas dos bens que compõem a cesta básica, subsidiando, desta forma, a produção dos bens de primeira necessidade, com alta participação no consumo da população de baixa renda.

A função estabilizadora, por sua vez, surgiu com a teoria de John Maynard Keynes abordadas em sua obra Teoria Geral do Juro, do Emprego e da Moeda (1936), cujo princípio era de que o nível de emprego dependia do nível da demanda, sendo assim, os empregos na firma dependiam exclusivamente das

expectativas de venda dos produtos. Logo, se o governo viesse a aumentar os gastos na economia, a taxa de desemprego viria a descer, dando importância ao papel do Estado na economia para ministrar políticas monetárias e fiscais.

Como exposto, o governo intervém no mercado porque este, por si só, não é capaz de estabilizar-se sozinho, fazendo com que o governo e seus princípios macroeconômicos, política fiscal e monetária, sejam necessários.

A política fiscal é o planejamento orçamentário do governo, administrando as receitas que são geradas através dos impostos, e as despesas que são o salário das pessoas públicas, as construções, manutenções do que é público etc.

Sendo assim, pode haver superávit ou déficit na economia, e o primeiro acontece quando a receita é maior que a despesa, sobrando dinheiro para que o governo possa quitar suas dívidas, investir no que tiver necessidade, reduzir impostos. O déficit ocorre quando acontece o inverso, há mais gastos que receitas na economia, podendo provocar aumento de impostos e da dívida pública.

A política monetária refere-se ao conjunto de medidas que administram a oferta de moeda, ou seja, a liquidez desse ativo. Assim, cabe ao governo controlar a quantidade desse recurso em circulação. No entanto, a tarefa não é tão simples. Um aumento ou redução na oferta de moeda faz com que as tarifas de empréstimos em instituições financeiras possam também aumentar ou diminuir, que conseqüentemente diminuem as taxas de juros, podendo causar redução ou aumento do consumo e, por conseguinte, no PIB.

## 2.3 ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.3.1 O papel das políticas públicas

Políticas públicas são orientações de ação do poder público. São regras, procedimentos, princípios e diretrizes necessários para relacionar o poder público e a sociedade. Dessa forma, políticas públicas são políticas que orientam a aplicação, elaboração, implementação dos recursos e também a distribuição e redistribuição do poder público. Para Teixeira (2002, p.2):

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o que, quando, com que conseqüências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente.

O principal objetivo das políticas públicas é responder às demandas da sociedade, principalmente a parte vulnerável e marginalizada; ampliar e efetivar direitos; promover desenvolvimento; gerar emprego; regular conflitos; ajustar políticas de estratégia econômica para social; etc. O modo como as políticas públicas são impostas depende da visão daqueles que detêm o poder público, no entanto necessitam responder interesses de segmentos sociais, influenciados também pela pressão e manifestação da sociedade.

As naturezas das políticas públicas podem ser: a) estruturais, que visam intervir em relações de renda, emprego e propriedade; e b) conjunturais, que atuam em situações temporária, imediatistas.

Os benefícios podem ser de abrangência: a) universal, que atinge a todos; b) segmentais, apenas para uma parte da sociedade com um fator condicionante como condição física, gênero etc. c) fragmentadas, beneficiam apenas certos grupos sociais dentro de um segmento da população.

Já os impactos benéficos podem ser: a) distributivas, distribuem de forma individual os benefícios; b) redistributivas, redistribuem recursos entre grupos sociais; c) regulatória, definem regras e procedimentos para que o interesse geral da sociedade seja atendido, o entanto, os benefícios não são imediatos (TEIXEIRA, 2002).

As políticas públicas, para Teixeira (2002) necessitam considerar algumas questões para sua formulação. São elas: a) identidade coletiva de atores sociais; b) plataformas políticas; c) Mediações Institucionais e d) Dimensão Estratégica.

### 2.3.2 Impactos da LRF sobre o sistema de planejamento governamental

O conceito de finanças públicas vem sendo estudado ao longo do tempo, e em 1959, Richard A. Musgrave lança seu livro intitulado Teoria das Finanças Públicas, baseado em sua tese de doutorado e visando contribuir para o que ele chama de teoria econômica de determinação orçamentária (MUSGARVE, 1974).

Musgrave (1974) evidencia o fato de o mercado ser excludente por si só, justificando assim, a intervenção do governo para garantir as necessidades sociais da sociedade, gerando a ela um maior bem-estar.

Diante disso, tal intervenção só é possível se esse órgão puder bancar de alguma forma os benefícios para com a comunidade, dessa forma, a arrecadação de

tributos e posterior dispêndio desses é condição mínima para provir a satisfação daqueles que alimentam a “máquina” governo. Funciona como um investimento, a população empresta o dinheiro e em troca, suas necessidades básicas são satisfeitas, como educação, saúde, transporte etc. (MUSGARVE, 1974).

Os três principais objetivos a serem alcançados pelo governo com o uso de seus instrumentos fiscais são: (1) assegurar o ajuste na alocação de recursos, (2) ajustar a distribuição da renda e da riqueza e (3) propiciar a estabilização econômica (MUSGRAVE, 1974).

Musgrave (1974) e Riani (1997) expõem os mesmos pontos de vista acerca do papel que o Estado deve exercer para que seus objetivos possam ser alcançados e sua função principal seja cumprida. A palavra eficiência deve estar presente em toda e qualquer atividade, ou seja, não basta ter um grande volume de recursos sem que sejam utilizados para os devidos fins. Gerir e alocar aquilo que se tem de maneira competente, evitando ao máximo as falhas que posteriormente lhe serão cobradas, implicará numa melhora sustentável e duradoura do corpo social.

Com o intuito de controlar os gastos públicos e garantir transparência na gestão pública, foi promulgada em 4 de maio de 2000, a Lei Complementar nº. 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em um cenário sócio-político conturbado e com uma sociedade que pedia por maior senso de sustentabilidade dos órgãos públicos, para que esses proovessem serviços de qualidade e com responsabilidade.

A LRF estabelece princípios para as finanças públicas em seu art. 1º, que são os seguintes:

Art. 1. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º- A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º - As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Desde então, a LRF limitou diversos gastos dos governos, forçando-os a serem transparentes e a agirem de maneira responsável para controlar o endividamento público, de modo a gerar, assim, um equilíbrio orçamentário. Para isso, foi estabelecido que os governantes devem responder por qualquer irregularidade no gerenciamento dos recursos públicos.

Após a LRF ser promulgada, em 2001 o Senado editou a resolução nº 40, que limitou o endividamento público consolidado a partir de 2016, assim:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º.

Com esse teto, sabe-se até que ponto a dívida é contornável, o que facilita para os gestores o processo de compreensão do estágio em que ela se encontra, funcionando como um alerta de que os caminhos a serem tomados dali para frente devem ser direcionados a solução desse problema, antes que o mesmo se torne insustentável.

Ao promover maior eficiência na alocação de recursos públicos, de modo equilibrado e visando a distribuição equitativa desses, os gestores públicos estarão desempenhando seu papel corretamente, trazendo benefícios a sociedade como um todo.

Quando as contas do governo se encontram deficitárias, a economia de modo geral é afetada negativamente. Musgrave (1974) evidencia o papel do investimento público e como esse pode contribuir significativamente para o crescimento e desenvolvimento econômico.

Riani (1997) salienta a situação deficitária que o Brasil se encontra há muito tempo, ou seja, as receitas tributárias não superam os gastos, sendo esse um obstáculo a ser superado por qualquer um dos níveis de governo. Se há falta de recursos, diminuem-se as chances de aumentar o investimento em infraestrutura social, sendo essa uma ferramenta de extrema importância para aqueles que vivem nessa cidade, estado ou no país de modo geral, visto benefícios gerados a partir dela.

Inúmeros artigos já foram publicados analisando o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento público.

Desde a sua promulgação em 2000, a gestão fiscal dos três níveis de governo no Brasil passou a um estágio mais avançado do que se encontrava. Muito se falou sobre a irresponsabilidade de prefeitos, governadores e até presidentes quando esses estavam para deixar os seus cargos. Era uma bolha que sempre se inflava e deveria ser cessada o quanto antes, para que não houvesse prejuízos irreversíveis aos demais gestores que viriam a ocupar essas posições.

Para Macedo e Corbari (2009), a Lei de Responsabilidade Fiscal mostrou-se como uma condição que mudou o padrão de endividamento dos municípios a serem analisados (foram escolhidos municípios com mais de 100 mil habitantes dada a sua significância em âmbito nacional).

Santolin et.al. (2009) também realizaram um estudo acerca dos possíveis impactos causados pela LRF no comportamento dos municípios. Eles evidenciaram que tal lei funciona como um regulamentador da execução orçamentária, a fim evitar que abusos fossem cometidos por parte dos governantes locais.

Segundo Santos e Alves (2011), a LRF se tornou um delineador, ou seja, após a sua implantação, os municípios avaliados por ambos tiveram expressiva melhora no que se refere ao desempenho financeiro e orçamentário, assim, a eficiência causada por ela, eficiência essa tão importante para Musgrave(1974) e Riani (1997), por exemplo, gerou diversos ganhos as cidades.

Tendo em vista a ligação entre equilíbrio orçamentário com o intuito de aumentar os investimentos no longo prazo, em benefício da sociedade, com retorno de maior bem-estar, se fez necessária a avaliação dessa para com os estudos já feitos.

Santos e Alves (2011) evidenciam que a capacidade de investimento no período pós Lei de Responsabilidade Fiscal se mostrou ampliada, ou seja, não só foi possível aumentar a eficiência nos gastos públicos, gerir as receitas advindas da tributação, como a capacidade de prover uma produção local maior também se fez presente. A produção em si gera crescimento da economia e essa pode vir a se tornar desenvolvimento econômico, instrumento mais do que necessário para a melhoria de vida da população.

### 2.3.3 Processo Orçamentário

Antes de se adentrar as peculiaridades do processo orçamentário, mostra-se indispensável a exposição das conceituações atinentes ao Orçamento Público, considerando-se a necessidade do entendimento preciso deste conceito, para que então possa ser explanado de forma clara o que compreende o processo orçamentário.

O conceito de orçamento está intimamente relacionado ao tributo. Na antiguidade já existiam registros de instrumentos semelhantes. Contudo, somente na Idade Média que o orçamento se tornou eminente.

As raízes do referido instituto se encontram atreladas ao que era chamado de “cúria régia”, este termo indicava aqueles que faziam parte da assembleia que assessorava o monarca. O concílio era formado por nobres e sacerdotes, que auxiliavam o rei na tomada de decisões. Assuntos relacionados ao recolhimento de tributos eram as principais discussões em pauta.

Com o surgimento do mercantilismo, os comerciantes também começaram a se juntar ao "cúria régia". A partir disso, o que era uma assembleia passou a tomar forma de corte. Com isso, essa corte era a responsável de analisar as necessidades de imposições de tributos.

O primeiro registro de um documento que apresentava um conteúdo tributário foi datado no ano de 1091, por Afonso VI, no referido documento, o rei indicava a existência um novo tributo e os responsáveis que iriam cumpri-los.

Diversos autores indicam que o surgimento das cortes propiciou os primeiros entendimentos acerca do retorno público do tributo, que antes estavam atrelados aos caprichos do rei.

No Brasil, vários acontecimentos históricos ilustraram a insatisfação do povo com a cobrança de tributos. Destes, é importante citar, a Revolta de Felipe dos Santos, em 1720; a Inconfidência Mineira, em 1789; a Revolta Farroupilha, em 1820; a Revolta do Quebra-Quilo, em 1896.

Segundo Contijo (2004), essa situação começou a ser apaziguada com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, uma vez que esse acontecimento possibilitou a abertura dos portos com a necessidade de se criar impostos aduaneiros. Com isso, se tornou necessária a criação de um Erário Público, uma espécie de (Tesouro), em 1808.

Lunelli (2020) conceitua que Orçamento Público da seguinte forma:

O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício, geralmente compreendido por um ano. No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo.

Em seguida, o autor cita uma antiga passagem de Cícero para melhor entendimento do conceito. Segundo Cícero (55 A.C.) apud Lunelli (2020):

O Orçamento Nacional deve ser equilibrado. As Dívidas Públicas devem ser reduzidas, a arrogância das autoridades deve ser moderada e controlada. Os pagamentos a governos estrangeiros devem ser reduzidos, se a Nação não quiser ir à falência. As pessoas devem novamente aprender a trabalhar, em vez de viver por conta pública.

O orçamento público também está relacionado à imprescindibilidade da organização e controle do dinheiro público. Esta necessidade também se relaciona com a própria essência da democracia, uma vez que se apresenta como objeção ao poder absoluto do Estado, em que um único governante detinha todos os bens advindo do povo.

Neste mesmo sentido, expõe Torres (2014, p.342):

O princípio de aprovação orçamentária das despesas públicas por decisão legislativa encontra-se largamente reconhecido no constitucionalismo universal. Desconhece-se alguma Constituição que não o contemple. Sua origem confunde-se com o surgimento dos Estados modernos, com a separação dos poderes, com o papel do Legislativo no controle sobre os atos dos governantes, mediante consentimento para a aprovação, por lei, das receitas e despesas, para a consecução dos fins do Estado (defesa, bem comum, etc.). Reminiscências da autorização legislativa para atividade financeira dos governos floresceram na Inglaterra no século XIII. Basta lembrar o compromisso da Magna Charta Libertatum, de 1215, que foi uma das primeiras fites a evidenciar a submissão de um soberano aos direitos dos que viviam sob seu domínio [...].

Dessa forma, com o surgimento da democracia, a organização das finanças públicas passam a assumir um formato de responsabilidade dos próprios representantes políticos, ou seja, o governante que antes tinha o poder de todos os recursos financeiros da população passa a assumir o compromisso de gerir todas as despesas conforme as necessidades do próprio povo.

No entanto, muitos anos foram necessários para que a ideia de orçamento público democrático se relaciona-se com as garantias e direitos fundamentais próprio de um Estado Democrático de Direito.

Outrora, a concepção de orçamento público estava apenas restringida a uma ideia formal de relação entre arrecadação e gastos. Somente após muitos anos, o orçamento público passou a ser concebido como um instrumento utilizado pelo governo para implementação de direitos e garantias fundamentais. Neste sentido, afirma Torres (2014, p.499):

Os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade. Os direitos fundamentais se relacionam com os diversos aspectos das finanças públicas. Assim é que o tributo, categoria básica da receita do Estado de Direito, é o preço da liberdade, preço que o cidadão paga para ver garantidos os seus direitos e para se distanciar do Leviatã [...].

Neste aspecto, insta salientar que os direitos fundamentais assumem um aspecto subjetivo, direcionada aos seus próprios titulares, bem como um aspecto objetivo, dirigida ao poder público. Assim, preleciona Binenbojim (2014) apud Oliveira e Ferreira (2017):

[...] como anota José Carlos Vieira de Andrade, “os direitos fundamentais não podem ser pensados apenas do ponto de vista dos indivíduos, enquanto faculdades ou poderes de que estes são titulares”, merecendo ser mirados do ponto de vista da comunidade, “como valores ou fins que esta se propõe a prosseguir”. A dimensão objetiva representa, assim, uma mais-valia em relação às posições subjetivas, pois dela decorre o reconhecimento dos direitos fundamentais como bases estruturais da ordem jurídica, que espriam sua influência por todo o direito positivo. Assim, superando a perspectiva exclusivamente individualista, os direitos fundamentais passam a ser vistos como princípios concretizadores de valores a serem protegidos e fomentados pelo Estado.

Dessa maneira, percebe-se a precisão de um vínculo sólido entre o poder público e a garantia de cumprimento dos direitos fundamentais.

Com essa concepção, o orçamento público assume um aspecto de plano formal e material, podendo ainda ser considerado, após a Constituição a segunda mais importante matéria em Estados Democráticos de Direito, em virtude de que não poderá ser utilizada para atendimento de interesses pessoais do governante ou de terceiros. Sendo assim, uma norma de maior valia para a sobrevivência do Estado.

Neste cenário, a correspondência dos poderes públicos com os direitos fundamentais pode então ser entendido como instrumento impulsionador da democracia.

No Brasil, o marco para se estabelecer uma real relação entre o orçamento público e os direitos fundamentais é com o advento da Constituição da República de 1988.

Ao se romper com um anterior período ditatorial, a Constituição Cidadã traz diversas disposições que coadunam com o entendimento de que o orçamento público está intimamente ligado a questões de Direitos Fundamentais.

Contudo, mesmo inserida em um contexto constitucional, o orçamento público ainda sofre sérias politizações que acabam desviando o propósito de constitucionalização destas normas. Dessa forma, assevera Mendonça (2010, pp.126-127):

[...] o que se pretende demonstrar é a urgente necessidade de constitucionalização do sistema orçamentário brasileiro. Embora as linhas gerais do processo orçamentário sejam disciplinadas na própria Constituição, sustenta-se aqui que os dispositivos constitucionais em questão têm sido interpretados de forma isolada, sem que seja levada em conta - ao menos na extensão adequada - a influência de normas constitucionais fundamentais, como os princípios da separação dos poderes e democrático. É necessário, portanto, inserir a Constituição orçamentária no contexto mais amplo da Constituição em seu conjunto.

Nesta esteira, também afirma Sarmiento (2006) apud Oliveira e Ferreira (2017):

Embora na visão contemporânea de Estado Democrático de Direito, democracia e constitucionalismo sejam vistos como valores complementares, interdependentes e até sinérgicos, a correta dosagem dos ingredientes desta fórmula é essencial para o seu sucesso. Por um lado, o constitucionalismo e limitações ao poder em demasia podem sufocar a vontade popular e frustrar a autonomia política do cidadão, como coautor do seu destino coletivo. Por outro lado, uma 'democracia' sem limites tenderia a pôs em sério risco os direitos fundamentais das minorias, bem como outros valores essenciais, que são condições para a manutenção ao longo do tempo da própria empreitada democrática.

Isto posto, se mostra necessário a adequação jurídica de temas atinentes aos gastos públicos para que então possa ocorrer um maior controle constitucional das normas submetidas a deliberação política.

Com a correta vinculação entre deliberações políticas e a consequente adequação a normas constitucionais, o orçamento público consegue se consolidar como parte da estrutura do Estado Democrático de Direito.

Nesta conjectura todas as atividades financeiras do Estado conseguem ser introduzidas na concepção democrática constitucional e a partir disso conseguem assumir posição categórica na gestão financeira do Estado.

Em virtude da inserção do orçamento público dentro da concepção de um Estado Democrático de Direito, é importante ressaltar sobre sua natureza jurídica para melhor compreensão do tema, pois a partir desse estudo e entendimento sobre a norma orçamentária, é possível ser entendida como um mecanismo de vinculação à Administração Pública ou se é meramente uma norma de autorização de gastos de recursos financeiros públicos. Desse modo, aduz Torres (2008) apud Oliveira e Ferreira (2017):

Problema que há mais de um século preocupa a ciência jurídica é o da natureza do orçamento. Cumpre determinar se é uma lei material, com conteúdo de regra de direito e eficácia inovadora, ou se é mero ato administrativo, que só do ponto de vista formal reveste as características da lei. Antes, porém, torna-se necessário averiguar se a questão da natureza do orçamento tem importância prática. Alguns autores entendem-na como um problema aparente ou falso. [...] Parece-nos que, apesar dos desencontros, o problema da natureza do orçamento continua relevante, eis que dele dependem outras questões: a da obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas; a da criação de direitos subjetivos para terceiros; a da revogação das leis financeiras materiais.

Importante salientar que o ordenamento jurídico pátria, elenca o orçamento público como lei. Assim prevê a Constituição da República de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(BRASIL, 1988)

O tema é ainda objeto de diversas discussões, principalmente no meio doutrinário brasileiro, mas mesmo que não seja um entendimento uniforme, o orçamento público pode ser entendido como uma lei formal. Dessarte, este entendimento fica bem compreensível a partir dos ensinamentos de Torres (2008) apud Abraham, (2015):

A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro. Tem sido defendida, entre nós, principalmente sob a influência da obra de Jêze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e sob várias escrituras constitucionais.

Neste mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal já consolidou o entendimento de que a lei orçamentária deve ser tratada como uma lei formal, conforme os julgados abaixo citados:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos [...]. (ADI 1640/DF, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Julgamento: 12/02/1998).

No contexto da época deste julgamento, o entendimento que se tinha era de que as normas orçamentárias eram apenas um ato político, com a aparência de lei, no qual se determinava a destinação de recursos públicos. Com isso, não se entendia cabível a aplicação de Controle Concentrado de Constitucionalidade.

Mesmo se tratando de um entendimento consolidado, a Suprema Corte também já alterou o seu próprio entendimento sobre a natureza jurídica da lei orçamentária e passou a entender admissível o controle de constitucionalidade destas normas, conforme os votos dos relatores Ministro Ayres Brito e Gilmar Mendes, no julgamento de suas ADIs:

[...] Em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influência no destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Onde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil. (ADI 4049 MC, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2008).

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.

(ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232)

Cumpra ainda salientar que no tange as políticas públicas, o STF firmou o entendimento de que estas podem ser levadas ao crivo do judiciário, mesmo quando não previstas expressamente em lei orçamentária.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da 'reserva do possível'. Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do 'mínimo existencial'. Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas." (STF – ADPF: 45 DF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 29/04/2004, Data de Publicação: DJ 04/05/2004 PP – 00012 RTJ VOL – 00200-01 PP 0 00191).

Após o breve entendimento do caráter das leis orçamentárias, que será aprofundado mais a frente, é preciso pincelar as previsões legais do orçamento público na lei constitucional e infraconstitucional.

Conforme já exposto, o orçamento público possui assentamento na Constituição da República de 1988. Além disso, a referida Carta Magna, recepcionou a Lei 4.320, de 17 de março 1964, em que garantiu a instituição do direito financeiro para que fosse possível elaborar formas de controle de orçamentos e balaços seja da

União, dos Estados e também dos Municípios, conforme inteligência do seu próprio texto, previsto no artigo 2º da mencionada lei ordinária.

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo;

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1;

III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação;

IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

(BRASIL, 1964).

Isto posto, é possível extrair do dispositivo legal os princípios da Unidade, Universalidade, Anualidade, Exclusividade, Orçamento bruto e da não vinculação da receita de impostos. Para o entendimento desses princípios, serão observados os ensinamentos de (GIACOMONI, 2010).

O princípio de Unidade se relaciona com o fato de o orçamento ser único, sem que exista orçamentos em paralelo.

Segundo o autor sobre o referido princípio:

Na expressão mais simples desse princípio, o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento. [...]

Os autores clássicos iam mais longe ao recomendarem que, ao lado da unidade do documento orçamentário, houvesse também a unidade de caixa, por onde passariam todos os recursos manipulados pelo governo. Essa combinação de princípios tornava o controle parlamentar altamente eficaz. Na Inglaterra, por exemplo, com a adoção do Fundo Consolidado, todas as receitas e despesas de rotina eram feitas à conta do fundo, após autorização do Auditor e Controlador Geral, este delegado do Parlamento.

O princípio da unidade representa, exemplarmente, a “crise” vivenciada pelos princípios em face da evolução do papel dos orçamentos públicos.

Não raro, mesmo no passado, o princípio era descumprido, pois situações de excepcionalidade, como guerras, calamidades, crises econômicas etc., acabavam justificando o emprego de orçamentos especiais, que operavam em paralelo ao orçamento ordinário (GIACOMONI, 2010, p. 64-65).

A Universalidade, caracteriza o orçamento como sendo equipado de todas as receitas e despesas que serão realizadas.

O princípio da Anualidade significa o exercício financeiro do orçamento, definindo que esse deverá ocorrer com início em 01 de janeiro com término em 31 de dezembro, chamado de ano civil.

O orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano. A origem mais remota desse princípio está na regra da anualidade do imposto, que vigorou na Inglaterra antes mesmo

do surgimento do orçamento. A cada novo ano, o Parlamento votava os impostos, bem como o programa de aplicações desses recursos. Renovando periodicamente as autorizações para a cobrança dos tributos, o Parlamento mantinha eficaz vigilância sobre os gastos do Executivo; no caso de aplicações indevidas, no exercício seguinte poderia ser negada autorização para a cobrança daquele tributo cuja renda foi mal aplicada (GIACOMONI, 2010, p.73).

A Exclusividade refere-se à proibição de informações que não sejam, exclusivamente receitas e despesas, sendo os únicos dispositivos previstos no orçamento, sendo considerado como uma regra legislativa.

Esse princípio surgiu com o objetivo de impedir que a Lei de Orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras (GIACOMONI, 2010, p.79).

A regra da exclusividade também vem consagrada na Constituição de 1988, que prevê em seu artigo 165, § 8º:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.  
(BRASIL, 1988)

O Orçamento bruto relaciona-se com o fato de não haver deduções no orçamento, apenas valores totais e brutos:

Constitui melhor ilustração o caso do Imposto sobre a Renda retido na fonte pelos Estados e Municípios. Segundo a Constituição Federal, compõem a receita dos Estados e Municípios as parcelas do Imposto sobre a Renda retido na fonte sobre as remunerações pagas aos respectivos funcionários. Apesar de não haver a transferência do recurso da União para os Estados e Municípios, pois esses simplesmente retêm as parcelas, o correto, segundo o espírito do princípio do orçamento bruto e da própria Lei nº 4.320/64, é fazer aparecer no orçamento federal as estimativas do total das retenções a serem feitas pelos Estados e Municípios e, na despesa, o mesmo montante como transferências a essas entidades. Ao que consta, a área federal não tinha por hábito observar essa sistemática até, pelo menos, o orçamento de 1981, quando autoridade do setor orçamentário afirmou que o princípio passaria a ser observado (GIACOMONI, 2010, p.73).

O princípio da Não vinculação de impostos, por sua vez, diz que “este princípio veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria CF” (MTO, 2017, p.14).

Esse entendimento também pode ser completado por Giacomoni (2010, p.75):

Não sendo considerado como um dos princípios clássicos concebidos a partir do interesse parlamentar, a exigência de que as receitas não sofram vinculações, antes de qualquer coisa, e uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender as despesas conforme as necessidades. Recursos excessivamente vinculados sinalizam dificuldades, pois podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade. A observância do princípio sempre foi problemática. Alguns tipos de receitas públicas são naturalmente vinculados a execução de determinadas despesas. O produto da arrecadação de boa parte das taxas, por exemplo, e vinculado a realização de despesas certas, pois servem para custear serviços prestados pelo Estado. Os empréstimos igualmente se caracterizam pelo comprometimento a determinadas finalidades, como programas de investimento, atendimento de situações de emergência etc. (GIACOMONI, 2010, p.75)

Existem, ainda, os créditos adicionais, caracterizados como sendo a inclusão de necessidades antes não previstas no orçamento ou, até mesmo, despesas que não foram suficientes. Eles podem ser classificados como:

- a) suplementares, que são direcionados ao reforço do montante orçamentário;
- b) espaciais, voltados para despesas sem dotação específica;
- c) extraordinários, direcionados a despesas com urgência e inesperadas (BRASIL, 1964).

Além dos princípios, o orçamento público também assume técnicas. São estas: tradicional ou clássica; realizações ou de desempenho; programa e orçamento base-zero.

A primeira técnica, orçamento tradicional ou clássico, é caracterizada por Mota (2009, p.19) como sendo:

Denominada de orçamento incremental, pois toma por base o montante de um item de despesa de um período sobre a importância gasta no período anterior no mesmo item, definindo assim o montante de despesa para o próximo exercício financeiro.

O orçamento de realizações ou de desempenho é uma técnica que representa o avanço frente a primeira, uma vez que passou a preocupar-se não só com os gastos, mas com as ações.

O programa, por sua vez, visa o planejamento em conjunto com o orçamento, para que seja possível alcançar os objetivos do governo no período. Dessa forma, o orçamento-programa decretou que:

[...] em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual (BRASIL, 1967).

Por último, o orçamento base zero surge a necessidade de que sejam justificados todos os gastos com todos os programas, sempre que houver um novo ciclo orçamentário (MOTA, 2009).

Mais tarde, com implementação da Lei Complementar 101, em 2000, mais conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal, foram redigidas novas formas de garantir o controle e transparência das finanças públicas. Além disso, concretiza-se também em Lei federal, estadual e municipal:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A transparência que zela a Lei da Responsabilidade Fiscal, coloca como instrumento a divulgação ampla do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, para que não fossem impedidas as transferências e as operações de crédito. Dessa forma, toda a sociedade pode ter conhecimento das contas públicas.

Cruz (2006) afirmou que a lei realizou melhoras no planejamento orçamentário público, impondo metas, informações, limites, condições de recuso de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade, dívidas, operações e concessão de garantias. Além disso, foi possível equilibrar receitas e despesas de controle de custos.

Dessa forma, é possível compreender que o orçamento público é uma ferramenta utilizada para o controle do bem público, sendo imprescindível para o atendimento das necessidades da população brasileira. O caráter constitucional e democrático presente nos dias atuais, sendo resultado do processo de transformações sociais ocorridas na história da sociedade brasileira que com a nova ordem democrática passou a participar cada vez mais do processo de cobrança e transparência na elaboração de leis referentes as finanças públicas.

Em 1988, o processo orçamentário público foi incrementado pelo surgimento do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual (LOA), que incluem a União, os Estados e os Municípios.

O Plano Plurianual tem como objetivo dar as diretrizes e as metas da administração pública, com uma série de programas de diversas temáticas, para os quatro anos vigentes, sendo iniciado no segundo ano do mandato do presidente, com fim no primeiro ano do mandato seguinte. Carvalho (2014) resume:

O objetivo do PPA é expressar o que deve ser realizado pela Administração Pública no período de quatro anos, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas, com desdobramento em todo o território nacional, no caso do PPA da União (CARVALHO, 2014, pg. 254).

A Lei das Diretrizes Orçamentárias aponta o que será a prioridade no próximo ano de governo, responsável por unir o que foi estabelecido no Plano Plurianual com a forma de ajustar a Lei Orçamentária Anual, de forma a orientar as demandas que serão atendidas e quais serão subsequentes (PALUDO, 2013). Nesse sentido, Carvalho (2014, p.255) salienta:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por função principal o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das diretrizes, dos objetivos e das metas contempladas no Plano Plurianual.

A Lei Orçamentária Anual é responsável por estabelecer o orçamento fiscal, seguridade social, investimentos, a quantidade arrecadada, programação dos gastos para o próximo ano detalhadamente. É a Lei mais importante do país para o processo orçamentário, indica o Ministro Ayres Brito no julgamento da ADI 4048-1:

A LOA – Lei Orçamentária Anual é lei em sentido formal, pois percorre todo o processo legislativo ordinário ou comum, mas não em sentido material, pois não cria direito subjetivo. É de iniciativa privativa do poder executivo esta que é considerada de competência exclusiva e indelegável. (ADI 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p.38).

Os três níveis do governo, federal, estadual e municipal, são responsáveis pela composição de seus planos orçamentários, prevendo e planejando suas próprias despesas e planejamentos.

Portanto, entende-se que o orçamento público é um conjunto de documentos, nos quais o governo, a partir da aprovação de leis específicas projeta suas receitas e despesas.

Dessa forma, o orçamento se apresenta como uma balança das contas públicas, definindo as medidas e providências a serem tomadas pelo governo quanto à aplicação de recursos públicos.

Passados os esclarecimentos atinentes ao orçamento público é preciso explicitar como se dão as fases do processo orçamentário.

O ciclo orçamentário pode ser entendido como uma sequência de fases, que se refazem em datas determinadas, onde os conteúdos dos orçamentos são previamente preparados, votados, executados, avaliados e aprovados. Estabelece, por isso, uma conexão entre um grupo de processos, revestidos das suas próprias peculiaridades, que se repetem ao longo dos períodos e se renovam a cada ciclo legislativo.

Essa conexão de processo, determinado como ciclo orçamentário, é resultado da própria singularidade e característica do orçamento, que tem sido denominado, desde a metade do milênio como um instrumento público capaz de fixar um panorama eficaz para a cobrança de tributos, delimitação de gastos públicos e de responsabilidades financeiras.

Sendo um instrumento público, o orçamento público pode ser definido como um controle do povo sobre os seus governantes. O poder democrático se fixou no legislativo para obstaculizar a instituição de impostos arbitrários pelo executivo.

Com isso, esse exercício foi sendo gradativamente ampliado para que fosse garantida a aplicação dos recursos financeiros com base nos princípios que regem a boa gestão do dinheiro público. Por consequência as fases do ciclo orçamentário contam com a ampla interferência das instâncias decisórias mais elevadas do Estado e se subordina à atenção de vários setores da sociedade brasileira.

Os demais aparelhamentos do orçamento como o de planejamento e programação, gerência, administração que constantemente são apresentadas como evolução em relação à visão tradicional, são na realidade desdobramentos orientados para a alavancar a condição de instrumento público.

Dessa forma, o orçamento público necessita submeter-se pelo processo legislativo ordinário para que seja possível a criação das Leis orçamentárias. Assim, é denominado ciclo orçamentário, compreende desde a elaboração da proposta até mesmo a aprovação no Tribunal de Contas. Segundo (SANCHES, 1993), este ciclo compreende quatro grandes fases, que se estende por vários anos, quais sejam, a

elaboração e apresentação; a autorização legislativa; programação e execução; avaliação e controle.

A elaboração e apresentação compreende um conjunto de ações que envolvem a limitação da proposta do programa à apreciação do legislativo. O autor elenca estas ações como sendo, “o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos” (SANCHES, 1993).

A segunda fase, sendo esta a autorização legislativa, compreende uma revisão do que fora proposto, assim certos critérios para o seguimento das propostas são definidos (SANCHES, 1993).

Na terceira fase, sendo esta a programação e execução, é o momento no qual ocorre a programação do orçamento. Neste momento é avaliado se o orçamento se encaixa na arrecadação do governo (SANCHES, 1993).

A fase final, compreendida pela avaliação e controle, ocorre a sua avaliação conforme a lei aplicada àquele respectivo orçamento. Sanches (1993, p.56) explica que

[...] na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente à execução, são produzidos os balanços, segundo as normas legais pertinentes à matéria. Estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas) e as contas julgadas pelo Parlamento. Integram também essa fase as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação do processo de planejamento.

Esse ciclo orçamentário possui duração de mais de um exercício financeiro, por ser um processo contínuo e dinâmico, necessitando ser compatível com o período de processamento das atividades do orçamento público (FELGUEIRAS, 2013).

Ao se partir de uma concepção constitucionalizada, compreende-se que, com o advento da constituição cidadã, foi introduzida uma série de mudanças na temática orçamentária. (SANCHES, 1993, p.57) aponta estas mudanças.

Dentre estas, importa salientar, por sua relação com o tema em apreciação: a obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, dado o caráter imperativo da norma que instituiu o Plano Plurianual (PPA); o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos devido ao conteúdo dado à Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO); e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos (fiscal, de investimentos de estatais e de seguridade social).

Contudo, o autor explica que na prática, o modelo proposto na constituição não conduz e influencia todo este processo.

Fernandes e Souza (2019, p.97) asseveram que:

O arcabouço orçamentário brasileiro é marcado pela inflexibilidade alocativa da política fiscal no atendimento às demandas da sociedade. Não obstante a legitimidade da opção da Constituinte de 1988 em ter concedido uma série de direitos ao cidadão, fato é que os mesmos também deram causa a um encadeamento de problemas de natureza fiscal ao próprio contribuinte pois, em última análise, é este o financiador de todas as políticas públicas realizadas.

E também afirmam que:

[...] engessado, o orçamento se transformou em um instrumento marcado por grandes incertezas, incapaz de desempenhar o papel tanto de campo de definição e de reordenamento das prioridades públicas, quanto de instrumento de planejamento (REZENDE, 2005, p.30, apud, FERNANDES e SOUZA, 2019, p. 98).

Esta inflexibilidade é causada por diversos fatores, dentre eles estão a grande vinculação entre arrecadação e seus respectivos gastos, bem como ao alto custo de despesas obrigatórias, os quais o governante é obrigado a cumprir (GREGGIANIN; MENDES; VOLPE, 2018; REZENDE; CUNHA, 2013, 2002, apud FERNANDES e SOUZA, 2019).

SANCHES (1993, p.57) também elenca os seus motivos para este entendimento.

Não obstante no plano prático, a vontade da Constituinte tem sofrido uma série de percalços. O primeiro é caracterizado pela precária separação entre orçamento fiscal e o orçamento de seguridade social, em parte pelo descompasso entre os preceitos constitucionais e as normas legais vigentes, em parte por problemas ainda não resolvidos no plano técnico e, sobretudo, em razão das conveniências do caixa do Tesouro. O segundo é caracterizado pela inobservância de determinações constitucionais, como aquelas constantes do art. 204 da Lei Maior e do art. 61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O terceiro, por se ter avançado tão pouco na articulação de procedimentos orientados para a alocação de recursos com a finalidade de reduzir as desigualdades inter-regionais. Finalmente, o fato de ainda não ter sido produzida a lei complementar que deverá substituir a Lei no 4.320, de 17 de março de 1964 – que não obstante seus méritos apresenta grandes lacunas em relação à ordem constitucional vigente – gera incertezas não apenas na esfera federal, mas também na dos estados e dos municípios.

### 2.3.4 A Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual, pode ser entendida como um programa de ações a serem executadas que possibilita a realização de situações planejadas pelo Plano Plurianual, sendo observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O artigo 165, § 2º da Constituição da República de 1988, elenca as características desta lei:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Neste contexto, explica Cabral (2018, p.15):

É elaborada anualmente pelo poder Executivo em atendimento à Constituição Federal e a Lei Federal 4.320/64, que estabelece as normas gerais para elaboração, execução e controle orçamentário.

A referida Lei visa possibilitar a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual. Obedece a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecendo a programação das ações a serem executadas para alcançar os objetivos determinados, cujo cumprimento se dará durante o exercício financeiro.

Com o advento de uma nova ordem constitucional em 1988, foi concedido à Lei Orçamentária Anual dispositivos que elevaram sua importância na administração pública, pois é responsável por disciplinar todas as ações de curto prazo do Governo Federal. Além disso, a LOA passou a negar programas que não estivessem descritos em seu plano, e que excediam o crédito e adicionais orçamentários, criando uma rigidez maior no orçamento.

O objetivo da Lei Orçamentária Anual é planejar os programas de curto prazo presentes no Plano Plurianual, a partir de selecionar o previsto pela Lei das Diretrizes Orçamentárias, autorizando os exercícios que serão executados no curto prazo (PALUDO, 2013). Dessa forma, a LOA é responsável por três orçamentos, como demonstra o 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

§ 5º – A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e

órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988)

### 2.3.5 O caráter impositivo da Lei Orçamentária e seus efeitos

A natureza jurídica das leis orçamentárias sempre ocasionou discussões fervorosas no âmbito doutrinário. Diferentes correntes propõem uma conceituação quanto a característica da referida norma. O tema sempre foi controvertido, todavia é de grande importância, tendo em vista que a partir dessa conceituação será possível entender melhor o seu conteúdo e objetivo.

A doutrina clássica é representada por Hoennel, Paul Laband, Gaston Jése e Leon Duguit, autores estes que oferecem uma base que ampara toda a discussão. Dessa forma, propõem, respectivamente, quatro teses diferentes, quais sejam, o orçamento é lei formal e material, ao passo que é elaborada decorre do poder legislativo; o orçamento é lei formal, mas não material; o orçamento é um ato administrativo quanto às despesas e lei em sentido material quanto às receitas; e que o orçamento é uma lei formal, mas materialmente um ato-condição.

Neste momento, para se entender como estas quatro teses se relacionam com orçamento público, serão adotados os entendimentos do autor e jurista Valdecir Fernandes Pascoal.

Nos ensinamentos do referido autor, o doutrinador alemão Hoennel, entende que a natureza jurídica da norma orçamentária está intimamente ligada à sua origem, ou seja, se o orçamento deriva de um poder que emana leis, seria uma lei formal e material. Nas palavras de Pascoal (2015, p.19), “o orçamento é LEI, na medida em que se origina de um órgão legiferante”. Não obstante, uma vez que esta conceituação não se preocupa com a temática da norma, não foi muito bem aceita no âmbito doutrinário.

Como principal oposição a essa corrente, surge a caracterização proposta por Paul Laband. Segundo ele, a análise da roupagem da norma não seria suficiente para qualificá-la. Dessa forma, entendia que o orçamento apenas se revestia de um aspecto formal, sendo sua matéria apenas um ato administrativo, não possuindo assim força normativa.

A terceira corrente doutrinária, representada por Léon Duguit, combina as duas doutrinas anteriormente expostas, à medida que considera o orçamento, no que tange

às receitas e despesas, como um ato administrativo e no que se refere à receita tributária, lei em sentido material. Nessa esteira, destaca Pascoal (2015, p.19):

[...] o orçamento é, em relação às despesas, um mero ato administrativo, e, em relação à arrecadação de tributos, uma lei em sentido material (para chegar a essa conclusão, Duguit analisou ordenamentos jurídicos em que a autorização para a cobrança de tributos se dá por meio da lei orçamentária, o que não é o caso Brasil).

Como quarta corrente surge a ideia de Gaston Jése, que foi responsável por promover a definição do ato-condição. A partir disso, o autor conceituou o orçamento como uma lei formal e um ato-condição em seu aspecto material.

Nesta esteira, Pascoal (2015, p.19) explica definição de ato-condição:

Para Gaston Jése, o orçamento é substancialmente, um ato administrativo, especificamente um ato-condição, pois, segundo afirma, os tributos são criados por leis próprias (atos-regra) e as despesas derivam de outras normas legais ou convencionais (atos-regra), sendo o orçamento o implemento de uma condição para a cobrança e para o gasto.

Pascoal (2015) entende que a teoria mais adequada à realidade jurídica brasileira, seria a de Gaston Jése, uma vez que “A arrecadação de receitas e a realização de despesas, no mais das vezes, decorrem de atos – regra (leis, contratos, convênios, etc) – sendo o orçamento um pré-requisito para a realização da despesa.”

A partir disso, o autor menciona a doutrina de Ricardo Lobo Torres para afirmar que a lei orçamentária no caso do Brasil é autorizativa:

A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, ao nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro (TORRES, 2000 apud PASCOAL, 2015, p.19).

Neste mesmo sentido, na esfera jurisdicional, o próprio STF adotou o mesmo entendimento:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal.

Precedentes (...). (ADI 1640 / DF, Relator(a): Min. SYDNEY SANCHES, Julgamento: 12/02/1998)

Alguns anos mais à frente, a Corte Suprema continuou com o seu posicionamento:

EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida." (ADI 2484 MC/DF, Rel(a): Min. CARLOS VELLOSO, Julg: 19/12/2001)

Portanto, conclui-se que o orçamento público tem a natureza jurídica de lei autorizativa.

O modelo autorizativo sempre foi objeto de discussões, principalmente no âmbito do Congresso Nacional que durante muitos anos, buscou estabelecer certa obrigatoriedade a lei orçamentária. Com isso, a intenção dos adeptos desta visão era de que a lei orçamentária vinculasse o Poder Executivo, ou seja, determinadas matérias seriam obrigatoriamente executadas.

A partir de todas estas divergências, foi promulgada em 2015 a Emenda Constitucional nº 86 que alterou os artigos 165, 166 198 da Constituição da República de 1988.

O artigo 165 da Constituição da República que antes possuía dois incisos em seu parágrafo nono, passou a contar com um terceiro inciso, que elenca uma nova matéria orçamentária a se submeter a lei completar.

Com isso, a nova redação se deu da seguinte forma:

Art. 165 [...]

§ 9º [...]

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166. (BRASIL, 1988)

O artigo 166 dispõe as mais diversas mudanças quando ao novo caráter da lei orçamentária. A partir da inserção de dez novos parágrafos foi estabelecida as hipóteses nas quais a lei orçamentária será de execução obrigatória, ou seja, a lei que antes se submetia a discricionariedade do poder executivo, passou a ter um caráter

impositivo, respondendo assim anseios de parlamentares que durante anos lutaram para que a lei orçamentária apresentasse alguma força obrigatória.

Insta salientar que a EC 86/15 inaugura no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de uma lei orçamentária apresentar um caráter impositivo. Isto não significa que o aspecto da lei orçamentária como um todo mudou, continua sendo em sua essência uma lei de caráter autorizativo.

Dessa maneira, impõe a nova alteração constitucional:

Art. 166. [...]

§ 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.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 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 na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

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

§ 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, independerá 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.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias obrigatórias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 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.

§ 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.

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

"Art. 198. [...]

§ 2º [...]

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [...]

§ 3º [...]

I - os percentuais de incisos que tratam os II e III do § 2º; [...]

IV - (revogado). (BRASIL, 1988)

A partir do exposto, compreende-se que a principal e mais significativa mudança é quanto a obrigatoriedade de reserva do percentual de 1,2 da receita corrente líquida (RCL).

Nas palavras de Almeida (2015, p.56):

O texto final aprovado prevê que o Poder Executivo efetivamente torne obrigatória a execução das Emendas parlamentares até o limite 1,2 da receita corrente líquida (somatório das receitas, excluindo-se as verbas transferidas por força constitucional aos Estados, Municípios e Distrito Federal) do ano anterior, considerando-se que metade do valor total deverá, dentro do exercício, empenhar as despesas, executá-las e pagá-las. Caso contrário, se o pagamento não for realizado até o dia 31 de dezembro, os valores serão inscritos em Restos a pagar no limite de 0,6% da Receita Corrente Líquida do ano anterior. Ademais, a EC n.86, com a alteração do art. 198 da CF de 1988, previu novas regras acerca da destinação de recursos da União para saúde, cujo percentual mínimo será alcançado dentro de um prazo de cinco anos até atingir 15% da receita corrente líquida do ano de 2018.

A alteração constitucional proporcionou diversas discussões, principalmente no que tange aos aspectos positivos e negativos.

No que tange aos pontos negativos, é muito discutido sobre os recursos direcionados à saúde pública. Antes da emenda os recursos destinados ao SUS não havia percentual prefixado, situação esta que mudou ante a alteração. Martins (2015) explica que:

a emenda constitucional previu alteração em uma área muito sensível de políticas públicas do Estado, a vinculação de recursos da União para os programas e ações de saúde, gerando diversos debates, estes não tão positivos. Vejamos.

A emenda constitucional nº 86/2015 estabeleceu que a União deveria aplicar montante não inferior a 15% da corrente líquida do exercício em ações a programas de saúde, de forma gradual, ou seja, 13,2% em 2016; 13,7% em 2017; 14,1% em

2019 e 15% em 2020, sendo que esta previsão, de recursos destinados à saúde, era feita por lei complementar, que não tinha um percentual fixo, cujo objetivo era se resguardar de eventuais recuos e oscilação da economia.

[...]

deve-se ressaltar que o SUS poderá suportar prejuízos com a alteração do método de cálculo pela emenda constitucional, visto que, com a crise e a recessão econômica, a receita pública, inevitavelmente, terá uma queda de receita dos entes públicos, o que, certamente, será refletido nas transferências entre os entes e subfinanciamento do SUS, com grande possibilidade de atraso.

Por fim, uma grave consequência que deve ser destacada é quanto a impossibilidade do orçamento se às oscilações de mercado. Assim prevê Almeida (2015, p.61):

Outro ponto que merece ser ressaltado refere-se ao engessamento do orçamento, vez que atualmente o orçamento público encontra-se comprometido em quase sua totalidade por destinações obrigatórias e vinculadas na ordem de previdência social, folha de pagamento de pessoal e encargos sociais, despesa mínima obrigatória em saúde e educação, seguro desemprego e abono salarial, benefício mensal aos deficientes e idosos de baixa renda (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e demais gastos não obrigatórios de relevância política, como por exemplo, as subvenções financeiras do Programa Minha Casa, Minha Vida. Neste sentido, a vigência do orçamento impositivo implicará em uma rigidez ainda maior do orçamento público, comprometendo ainda mais as dotações orçamentárias e reduzindo ao mínimo o poder de discricionariedade e de tomada de decisões do Poder Executivo.

A partir disso, é possível citar a percepção de Pascoal (2015, p.22) quanto à referida emenda:

Além do excessivo detalhamento no texto constitucional e das imperfeições de redação, a principal crítica que se faz à EC nº 86 é o fato de ela não haver estendido a impositividade do orçamento para todas as despesas aprovadas, limitando-se às programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais dos parlamentares. Ao tempo em que detalha em excesso muitos pontos, remete muitas questões para regulação em lei complementar, o que poderá dificultar sua compreensão e efetividade.

As críticas também giram em torno do fato da emenda focar apenas interesses parlamentares. Segundo Facury (2015) a alteração constitucional, pode ser qualificada como um “orçamento impositivo à brasileira”. Assim entendeu o autor:

o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 86, que criou a curiosa figura do Orçamento impositivo à brasileira, pois ao invés de aprovar uma norma que realmente obrigasse o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, foi aprovada uma emenda constitucional que obriga o Poder executivo a cumprir as emendas parlamentares, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares.

A bem da verdade, em face de tantos limites impostos aos parlamentares para dispor de matéria orçamentária eles tinham duas alternativas: ou propunham uma verdadeira reforma constitucional orçamentária, estabelecendo poderes para que pudessem efetivamente gerir os recursos públicos, ou criavam uma meia sola apenas para cuidar de seus interesses

eleitorais — o que acabou prevalecendo. Uma pena. Para usar uma expressão popular, vê-se que a montanha pariu um rato. Poderiam ter ousado mais. (Facury, 2015)

Compartilhando desta mesma ideia, Martins (2015) conclui que a emenda:

De qualquer forma, o que se pretende trazer em voga é que a emenda constitucional nº 86/2015, conhecida como emenda do orçamento impositivo, trouxe um modelo de orçamento impositivo à brasileira, haja vista que a vinculação da Administração Pública para cumprir as disposições orçamentárias, aprovadas por leis, ficou adstrita às emendas parlamentares individuais e aos programas e ações da saúde, sendo que para todas as demais metas e prioridades orçamentárias a Administração Pública ainda considera o orçamento como meramente autorizativo.

Apesar de todas as críticas é possível visualizar um ponto significativo e positivo da emenda, qual seja, a desnecessidade de troca de favores entre executivo e legislativo para a aprovação de um projeto ou emenda parlamentar.

Isto posto, assevera Almeida (2015, p.60):

Outra questão a ser levantada refere-se à problemática existente em torno da troca de favores entre os políticos, pois conforme defendido por parte dos Congressistas, tal Emenda possui o fito de extinguir a barganha política existente entre o Congresso Nacional (CN) e o Poder Executivo, haja vista que as dotações previstas nas emendas parlamentares raramente eram aprovadas e quando eram deveriam estar de acordo com os interesses políticos do Poder Executivo. Com a promulgação da EC n. 86, atualmente cada parlamentar terá direito a receber aproximadamente R\$ 13,8 milhões para aplicar em seus redutos eleitorais, haja vista o novo caráter impositivo. Todavia, sabe-se que a barganha política existente entre os Poderes não está limitada ao empenho de emendas individuais [...].

Também entende Martins a mudança constitucional acabou “positivando uma situação ocorrida na prática, razão pela qual, na visão de alguns autores, o resultado dessa emenda mostrou-se positiva nas relações político-partidárias, na medida em que, com ela, deixa-se de ter moeda de troca entre o Congresso Nacional e o Planalto” (MARTINS, 2015).

## 2.4 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E PRÁTICAS PORK BARREL

### 2.4.1 Processo Eleitoral Brasileiro

A Constituição da República de 1988 se apresentou como um instrumento de ruptura com período ditatorial inaugurando assim nova ordem constitucional democrática. Neste contexto, Olsen (2008, p. 17) entende que:

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídica no Brasil em reflexo aos anseios e expectativas das camadas mais diversas da população, e voltada, especialmente, para o respeito aos direitos humanos, à dignidade da pessoa humana, em um ambiente plural e democrático. Estruturada de uma forma “compreensiva”, ela amalgamou valores do Estado Liberal e do Estado Social, buscando, com isso, criar mecanismos capazes de realizar um ideal de sociedade plural, justa e igualitária.

Dessa forma, o novo documento constitucional representou o maior momento da reconstrução e estruturação do Estado Democrático brasileiro, que antes era marcado por ideais autoritários e não pluralistas.

A partir desse novo paradigma, a carta constitucional, logo em seu primeiro artigo estabeleceu como fundamentos da República Federativa do Brasil:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (Brasil, 1988)

Entende-se que os fundamentos da República Federativa do Brasil são a base da estrutura de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Com isso, a partir da leitura do referido dispositivo constitucional, depreende-se que a nova ordem constitucional apresentou a democracia como um dos pontos mais importantes na nova República, uma vez que cita enfatiza pluralismo político e ao poder popular.

Segundo Júnior (2011, 37), “o pluralismo político, previsto como um princípio fundamental, insere os direitos políticos na categoria dos direitos e garantias fundamentais, arrastando consigo os partidos políticos.”

A princípio o pluralismo político é entendido como espécie do gênero pluralismo (JÚNIOR, 2011), sendo este gênero compreendido como a possibilidade de pluralidade de ideias. Dessa forma, ao analisar este conceito a análise deste conceito associada a concepção de um Estado Democrático de Direito, é possível compreender que a sociedade brasileira é formada por inúmeros grupos sociais, cada um com uma ideologia própria. Na visão de Júnior (2011, 37), o pluralismo é entendido como:

[...] direito à diferença e este se trata de um direito fundamental intrínseco ao conceito de dignidade humana, ou seja, um direito ao respeito e à tolerância de, em hipótese alguma, ser discriminado pelo fato de ser diferente ou adotar uma filosofia de vida, reverenciando-se a peculiaridade de cada indivíduo.

Para Júnior (2011, 39), o pluralismo político, por sua vez, parte da premissa de que a sociedade plural é:

aquela que admite em sua formação, a presença de vários grupos ou centros de poder, capaz de harmonizar os interesses conflitantes e caracterizada pela desconcentração da sua administração, evitando, pois, a unicidade de decisões seja administrativa ou política. Enfim, a sociedade plural é, ideologicamente, oposta a unificação do poder ou a unanimidade totalitária.

Em seguida o autor, exemplifica que:

[...] o pluralismo político é o escudo contra os regimes monolíticos e fechados do poder, possibilitando ao cidadão a plena liberdade e o direito de pertencer a entidades de cunho cultural, filosófico, intelectual, moral, religioso, econômico, pois somente na sociedade plural é que se admite o desenvolvimento do ser humano em sua plenitude (JÚNIOR, 2011, p.41)

Na concepção de Dias (2020), “a pluralidade de partidos, quando equilibrada, é o melhor sistema de proteção à liberdade de participação do cidadão no governo do seu país. Contudo, é imprescindível que o elemento ideológico esteja inserido em sua constituição.”

Nesta perspectiva, também ensina Mezzaroba (2005, p.19):

a ideia de pluralismo político encerra uma clara dimensão interna, relaciona-se à forma democrática de auto-organização política adotada pelo Estado. Em seu art. 1º, a Constituição assegura para o Brasil um Estado de Direito de caráter marcadamente democrático, constituindo-se em um Estado representativo de caráter pluralista. O princípio democrático subjacente ao requisito do pluralismo permite afirmar que, a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma Democracia representativa partidária foi formalmente instaurada no país.

Com base nestes princípios, surge o conceito de pluripartidarismo, definição esta que é derivada do próprio pluralismo, elencada no artigo 17 da Constituição de 1988:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:  
I - caráter nacional;  
II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;  
III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;  
IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. (Brasil, 1988)

Este subprincípio pode ser determinado “pela existência de vários partidos igualmente dotados da possibilidade de predominar sobre os demais” (Dallari, 1994 apud MEZZARROBA p.20).

Neste sentido assevera Mezzaroba (2005, p.20):

No contexto constitucional brasileiro, o princípio pluripartidarismo, previsto no caput do art.17 da Constituição de 1988, guarda relação direta com outro dispositivo principiológico constitucionalmente consagrado, qual seja o pluralismo político (art.1º, V), definido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

A relação entre pluripartidarismo e pluralismo também pode ser entendido como:

[...] o pluralismo político encontra no sistema pluripartidarista um de seus eficientes instrumentos nos múltiplos papéis que empreende, de exclusivo cunho político, transpondo das vertentes da sociedade sortimento de ideias, sentimentos, impressões e interesses extraídos das fermentações coletivas como fragmentos de pensamento que são maturados em conversações, debates, informações e discussões, e depois começam a produzir reações de acolhimento ou rejeição, modificando-se, adquirindo novos ingredientes, em continuadas interações pessoais. (RIBEIRO, 1998 apud MEZZARROBA p. 20)

Importante ressaltar que para o pleno exercício desse direito, os partidos políticos não podem sofrer interferência estatal, sob nenhum aspecto e de nenhuma espécie. Contudo, existem exigências propriamente constitucionais que dispõem certas regras a serem seguidas que quando não são obedecidas obstam a existência do partido político. Vejamos.

O primeiro aspecto que o partido político deve observar é o seu caráter nacional, este aspecto surte sugere uma ideia de

Globalização em seus próprios propósitos e na envergadura de sua capacidade de arregimentação, com polarizações em amplitude nacional nos temas de debates e de suas arregimentações políticas, não se confinando a delimitações estaduais e regionalistas, o que serviria para inflamar descabidas dissensões ou acender focos separatistas (RIBEIRO, 1996 apud MEZZARROBA p. 25).

A intenção da referida exigência constitucional é impedir a criação de partidos com interesse apenas regionais, ou seja, para que exista um partido é necessário um ideal de interesses nacionais.

Como segundo requisito está proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes. Dessa forma,

própria a constituição a partir do princípio da soberania, impede qualquer tipo de vínculo ou subordinação partidária com estados estrangeiros.

A terceira regra se refere à prestação de contas à Justiça eleitoral, visando-se assim fiscalizar as atividades financeiras do partido para que seja apurado algum desvio ilegal. Mezzaroba (2005, p.30) aduz que:

A prestação de contas à Justiça eleitoral busca, acima de tudo, estabelecer mecanismos que possam evitar o abuso do poder econômico nos processos eleitorais. Por este requisito constitucional, os partidos políticos ficam obrigados a prestar contas das doações financeiras recebidas e de todos os gastos realizados nos processos eleitorais. Na prática, porém, este requisito acaba ficando prejudicado em decorrência de dois problemas básicos: a) o desaparecimento estrutural da Justiça Eleitoral, que não dispõe de mecanismos técnicos adequados para fiscalizar as contas dos partidos.; e b) a diversidade de contribuições, muitas das quais nem sequer acabam aparecendo na contabilidade apresentada pelos partidos.

Ao seguir essa nova temática, o processo eleitoral se inspirou no espírito democrático da Constituição.

Dessa forma, a lei eleitoral apresenta leis que propiciam a diversidade partidária, propondo um sistema de votos que tende a abarcar também as minorias. Processo este que pode ser ilustrado no sistema de escolha dos parlamentares, qual seja, o sistema proporcional. Essa diversidade amplia as possibilidades de emendas parlamentares individuais em diversos setores da sociedade.

Para a efetivação do pluripartidarismo, a lei eleitoral adotou a lógica do sistema proporcional. Este sistema, é aplicado na composição do Congresso Nacional, e objetiva uma maior distribuição de cadeiras entre os grupos políticos. Com isso essa forma de escolha se baseia em duas regras que são aplicadas conjuntamente, sendo estes o quociente eleitoral e quociente partidário.

O primeiro possui previsão no artigo 106 do Código Eleitoral, no qual prevê que “Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior” (BRASIL, 1965).

(BARETTO, 2012) exemplifica que “numa eleição em que são computados 400 mil votos válidos e estão em disputa 20 mandatos eletivos, o quociente eleitoral será de 20 mil, o que significa dizer que, para adquirir um mandato, é preciso obter no mínimo, 20 mil votos.”

Por conseguinte, o quociente partidário é previsto no artigo 107 da Constituição da República, o qual “Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente

partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração” (BRASIL, 1965).

Seguindo o exemplo anterior, Barreto (2012, n.p.) explica o quociente partidário da seguinte forma:

Imagine que um partido A obteve 140 mil votos e um partido B obteve 80 mil votos. Em tal hipótese, o partido A terá conquistado 7 mandatos e o partido B terá conquistado 4 mandatos.

Os mandatos são preenchidos de acordo com a votação interna de cada partido, estando eleitos os candidatos mais votados de cada partido. No exemplo citado, estarão eleitos os 7 candidatos mais votados do partido A e os 4 mais votados do partido B.

O partido que não alcançar o quociente eleitoral não elegerá candidato algum, ainda que seus candidatos obtenham maior votação do que candidatos de outros partidos eventualmente eleitos por fora do quociente partidário.

Dessa maneira, o sistema proporcional permite a efetiva participação de grupos minoritários no poder, construindo assim um Congresso Nacional mais plural.

Contudo, o sistema proporcional também pode acarretar certos problemas, na visão de Kneipp (2002 apud Dias, 2020) “O pluralismo não deve servir como subterfúgio da desordem e da inexistência de um mínimo de ação política. Inclusive, se assim o for, certamente é a negativa do que realmente deveria ser. O que se pretende é a intensa participação na formulação da vontade estatal.”

Dias (2020), chama a atenção para o fato de que a diversidade de ideais partidários muitas vezes pode se confundir diante a convivência de diversos partidos. Em seguida a autora assevera que:

O contexto agrava-se, ainda, em razão de o sistema partidário brasileiro focar como personagem central de sua estrutura o candidato e não o partido do qual este faz parte, intensificando, desse modo, o poder individual do parlamentar, que, muitas vezes, não tem compromisso com a ideologia do partido do qual faz parte e se associa à legenda apenas para buscar seus próprios interesses, tais como êxito nas eleições e maior visibilidade. Com efeito, a redução da quantidade de partidos políticos no Brasil é necessária, visto que a exagerada quantidade de legendas confunde a opinião coletiva e dificulta a formação de maiorias parlamentares, tornando-se, nesse caso, obstáculo para a execução dos programas de governo, sobretudo pelo fato de que muitas legendas não têm propósitos sérios e compromisso com a sociedade (DIAS, 2020).

Certos autores como Luis Roberto Barroso, acreditam que a solução seria a mudança do sistema proporcional para o distrital (DIAS, 2020). Dessa maneira, afirma Barroso que “uma das soluções para o problema da pulverização partidária é a substituição do sistema eleitoral proporcional de lista aberta pelo sistema distrital misto” (BARROSO, 2009 apud DIAS, 2020).

Por sua vez, (DIAS, 2020) entende que a solução para este problema seria a fidelidade partidária, pois a partir do momento que o parlamentar se mantém firme com os ideais do seu partido terá como consequência o fortalecimento de alianças e por conseguinte arruinaria os partidos de expressão e os conhecidos partidos de aluguel.

Por fim, a referida autora conclui que:

a redução da pulverização partidária não prejudicará o sistema político brasileiro, mas, ao revés, poderá atuar como mecanismo de fortalecimento das ideologias políticas na disputa das eleições, na medida em que almeja o fim das legendas de aluguel e propicia a permanência de partidos fiéis às suas convicções, evitando, ainda, o fortalecimento individual do candidato (DIAS, 2020).

#### 2.4.2 Presidencialismo

O sistema presidencialista, também chamado de sistema Presidencial apresenta duas características próprias e mais relevantes, qual sejam, a separação dos poderes e a figura do chefe de Estado e de Governo na mesma pessoa. Dessa maneira, nesse tipo de modelo de governo, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são claramente separados. E também o presidente exerce tanto a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Uma vez que o poder emana do povo, o presidente é eleito pelo sufrágio universal, ou seja, pelo voto popular.

Neste sentido, Cintra (2015, p.37) elenca as principais características do presidencialismo:

- O presidencialismo é o sistema de governo em que
- a) Há um presidente, ao mesmo tempo chefe do governo e chefe de Estado;
  - b) O presidente é escolhido em eleição popular;
  - c) seu mandato, bem como o dos parlamentares, é prefixado, não podendo o presidente, exceto na hipótese do *impeachment*, ser demitido pelo voto parlamentar, nem o legislativo ser dissolvido pelo presidente;
  - d) a equipe de governo (o ministério) é designada pelo presidente e é responsável perante ele, não perante o legislativo.

No Sistema Presidencialista, o foco é o Presidente da República, sendo eleito por voto direto e possuindo a liberalidade na escolha da composição de seu governo. O seu governo é temporariamente limitado ao mandato, não dependendo de apoio legislativo. O modelo presidencialista americano é o qual influencia o modelo dos demais países que adotam esse sistema de governo.

No Brasil, para as eleições de presidentes é adotado o Sistema Majoritário Absoluto. Barreto (2012) explica o sistema da seguinte forma:

Maioria absoluta impõe obtenção de mais de 50% dos votos, ao passo que maioria simples impõe tão somente obter maior votação, ainda que isso represente menos de 50% dos votos.

Em exemplo, numa eleição com 4 candidatos, imagine que o resultado dos votos seja o seguinte: A – 31%; B – 30%; C – 20%; D – 19%. Em tal cenário, o candidato A obteve a maioria dos votos, mas não a maioria absoluta.

A Constituição da República traz em seu texto o processo para a escolha do Presidente da República:

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997).

§ 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso (BRASIL, 1988).

A partir disso, depreende-se que a fim de promover a maior democratização na escolha do governante do país, a Constituição prevê um processo que visa à contagem real dos votos, legitimando ainda mais o poder e a vontade popular para a escolha do presidente.

Uma vez escolhido o presidente, este tem a árdua missão de governar o país. Contudo, inserido em um sistema eleitoral democrático, é preciso salientar que a efetivação de suas decisões dependerá do maior número de concordância entre os parlamentares. Mas, conforme exposto anteriormente, o Congresso Nacional é pluripartidário, ou seja, o Presidente da República terá que conseguir estabelecer uma conversa com partidos de diferentes ideologias.

A combinação entre presidencialismo e pluripartidarismo culminou no surgimento da expressão: “Presidencialismo de Coalizão”. Partindo-se agora da

premissa de que o presidente precisará estabelecer alianças para que se possa conseguir governar.

Nesse sentido, Pereira (1999, p.2) expõe o quão favorável esta proposta tende a ser:

O bom governo é aquele que, nos quadros de um regime democrático, faz as alianças necessárias para ter poder, manter e aumentar a governabilidade. É o governo que, por ser ético e democrático, age de forma transparente, respeita a oposição e as minorias, fortalece os quatro direitos básicos de cidadania (civis, políticos, sociais e republicanos), e presta permanentemente contas dos seus atos. É o governo que, por ser competente, toma as decisões estratégicas corretas, define as políticas públicas mais adequadas, e, ao realizar serviços, logra melhorar sua eficiência - aproveitando os recursos humanos e financeiros escassos de que dispõe - e sua qualidade, atendendo melhor o cidadão. Naturalmente as decisões "corretas" e as políticas "adequadas" de penderão de cada momento histórico, de cada situação dada. Mas serão sempre decisões e escolhas em situação de incerteza, que podem ser cruciais.

O termo presidencialismo de coalizão, foi inserido no mundo político pelo autor Sérgio Abranches. Martuscelli (2010, p.61), explica o termo criado da seguinte forma:

Abranches procura sintetizar a especificidade do sistema político brasileiro, que combina não somente representação proporcional, multipartidarismo e "presidencialismo imperial", como também organização do executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais. É justamente essa combinação que caracteriza, segundo o autor, o regime político - institucional brasileiro como um "presidencialismo de coalizão. Isso quer dizer que, no Brasil, sem base de apoio político no Congresso Nacional, um governo não se torna capaz de viabilizar suas iniciativas no processo de implementação.

O criador do termo, entende que:

O fato de nosso presidencialismo ser de coalizão nasce da nossa diversidade social, das disparidades regionais e das assimetrias de nosso federalismo, que são mais bem acomodadas pelo multipartidarismo proporcional. O presidente é, ao mesmo tempo, meio de campo e atacante. Ele precisa organizar as jogadas, a partir do meio de campo. Isso no jogo político, significa organizar a coalizão majoritária pelo centro para poder governar. Ele forma e articula a coalizão. Mas, uma vez obtido esse apoio político, precisa manter a ofensiva e mostrar quem é o capitão do time. Comando e iniciativa. Isso é coisa de presidente. É o que requer o presidencialismo. Ao mesmo tempo, precisa ter flexibilidade e habilidade para negociar com o congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria. Coisa de político. É o que requer a coalizão (SANCHES, 2018, p.14).

As Emendas Individuais ao orçamento ilustram perfeitamente a prática do presidencialismo de coalizão, uma vez o Executivo permite alterações ao projeto orçamentário em troca de apoio parlamentar.

Nesta esteira Figueiredo e Limongi (2008, p.22) definem que:

[...] as emendas individuais serviriam como “moedas de troca” entre os parlamentares e o executivo. De acordo com essa tese, os deputados teriam os votos de que o governo necessita para aprovar a sua agenda legislativa, enquanto o Executivo controlaria o acesso aos recursos pelos quais os primeiros anseiam para promover as políticas distributivas que lhes garantiriam o sucesso eleitoral.

O interesse dos parlamentares nessa coalizão objetivaria a sua garantia de sucesso eleitoral. Isto se daria diante do fato de que as benesses alcançadas por suas emendas, seriam distribuídas em regiões específicas, o que facilitaria o reconhecimento daquele parlamentar pelos eleitores locais, os fazendo acreditar que aquele seria o executor de determinada política pública (PIRES JÚNIOR, 2006).

É notório que o presidencialismo de coalizão é necessário para a existência de qualquer governo presidencialista e pluripartidário. Contudo, conclui-se que este tipo de política está associado a interesses pessoais. Por isso, é possível dizer que esta coalizão também resulta na perda de qualidade das políticas públicas, além de propiciar a corrupção.

#### 2.4.3 “Pork Barrel”

Esta troca de interesses pessoais presente fortemente na prática do presidencialismo de coalizão, promove a prática do chamado *Pork Barrel*.

A origem deste termo deriva do inglês americano, e foi apropriada no âmbito da ciência política. Mourão e Cunha (2011, p.74), explicam a origem do termo:

A origem de “Pork Barrel” remonta aos tempos da escravatura antes da Guerra Civil nos Estados Unidos da América, em que era dado um barril de “salt pork” aos escravos, fazendo com que estes competissem entre si por um quinhão desse porco conservado em sal.

Os autores também explicam que:

O oportunismo eleitoral foi sempre um tema muito controverso, essencialmente quando pensamos nos Estados livres e democráticos, em que os políticos são eleitos para os cargos por sufrágio universal. Acontece que o manuseamento das algumas armas eleitorais que o político tem ao seu dispor pode levar à sua eleição ou à manutenção do cargo que ocupa. As políticas “Pork Barrel” são umas das armas que um político, que ocupa um cargo, tem ao seu dispor para garantir a sua popularidade (MOURÃO e CUNHA, 2011, p.74).

Dessa forma, compreende-se que a política Pork Barrel não envolve somente o relacionamento entre o político e seu respectivo eleitor, mas também com toda a

população do local beneficiado com o direcionamento de recursos, proporcionando assim uma troca entre benefícios e trocas (BITENCOURT, 2012 apud PARENTE, 2014).

Para que se possa reconhecer esse tipo de prática, é necessário a observação de três requisitos. Primeiramente, os benefícios são dirigidos a um determinado grupo de eleitores em um local precisamente definido, no qual o parlamentar ganhe o reconhecimento de seu trabalho político. Em segundo lugar, é preciso demonstrar uma situação que demonstre a única responsabilidade do parlamentar no feito. Como terceiro requisito, os custos não podem ser percebidos pelo eleitor (ELLWOOD, PATASHNIK, 1993 apud PARENTE, 2014).

Dessa maneira, em um presidencialismo de coalizão, a inexistência da política “Pork Barrel” impossibilitaria um planejamento estável de governo e resultaria em grandes conflitos. (ALSTON e MUELLER, 2005 apud PARENTE, 2014)

Neste sentido, é importante destacar os pontos negativos e positivos desta estratégia política. Segundo Santana (2011, p.24):

As discussões tem variado entre aqueles que acreditam que esse tipo de política ou recurso tem papel importante no sistema político brasileiro – indo desde aqueles que afirma os seus aspectos negativos até aqueles que julgam que o *pork* tem um impacto positivo sobre a representação e o desenvolvimento local - e aqueles que acreditam que os recursos distribuídos por meio de emendas orçamentárias individuais são irrelevantes para a dinâmica da política no país.

No que se refere ao ponto negativo, diversos autores observam essa prática como o um real fator que propicia a corrupção. Isto se daria a partir da compra indireta de votos para a aprovação de projetos de interesse próprio, bem como o favorecimento de empresas controladas por parlamentares (SANTANA, 2011).

Outro ponto negativo desta política está relaciona a um déficit na prestação de contas. A falta do controle social dos gastos públicos encoraja que parlamentares visem a sobreposição de interesses próprios aos interesses públicos (FILGUEIRAS, 2008 apud SANTANA, 2011).

No entanto, existem autores que compartilham da ideia que tais práticas são essências para a prática da política. Um dos pontos positivos do Pork estaria relacionada a uma forma prestação de contas do parlamentar aos seus eleitores. Dessa forma, sob a ótica de um país desigual e com diversos problemas na ordem

social, esta prática seria uma autêntica prestação de serviços a uma população local (PEREIRA e RENNÓ, 2003 apud SANTANA, 2011).

Além disso, a política do Pork estaria intimamente relacionada a avaliação de desempenho parlamentar, ou seja, na sua capacidade de captar recursos. Este argumento se baseia no fato de que muitos municípios brasileiros dependem em grande parte de recursos da União. Assim, o Pork supriria demandas locais e contribuiria a diminuição de desigualdades regionais (CARVALHO, 2007 apud SANTANA, 2011).

## 2.5 EMENDAS INDIVIDUAIS – COMPORTAMENTO DOS PARLAMENTARES E DO PODER EXECUTIVO

### 2.5.1 Regras do Jogo

A regra do jogo orçamentário envolve uma relação entre diversos atores do cenário político, que se encontram concentrados entre disputas de interesse.

A disputa de interesses é protagonizada por dois atores políticos, quais sejam, executivo e legislativo. O primeiro joga de um lado visando garantir os recursos necessários para a efetivação do seu plano de governo e o segundo visando a aprovação de suas emendas parlamentares (SANTOS e MACHADO, 1997 apud JÚNIOR, 2011).

É também o que avalia Santos (1997, p.80):

No jogo orçamentário [...] identificam-se claramente duas lógicas distintas: a do Executivo, cujas ações são voltadas para a aprovação dos projetos na agenda governamental e, no atual contexto de estabilização da economia, para o corte de gastos; e a do Legislativo, a quem interessa em primeiro lugar a maximização dos ganhos eleitorais de seus membros, dirigindo suas ações, apenas secundariamente, para a aprovação de projetos que, encarnando o bem público, não trariam ganhos individuais imediatos. [...] Na fase de apreciação da proposta do Executivo] predomina no jogo a lógica do Legislativo, obrigando o Executivo a negociar na CMO os projetos de seu interesse.

Na fase da execução orçamentária, entretanto, o Executivo vira o jogo. [...] mesmo decidindo em última instância sobre o conflito distributivo, o Executivo não é o soberano absoluto, obrigado que é a negociar os vetos, os cortes, os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental.

Neste jogo, o executivo representado pelo presidente precisa cumprir determinada agenda, em contrapartida existe o Legislativo, constituído por

parlamentares eleitos pelos mais diversos grupos sociais - existem deputados que representam suas próprias ideias, deputados que foram eleitos pelo seguimento religioso, empresariais ou corporativistas, cada um defendendo os seus interesses. Certo é que na teoria, os parlamentares seriam representantes do povo, contudo na prática é fatal que irão representar e priorizar os interesses do grupo que o elegeu, não que isso seja errado ou antiético, mas faz parte da própria teia política. (NASSIF, 1998)

O referido autor também explica que:

Periodicamente o deputado precisa prestar contas de seus atos a seus eleitores. Os setores mais carentes estão lá se importando se o deputado abraçou uma causa social genérica, ou uma ideologia de mercado. Querem resultados concretos, palpáveis, na forma de obras, dotações orçamentárias e acesso a órgãos públicos. Se não apresentar resultados, o deputado não será bem votado na próxima vez.

Por sua vez, o deputado estabelece com o Executivo uma série de negociações, visando faturar politicamente em cima de atos e verbas federais. O poder do deputado aumenta nos momentos em que o Executivo necessita de votos - como nos casos de votações majoritárias. É normal que, nesses momentos, o deputado procure barganhar seus pedidos. (NASSIF, 1998)

Com isso acrescenta o autor, que:

Por outro lado, o Executivo precisa administrar todas as demandas dos parlamentares. Se o Executivo for esperto, há que consolidar todas as obras em um planejamento amplo, racional e, depois, na liberação, montar um sistema de informações que permita ao deputado faturar politicamente em cima da obra previamente planejada.

Há que se ter limites a essa ação. Mas seria ingenuidade supor ser possível trafegar nesse universo como uma vestal. (NASSIF, 1998)

### 2.5.2 Orçamento Impositivo

Nesta disputa de interesses, o surgimento do orçamento impositivo seria um ponto a favor do legislativo, uma vez as emendas com caráter impositivo, obrigariam o executivo a executar as propostas dos parlamentares, e consequentemente favoreceria os interesses dos mesmos.

Tavares (2016, p.9) explica que:

Diante do intenso debate sobre as possíveis trocas de favores entre poderes executivo e legislativo, com o objetivo de minimizar os efeitos e equilibrar a relação de forças entre os poderes, já tramitaram ou tramitam no Congresso diversas proposições que objetivam estabelecer a obrigatoriedade da execução orçamentária ou parte delas (emendas parlamentares). Conforme citado anteriormente, algumas proposições se tornaram leis e até mesmo

Emenda Constitucional (EC nº 86 de 2015) e instituíram a obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais.

Neste cenário, o surgimento do orçamento impositivo serviria como um ponto de equilíbrio na convivência dos poderes, uma vez que a partir do seu surgimento o orçamento público passou a ser apresentado em caráter impositivo com determinados aspectos impositivos. A partir disso, os temas discutidos no orçamento passariam a observar um caráter estratégico, imposto pelo Poder Executivo e um caráter representativo, imposto pelo Legislativo.

### 2.5.3 O relacionamento entre Executivo e Legislativo

Ao ser partir de uma concepção enraizada no presidencialismo de coalização ante as negociações políticas entre legislativo e executivo, fica difícil não contemplar a lei orçamentária sob uma ótica oportunista, na qual a lei se serviria apenas como instrumento de realizações individuais e partidárias.

Com o término da ditadura militar e a chegada da Constituição da República de 1988, instaurou-se uma nova ordem democrática no Brasil, com o reforço de ideias principiológicas, como a tripartição de poderes e o sistema de freios e contrapesos, influenciando assim todo processo que envolvia o planejamento orçamentário do governo.

A partir disso, foram criados instrumentos capazes de reorganizar toda a estrutura das legislações orçamentárias, partindo-se de uma visão democrática que reforçaria a maior participação parlamentar no processo de criação dessas leis. Exemplo disto foi a criação da PPA, LDO e LOA.

A princípio, muitos autores entenderam que essa mudança legislativa não alterou em nada, uma vez que se manteve as leis que concentravam o poder nas mãos do chefe do Executivo.

Conforme dito em capítulos anteriores, o modelo pluripartidário instituído constitucionalmente e a consequente aplicação do sistema de votação proporcional para eleição de deputados, possibilitou uma pluralidade na composição das cadeiras do Congresso Nacional. Com isso, uma vez que as novas leis orçamentárias aumentaram o poder de participação parlamentar na elaboração do orçamento, o presidente começou a ter que lidar com diversos partidos, muitas vezes da oposição para cumprir sua agenda de governo. Neste cenário ficou inevitável o surgimento de

um presidencialismo de coalizão. Contudo tal prática não beneficiou somente o presidente, mas também os próprios parlamentares que passaram a negociar suas propostas em troca de apoio. Figueiredo e Limongi (2005, p. 738):

[...] como o presidente controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda. A liberação de recursos do orçamento, portanto, seria o meio utilizado pelo Executivo para obter o apoio dos parlamentares.

A partir dessa prática que se tornou comum no Congresso Nacional, os parlamentares poderiam angariar recursos que seriam aplicados em determinado local e se converteriam em votos nas próprias eleições. Contudo, mesmo sendo vista com uma estratégia política do parlamentar, tal prática resultaria também no enfraquecimento do próprio Poder Legislativo, uma vez que resultava na disputa entre os próprios parlamentares que usariam da mesma tática.

Um dos primeiros autores a escrever sobre a fragilidade do sistema partidário brasileiro Barry Ames, segundo autor:

Poucos partidos têm raízes genuínas na sociedade. A parte dos votos que cabe a cada partido é volátil ao longo do tempo e entre eleições presidenciais e legislativas. No Congresso, os líderes dos partidos exercem pouco controle sobre suas delegações. Muitos deputados, senão a maioria, gastam a maior parte de seu tempo arranjando empregos e projetos governamentais que rendam benefícios a seus benfeitores e eleitores. Embora partidos bem-sucedidos nas eleições abranjam uma ampla gama ideológica, alguns dos maiores partidos “de centro” são, na verdade, apenas cascas para deputados sem nenhum interesse em política. Poucos partidos se organizam em torno de questões de nível nacional; conseqüentemente, o Congresso raramente aborda questões sociais e econômicas sérias (AMES, 2012, p.60).

Sobre este processo também asseveram Figueiredo e Limongi (2005, p.739):

O Executivo precisa de votos dos parlamentares, mas não disporia dos meios para obtê-los. (...) como o presidente controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda. A liberação de recursos do orçamento, portanto, seria o meio utilizado pelo Executivo para obter apoio dos parlamentares.

A fragilidade partidária estaria ainda aliada ao fato de que esse modelo de política possibilitaria recompensas e punições do Executivo ao Legislativo. Pereira e Mueller (2002) entendem que:

A aprovação de emendas não é o passo final no processo orçamentário. Mesmo depois de aprovado, inclusive com as emendas apresentadas, a efetiva implementação dos programas e projetos não está garantida. Cabe

ao Executivo a incumbência de liberar os recursos para as despesas especificadas no orçamento. E as regras concedem ao governo uma grande liberdade na decisão de quando e quanto será executado. Em consequência, o Executivo pode escolher estrategicamente quais emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de ter sido aprovadas. Isso põe nas mãos do governo um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que lhe proporcionam durante o ano.

Contudo, alguns autores como Figueiredo e Limongi (2008), entendem que apoio não se dá única e exclusivamente para a execução de emendas individuais, assim afirmam que:

Analisamos o orçamento como um todo e participação do Congresso na alocação da totalidade dos recursos orçamentários. Ou seja, não nos limitamos à distribuição de recursos por meio de emendas parlamentares. Tampouco tratamos apenas das emendas individuais, como se costuma fazer, o que não quer dizer que essas emendas sejam irrelevantes para o futuro eleitoral dos parlamentares. Nosso argumento é que não se pode inferir a sorte eleitoral dos parlamentares apenas pela análise dessas emendas. Da mesma forma, não se pode inferir o apoio político ao governo pela execução de emendas individuais. Procuramos mostrar que estudos que adotam esse modelo oferecem uma visão parcial da política orçamentária no Brasil. As emendas individuais representam muito pouco do total de recursos que o próprio Congresso distribui. As emendas coletivas não podem ser desprezadas. A avaliação do papel do Congresso tampouco pode se restringir à sua participação na definição das despesas de investimento (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p.12).

A partir desta proposta de estudo, os autores chegaram à conclusão de que o principal motivo de impasse entre o Poder Executivo e Legislativo se daria pela diferença de ideologias partidárias, ou seja, de um lado os que concordam com as propostas de governo e do outro os que são oposição. Com isso entenderam que se o orçamento se submetesse apenas à Comissão Mista de Orçamento, emendas seriam aprovadas dentro do plano do governo.

Por conseguinte, apontaram que as primeiras pesquisas se partiram do modelo norte-americano de comissões, utilizado para reeleição parlamentar. Por isso, no primeiro momento acreditavam veemente que o presidente tinha como única arma a utilização das emendas como moeda de troca para a aprovação das suas propostas.

Os estudos sobre o tema só começaram a mudar, no momento em que se percebeu que a execução das emendas não dependia exclusivamente do apoio parlamentar ao governo, mas também das diferenças partidárias entre Executivo e Legislativo.

#### 2.5.4 Comportamento do Poder Executivo

Como demonstrado em capítulos anteriores, por muitos anos o orçamento público brasileiro apresentou somente um caráter autorizativo. Neste contexto, o presidente da República tinha a liberalidade de executar ou não as emendas propostas na lei orçamentária. Esta prerrogativa proporcionava mais poderes nas mãos do chefe do Executivo. A discricionariedade no presidente diante a execução das emendas ao orçamento também era usado como forma de punição ou recompensa aos parlamentares. Uma vez que esses necessitavam da aprovação da sua emenda para demonstrar ao seu eleitorado o seu trabalho político, e conseguir assim pontos para sua futura reeleição.

Por outro lado, o presidente também necessitava do apoio de parlamentares. Como já exposto, para que o presidencialismo pudesse se desenvolver frente a diversidade existente no Congresso Nacional, foi preciso que o presidente começasse a formar alianças, a chamada de coalização. Com alianças no Congresso Nacional o presidente garantia apoio para a execução de sua medias de governo. Esta prática foi definida como presidencialismo de coalizão. Nas palavras de (CASTRO, 2015, p.62) “Evidências apontam que a execução de emendas parlamentares é utilizada como uma “moeda de troca” pelo Executivo, com o objetivo de formar uma coalizão no Congresso, permitindo a governabilidade.”

Contudo, após a EC nº 86/15 este cenário mudou e conseqüentemente o comportamento do Executivo ante as demandas do Legislativo também. A partir desta alteração constitucional, foi declarado que emendas parlamentares passariam a ter um caráter impositivo, ou seja, vinculando assim sua execução. Desde então, o Legislativo que antes tinham as suas emendas subordinadas aos caprichos e vontades do presidente, passou a não necessitar de sua aprovação para a execução de emendas. Dessa forma, o presidente perdeu um dos seus principais mecanismos para busca de apoio político. Castro (2015, p.62) explica que:

A partir disso, depreende-se que junto com a Emenda 86 vem uma grande mudança no jogo político, uma vez que o governo perde grande parte de seu principal instrumento de manutenção do presidencialismo de coalizão. O mais provável é que o mecanismo de barganha por meio de emendas seja substituído por outro tipo de barganha.

O temor que permeia toda a situação está nos novos instrumentos de barganha que executivo começará a usar para o seu apoio no governo, ou seja, tais

instrumentos correriam o risco de não serem legais. A vista disso, a barganha poderia envolver a oferta de cargos públicos, fraudes em licitações, enfim, diversas práticas de crimes que poderiam ser usadas em troca de manutenção de apoio parlamentar. (MENDES; DIAS, 2014 apud CASTRO, 2015).

Na visão de Mendes; Dias (2014) apud Castro (2015, p.63) é importante destacar que:

Apesar de todas as críticas, o processo de barganha entre os Poderes Executivo e Legislativo, baseado em emendas parlamentares, é transparente. É possível ter acesso às emendas apresentadas por cada um dos parlamentares, acompanhar a sua execução, bem como ver como votou cada um dos Deputados e Senadores. Fechar essa janela transparente de barganha cria um incentivo a se abrir outras janelas menos transparentes.

Assim, segundo (FERREIRA, apud, Pêsoa, 2015), o presidencialismo de coalizão passaria a ser chamado de presidencialismo de cooptação. Neste tipo de sistema, as coalizações só seriam formadas com o intuito de manutenção no poder.

## 2.6 RESULTADOS

### 2.6.1 Prioridades e preferências dos congressistas brasileiros

Passadas as discussões acerca das funções do orçamento impositivo e as emendas individuais, é necessário compreender as preferências dos parlamentares quanto à alocação destes recursos.

Diversos motivos influenciam a escolha dos parlamentares na destinação dos seus recursos. Ideologias políticas, interesses pessoais, apelo social e outras questões são levadas em conta na aplicação dos recursos provenientes das emendas individuais.

Carlomagno (2016) exemplifica esta situação a partir de dois parlamentares amplamente difundidos na mídia, à época que o atual Presidente da República ainda era parlamentar:

A presença do deputado Jean Wyllys (PSOL-RJ) garantiu, por exemplo, que R\$ 400 mil fossem alocados para a aquisição de equipamentos para o laboratório de audiovisual da Faculdade de Comunicação da UFBA (Campus Ondina) e outros R\$ 200 mil para a implantação do “Centro de Promoção e Defesa dos Direitos de LGBT”.

Ao passo que seu arquirrival, Jair Bolsonaro (PP-RJ), alocou R\$ 500 mil para a implantação do “Polo de Ciência e Tecnologia do Exército”, em Guaratiba, R\$ 200 mil para equipamentos de informática para o Serviço de Identificação

da Marinha, R\$ 200 mil para aquisição de um equipamento de Raio-X digital para o Colégio Naval e outros R\$ 200 mil para a construção de uma casa de força na Policlínica Naval de São Pedro da Aldeia (CARLOMAGNO, 2016, p.4).

O exemplo apresentado pelo autor elucida a lógica de representação parlamentar, qual seja a defesa do parlamentar em prol do seu eleitorado.

Nas análises a seguir, distribuiu-se as emendas individuais por Deputados Federais e Senadores da República entre os anos de 2009 e 2020. Foram observadas um total de 104.330 emendas. Destas, foram constatadas 35.057 emendas entre os anos de 2011 a 2014 (33,6%), 91.282 foram distribuídas por deputados federais (87,5%), 36.705 foram destinadas para a região Sudeste (35,2%), 13.281 parlamentares são do estado de São Paulo (12,7%) e a maioria dos autores (n= 97.154; 93,1%) destinam as emendas para sua própria UF (Tabela 1).

**Tabela 1** - Distribuição das emendas por anos e por características dos autores.

	n	%
<b>Ano da Emenda</b>		
2009 e 2010	18.967	18,2%
2011 a 2014	35.057	33,6%
2015 a 2018	32.455	31,1%
2019 e 2020	17.851	17,1%
<b>Tipo de Autor</b>		
Deputado Federal	91.282	87,5%
Senador	13.048	12,5%
<b>Região do Autor</b>		
Centro-Oeste	9.055	8,7%
Nordeste	29.760	28,5%
Norte	14.018	13,4%
Sudeste	36.705	35,2%
Sul	14.792	14,2%
<b>UF do Autor da Emenda</b>		
AC	2.391	2,3%
AL	1.679	1,6%
MA	2.655	2,5%
MG	9.754	9,3%
MS	1.783	1,7%
MT	1.577	1,5%
PA	3.215	3,1%
PB	3.005	2,9%
PE	5.639	5,4%
AM	1.730	1,7%

PI	1.665	1,6%
PR	6.238	6,0%
RJ	11.046	10,6%
RN	2.099	2,0%
RO	1.515	1,5%
RR	1.247	1,2%
RS	5.623	5,4%
SC	2.931	2,8%
SE	1.928	1,8%
SP	13.281	12,7%
AP	2.071	2,0%
TO	1.849	1,8%
BA	7.590	7,3%
CE	3.500	3,4%
DF	2.179	2,1%
ES	2.624	2,5%
GO	3.516	3,4%
<b>UF Destino da Emenda x UF do Autor</b>		
Outra UF	7.176	6,9%
UF do Autor	97.154	93,1%

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. UF = unidade federativa.  
Fonte: O autor, 2020.

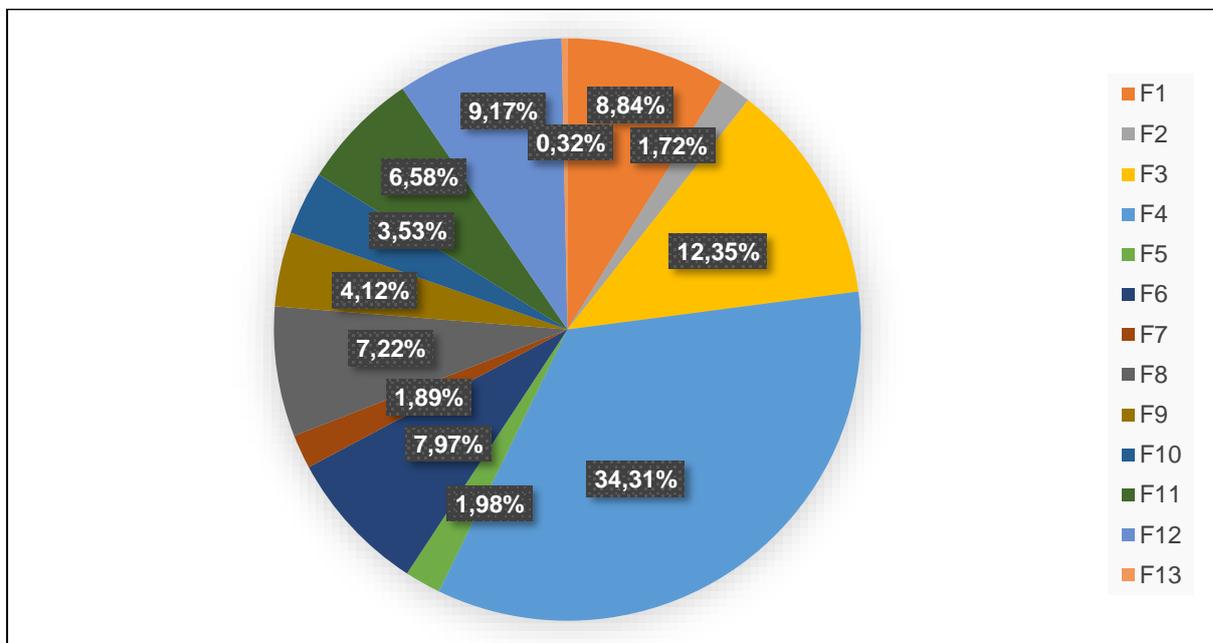
Conforme as categorias partidárias, (28,9%) foram criadas e distribuídas por partidos de Centro (n=30.139), e 16,3% através do partido dos trabalhadores (PT) (n=16.980). Comparando as proporções de distribuição das emendas de acordo com a UF de destino, se diferente da UF do autor (Outra UF) com mesma UF do autor (UF do Autor) por categorias partidárias, observou-se que parlamentares com ideologia de Centro, apresentam maior proporção (11,6%) de distribuição de emendas para UF diferente da UF do autor em relação aos parlamentares das demais ideologias ( $p < 0,001$ ), sendo que 97% das emendas dos parlamentares com ideologia OUTROS, são destinadas para a mesma UF do autor. Autores de emendas do partido PMN apresentaram maior percentual de distribuição das emendas para UF diferente da UF do autor (18,9%) em relação aos parlamentares dos demais partidos ( $p < 0,001$ ), e no partido PMB (100%) das emendas de autores deste partido (n=29), foram destinadas para a mesma UF do autor (Tabela 2).

**Tabela 2** - Comparação da distribuição das emendas por características partidárias conforme UF de destino X UF do autor.

	Total (n=104.330)		Outra UF (n=7.176)		UF do Autor (n=97.154)		Valor-p
	n	%	n	%	n	%	
<b>Ideologia Partido do Autor</b>							< 0,001 <sup>A</sup>
Centro	30.139	28,9%	3.501	11,6%	26.638	88,4%	
Centro-Esquerda	16.019	15,4%	1.049	6,5%	14.970	93,5%	
Liberal	19.457	18,6%	689	3,5%	18.768	96,5%	
Esquerda	21.742	20,8%	1.348	6,2%	20.394	93,8%	
Centro-Direita	15.013	14,4%	499	3,3%	14.514	96,7%	
Direita	1.295	1,2%	69	5,3%	1.226	94,7%	
Outros	537	0,5%	16	3,0%	521	97,0%	
S/ Partido	128	0,1%	5	3,9%	123	96,1%	
<b>Partido do Autor</b>							< 0,001 <sup>A</sup>
AVANTE	657	0,6%	70	10,7%	587	89,3%	
PMB	29	0,03%	0	0,0%	29	100,0%	
PMN	333	0,3%	63	18,9%	270	81,1%	
PODE	1.802	1,7%	99	5,5%	1.703	94,5%	
PP	7.065	6,8%	454	6,4%	6.611	93,6%	
PRB	2.362	2,3%	183	7,7%	2.179	92,3%	
PROS	1.081	1,0%	73	6,8%	1.008	93,2%	
PRTB	45	0,04%	4	8,9%	41	91,1%	
PSB	5.989	5,7%	480	8,0%	5.509	92,0%	
PSC	2.244	2,2%	143	6,4%	2.101	93,6%	
PSD	5.268	5,0%	251	4,8%	5.017	95,2%	
CIDADANIA	1.894	1,8%	128	6,8%	1.766	93,2%	
PSDB	11.441	11,0%	674	5,9%	10.767	94,1%	
PSC	1.250	1,2%	173	13,8%	1.077	86,2%	
PSOL	1.669	1,6%	219	13,1%	1.450	86,9%	
PT	16.980	16,3%	965	5,7%	16.015	94,3%	
PTB	3.342	3,2%	270	8,1%	3.072	91,9%	
PTC	150	0,1%	9	6,0%	141	94,0%	
PV	1.727	1,7%	93	5,4%	1.634	94,6%	
REDE	537	0,5%	44	8,2%	493	91,8%	
S/PARTIDO	128	0,1%	1	0,8%	127	99,2%	
SOLIDARIEDAD	1.290	1,2%	79	6,1%	1.211	93,9%	
DEM	7.875	7,5%	527	6,7%	7.348	93,3%	
MDB	13.840	13,3%	949	6,9%	12.891	93,1%	
NOVO	142	0,1%	23	16,2%	119	83,8%	
PATRIOTA	588	0,6%	40	6,8%	548	93,2%	
PCdoB	3.091	3,0%	322	10,4%	2.769	89,6%	
PDT	4.786	4,6%	348	7,3%	4.438	92,7%	
PL	6.725	6,4%	492	7,3%	6.233	92,7%	

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. UF = unidade federativa. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado.  $p \leq 0,050$   
 Fonte: O autor, 2020.

A maior parte das emendas foram destinadas com função para área da Saúde (n= 35.971; 34,31%), seguidas de emendas com função de Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração (n= 12.889; 12,35%), conforme demonstrado na figura 1.

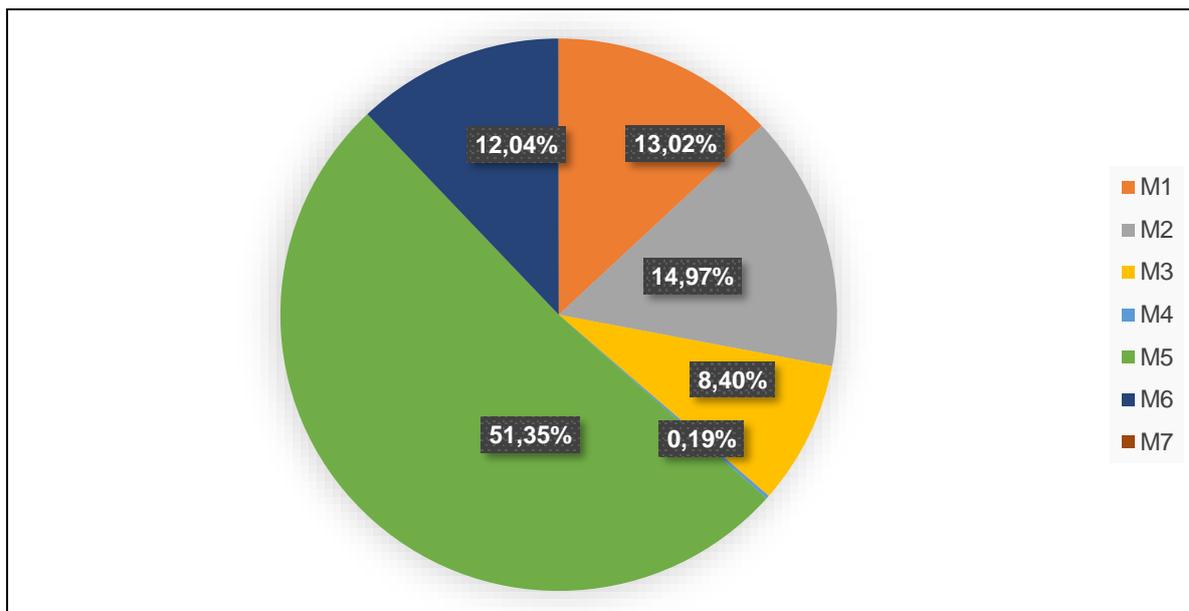


**Figura 1** - Distribuição das emendas conforme a sua função.

Nota: F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores.

Fonte: O autor, 2020.

Em relação a modalidade de aplicação, mais da metade das emendas (n= 53.577; 51,35%) foram por transferência a municípios conforme figura 2.

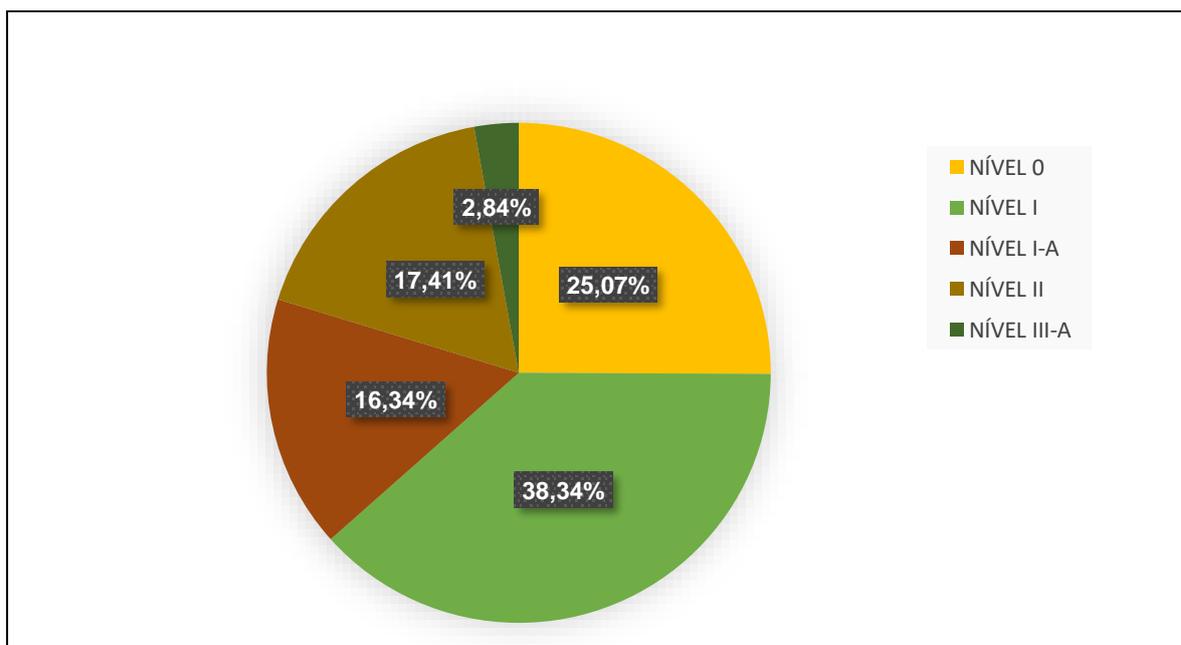


**Figura 2** - Distribuição das emendas conforme modalidade de aplicação.

Nota: M1= A definir. M2= Aplicação direta. M3= Transferência aos estados e DF. M4= Consórcios públicos. M5= Transferência a municípios. M6= Transferência a instituições privadas. M7= Transferência a União, exterior ou aplicações diretas organizações e entidades.

Fonte: O autor, 2020.

Os valores das emendas são divididos por uma faixa de valor de acordo com 5 níveis. Das 104.330 emendas analisadas, 38,34% pertenciam ao Nível I (n=40.005), 25,07% ao Nível 0 (n=26.154), 17,41% ao Nível II (n=18.160), 16,34% ao Nível I-A (n=17.044) e 2,84% ao Nível III-A (n=2.967) conforme demonstrado na figura 3.



**Figura 3** - Distribuição dos valores das emendas por níveis.

Fonte: O autor, 2020.

Na tabela 3 estão apresentados descritivamente os valores das emendas conforme a faixa de valor estabelecida, sendo o nível 0 com menor valor registrado (R\$ 116) e o nível III-A com o maior valor registrado (R\$ 16.324.600).

**Tabela 3** - Análise descritiva dos valores em reais das emendas de acordo com a faixa de valor.

	Média ± DP	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
<b>Faixa de Valor</b>						
Nível 0	144.129 ± 50.862	116	249.600	100.000	150.000	200.000
Nível I	417.029 ± 128.937	250.000	749.999	300.000	400.000	500.000
Nível I-A	1.011.720 ± 163.099	750.000	1.499.960	916.166	1.000.000	1.000.000
Nível II	2.514.726 ± 896.369	1.500.000	4.993.816	1.850.000	2.170.372	3.000.000
Nível III-A	6.541.221 ± 1.672.662	5.000.000	16.324.600	5.300.000	6.010.387	7.343.000

Nota: DP = desvio padrão.

Fonte: O autor, 2020.

A função de Defesa Nacional (F10) apresentou menores valores ( $p = 0,021$ ) em relação a Função Saúde (F4) e maiores valores ( $p = 0,015$ ) em relação a função Educação (F12) (Tabela 4).

**Tabela 4** - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com a função.

Função	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
						< 0,001 <sup>B</sup>
F1 (n= 9224)	5.000	14.187.774	250.000	500.000	1.150.000	
F2 (n= 1792)	10.000	13.200.454	250.000	500.000	1.106.150	
F3 (n= 12889)	4.000	14.220.454	250.000	500.000	1.000.000	
F4 (n= 35791)	5.000	16.324.600	240.000	500.000	1.000.000	
F5 (n= 2067)	5.000	14.052.271	200.000	500.000	1.000.000	
F6 (n= 8310)	10.000	15.319.536	250.000	500.000	1.000.000	
F7 (n= 1974)	116	12.500.000	200.000	500.000	1.000.000	
F8 (n= 7528)	9.700	13.272.155	250.000	500.000	1.000.000	
F9 (n= 4300)	15.000	14.272.271	200.000	500.000	1.000.000	
F10 (n= 3686)	10.000	15.000.000	250.000	500.000*†	1.080.000	
F11 (n= 6869)	10.000	14.772.271	230.000	500.000	1.000.000	
F12 (n= 9569)	5.000	13.000.000	201.218	500.000	1.000.000	
F13 (n= 311)	20.000	7.370.227	250.000	500.000	1.000.000	

Nota: F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores. <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis. \* Diferença significativa em relação a F4 ( $p \leq 0,05$ ). † Diferença significativa em relação a F12 ( $p \leq 0,05$ ).

Fonte: O autor, 2020.

As emendas de modalidade A Definir (M1) demonstraram menor distribuição de valores em relação as demais modalidades de aplicação ( $p < 0,001$ ), exceto para modalidade de Transferência a União, exterior e aplicações diretas organizações e entidades (M7). Em contrapartida, a modalidade de Transferências aos Estados e DF (M3) demonstrou maiores valores de aplicação em relação a todas as outras modalidades ( $p < 0,001$ ). A modalidade de Aplicação direta (M2) demonstrou menor distribuição dos valores ( $p < 0,001$ ) em relação as emendas de Consórcios públicos (M4) e Transferências aos Estados e DF (M3). A modalidade de Transferência ao Municípios (M5) demonstrou menores valores ( $p < 0,001$ ) em relação a Transferências aos Estados e DF (M3) (Tabela 5).

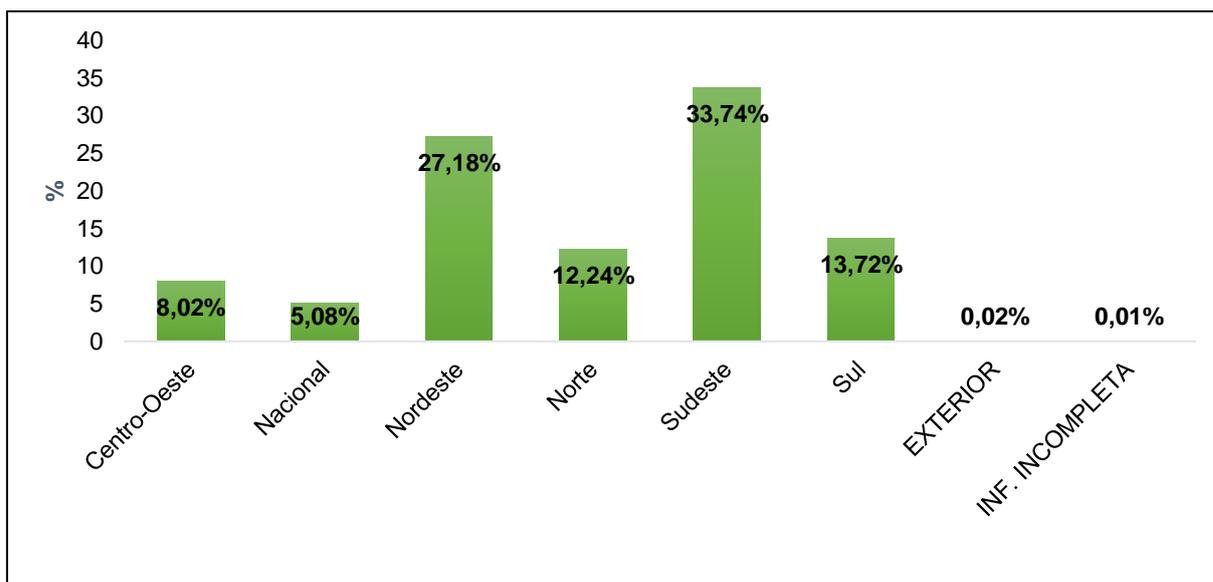
**Tabela 5** - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com a modalidade de aplicação.

	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
<b>Modalidade de Aplicação</b>						< 0,001 <sup>B</sup>
M1 (n= 13585)	4.000	13.572.271	200.000	362.300* <sup>†</sup> § <sup>#</sup> ‡	530.000	
M2 (n= 15616)	5.000	15.000.000	300.000	500.000* <sup>†</sup>	1.000.000	
M3 (n= 8766)	10.000	16.324.600	200.000	750.000*	1.500.000	
M4 (n= 199)	250.000	4.920.774	1.000.000	1.048.227	1.900.000	
M5 (n= 53577)	116	15.840.454	200.000	500.000* <sup>†</sup>	1.400.000	
M6 (n= 12562)	5.000	14.940.454	250.000	500.000* <sup>†</sup>	1.000.000	
M7 (n= 25)	250.000	700.000	400.000	400.000* <sup>†</sup>	500.000	

Nota: M1= A definir. M2= Aplicação direta. M3= Transferência aos estados e DF. M4= Consórcios públicos. M5= Transferência a municípios. M6= Transferência a instituições privadas. M7= Transferência a União, exterior ou aplicações diretas organizações e entidades. <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis. \* Diferença significativa em relação a M4 ( $p \leq 0,05$ ). † Diferença significativa em relação a M3 ( $p \leq 0,05$ ). § Diferença significativa em relação a M6 ( $p \leq 0,05$ ). # Diferença significativa em relação a M5 ( $p \leq 0,05$ ). ‡ Diferença significativa em relação a M2 ( $p \leq 0,05$ ).

Fonte: O autor, 2020.

Quanto a região de destino das emendas, a maioria (33,74%) foram destinadas a região Sudeste (n=35201), seguida da região Nordeste (27,18%), conforme demonstrado na figura 4.



**Figura 4** - Distribuição percentual das emendas por regiões de destino.

Fonte: O autor, 2020.

Para efeitos de comparação dos valores entre as regiões de destino das emendas, por demonstrarem baixo valor percentual e número reduzido de quantidade de emendas, as categorias Exterior (n=19) e Emendas com Informações Incompletas (n=8) foram unificadas em uma única categoria juntamente com as emendas de categoria Nacional (n=5298). As emendas destinadas a região Nordeste, apresentaram maiores valores em relação as emendas destinadas a região Centro-Oeste e as emendas de categoria Nacional/Exterior/Inf. Incompleta ( $p = 0,001$ ), e menores valores em relação as regiões Sudeste e Sul ( $p = 0,001$ ). Por fim, a região Centro-Oeste demonstrou menores valores de emendas em relação a região Sul ( $p = 0,006$ ) (Tabela 6).

**Tabela 6** - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com a região de destino.

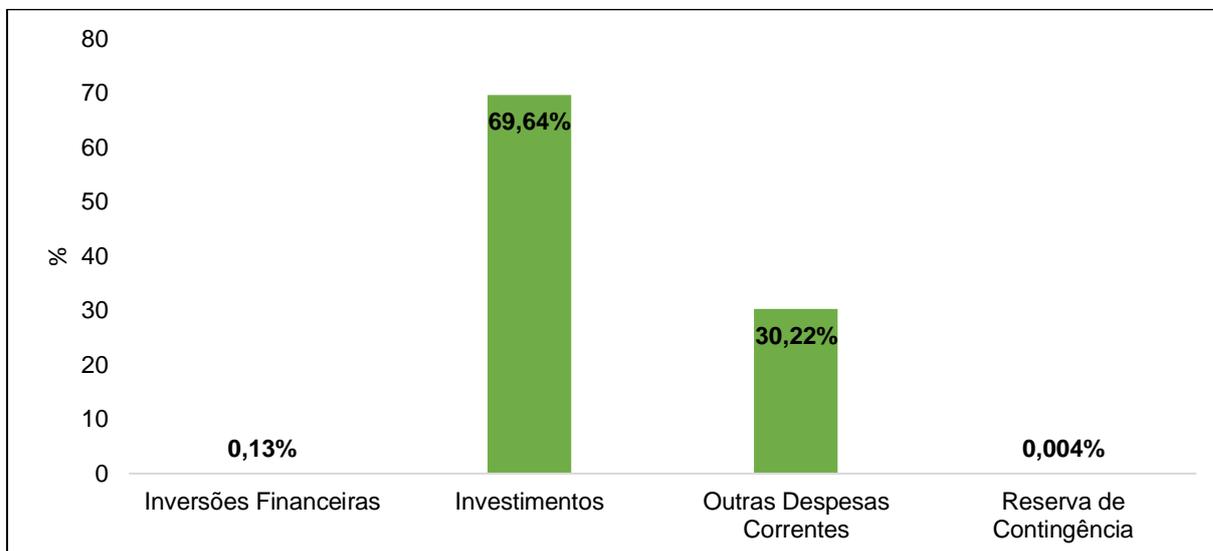
Região de Destino	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
Centro-Oeste	116	14.272.271	200.000	500.000*†	1.000.000	< 0,001 <sup>B</sup>
Nacional/ Exterior / Inf. Incompleta	10.000	13.110.454	250.000	500.000*	1.050.000	
Nordeste	8.000	15.840.454	200.000	500.000	1.000.000	
Norte	6.000	15.000.000	250.000	500.000	1.000.000	
Sudeste	5.000	15.600.000	250.000	500.000*	1.050.000	
Sul	5.000	16.324.600	250.000	500.000*	1.200.000	

Nota: <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis. \* Diferença significativa em relação a região Nordeste ( $p \leq 0,05$ ).

† Diferença significativa em relação a região Sul ( $p \leq 0,05$ ).

Fonte: O autor, 2020.

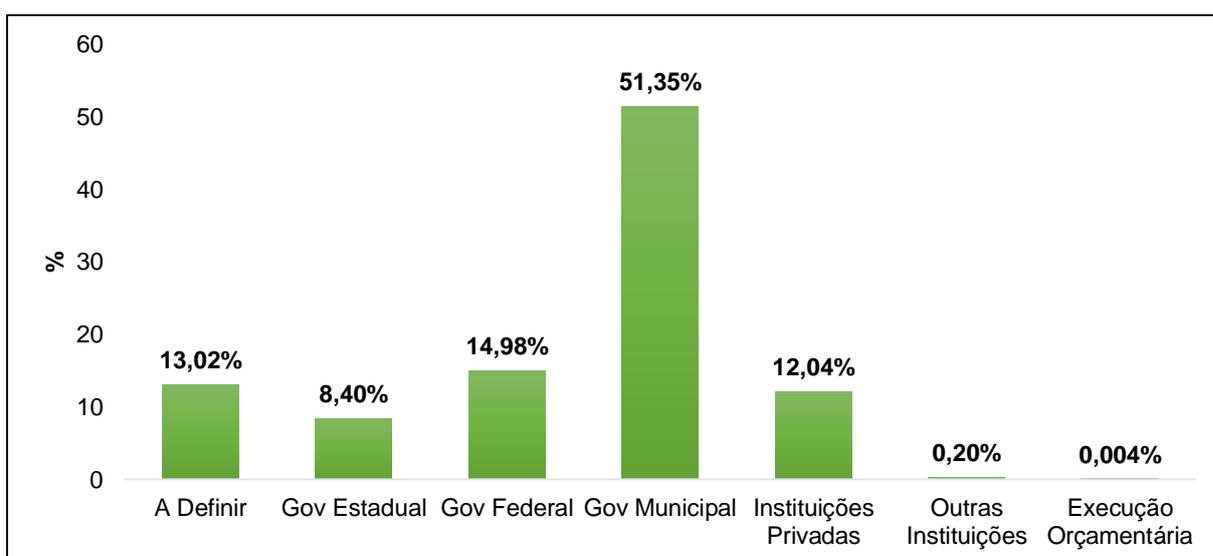
Em relação ao grupo de natureza de despesas, a maioria destas foram destinadas para Investimentos (n= 72.657; 69,64%), e as com menor frequência, foram destinadas para reserva de contingência (n= 4; 0,004%) (Figura 5).



**Figura 5** - Distribuição percentual das emendas por grupo de natureza de despesa.

Fonte: O autor, 2020.

O maior número de emendas em relação a Esfera de Modalidade de Aplicação, foram destinadas ao Governo Municipal (n= 53.577; 51,35%), e emendas de Execução orçamentária apresentaram menor distribuição (n=4; 0,004%). Na figura 6 estão apresentadas as demais distribuições percentuais de esfera de modalidade de aplicação das emendas.



**Figura 6** - Distribuição percentual da esfera de modalidade de aplicação das emendas.

Fonte: O autor, 2020.

Por apresentarem menor frequência, as emendas de grupo de natureza de despesa, na categoria de Inversões Financeiras (n=140; 0,13%) e Reserva de Contingência (n= 4; 0,004%), foram unificadas juntamente com a categoria de Outras Despesas Correntes, para efeitos de análise.

As emendas quando divididas por grupo de natureza de despesa destinadas a investimentos (n= 72.657), apresentaram maiores valores em reais em relação as emendas de outras despesas correntes, reserva de contingência e inversões financeiras (p = 0,001). Quando divididas por esfera de modalidade de aplicação, as emendas de categoria a definir, demonstraram menores valores em relação as demais categorias de emendas (p = 0,001). As emendas de esfera de modalidade de aplicação para Instituições privadas, apresentaram maiores valores totais em relação as emendas destinadas ao governo Federal, Estadual e Municipal (p = 0,001). As emendas do governo Municipal, demonstraram maiores valores em relação as emendas do governo Federal e governo Estadual (p = 0,001). Por fim, as emendas do governo Federal, apresentaram maiores valores em relação as emendas do governo Estadual (p = 0,043) (Tabela 7).

**Tabela 7** - Comparação dos valores em reais das emendas de acordo com o grupo de natureza de despesa e esfera de modalidade de aplicação.

	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
<b>GND</b>						< 0,001 <sup>C</sup>
Investimentos	116	16.324.600	240.000	500.000	1.100.000	
ODC/ RC / IF	5.000	14.272.271	240.000	500.000 <sup>#</sup>	1.000.000	
<b>Esfera MA</b>						< 0,001 <sup>B</sup>
A definir	6.000	13.000.000	200.000	350.000	700.000	
Gov Estadual	116	15.159.769	200.000	500.000* <sup>†§</sup>	1.250.132	
Gov Federal	10.000	15.840.454	300.000	500.000* <sup>†§†</sup>	1.350.000	
Gov Municipal	4.000	16.324.600	200.000	500.000* <sup>†</sup>	1.000.000	
Instituições Privadas	5.000	14.220.454	300.000	750.000*	1.500.000	
OI / EO	400.000	13.770.774	5.300.000	6.000.000*	7.343.000	

Nota: GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. RC = reserva de contingência. IF = inversões financeiras. Esfera MA = esfera de modalidade de aplicação. OI = outras instituições. EO = execução orçamentária. <sup>C</sup> Valor-p obtido por teste de Mann-Whitney. <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis. <sup>#</sup> Diferença significativa em relação ao grupo de natureza de despesa de investimentos (p ≤ 0,05). \* Diferença significativa em relação a esfera MA A definir (p ≤ 0,05). † Diferença significativa em relação a esfera MA Instituições privadas (p ≤ 0,05). § Diferença significativa em relação a esfera MA Gov Municipal (p ≤ 0,05). ‡ Diferença significativa em relação a esfera MA Gov Estadual (p ≤ 0,05).

Fonte: O autor, 2020.

Quando divididas pelo tipo de unidade orçamentária, a maioria (n= 45,656; 43,76%) das emendas constavam na categoria de Fundos, seguidas pela categoria Ministérios (n= 42.068; 40,32%). As demais categorias de emendas por tipo de unidade orçamentárias, estão presentes na tabela 8. Devido a muitas categorias de Unidade orçamentária, optou-se apenas por uma análise descritiva dos valores das emendas (Tabela 8).

**Tabela 8** - Análise descritiva da distribuição das emendas e dos valores pelo tipo de unidade orçamentária.

	n	%	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
<b>Tipo UO</b>							
Adv Def Cont Trib	41	0,04	50.000	7.386.000	200.000	500.000	1.000.000
Agência	28	0,03	4.000	5.000.000	250.000	400.000	725.000
Fundo	45.656	43,76	5.000	16.324.600	240.000	500.000	1.000.000
Hospital	507	0,49	8.000	13.000.000	220.454	500.000	1.090.000
Instituto	2.099	2,01	5.000	12.900.000	200.000	500.000	1.000.000
Leg Bacen Pr	96	0,09	100.000	11.045.000	200.000	475.000	1.150.000
Ministério	42.068	40,32	116	14.772.271	250.000	500.000	1.000.000
RSS	276	0,26	20.000	6.859.769	245.000	450.000	1.000.000
Sec Nacional	1.764	1,69	15.000	12.350.000	250.000	500.000	1.000.000
Superintendência	559	0,54	10.000	8.162.300	200.000	500.000	1.000.000
Tribunal	1.294	1,24	10.000	13.200.454	250.000	500.000	1.200.000
Universidade	2.097	2,01	10.000	12.400.000	200.000	500.000	1.000.000
CFET	86	0,08	100.000	5.900.000	260.000	500.000	1.000.000
Escola	67	0,06	95.000	7.000.000	250.000	500.000	1.000.000
Comando	1.763	1,69	10.000	15.000.000	220.000	500.000	1.100.000
Comissão	9	0,01	100.000	4.250.000	250.000	700.000	2.250.000
Companhia	1.213	1,16	8.000	13.940.454	200.000	500.000	1.000.000
Conselho	74	0,07	50.000	12.500.000	300.000	500.000	1.200.000
Departamento	852	0,82	10.000	10.000.000	200.000	465.000	1.000.000
Empresa	807	0,77	10.000	10.000.000	250.000	500.000	1.035.657
Fundação	2.974	2,85	6.000	10.300.000	200.000	500.000	1.000.000

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.  
Fonte: O autor, 2020.

Nos anos de 2019 e 2020, 5,8% das emendas foram destinadas para outras UFs, sendo proporcionalmente menor em relação aos anos anteriores ( $p = 0,001$ ), e nestes mesmos 2 anos, 94,2% foram destinadas para a UF do autor, proporcionalmente maior em relação aos anos anteriores ( $p = 0,001$ ). Em relação as funções, nos anos de 2009 e 2010, 13,1% das emendas foram destinadas às funções

de saneamento / urbanismo / energia / habitação / transporte / administração (F3), sendo proporcionalmente maior em relação aos anos 2015 a 2018 e 2019 e 2020 ( $p = 0,001$ ). Nos anos de 2015 a 2018, 36,3% das emendas foram destinadas a função saúde (F4), proporcionalmente maior em relação aos demais anos ( $p = 0,001$ ). Também nos anos de 2015 a 2018, 6,1% das emendas foram destinadas a função de esporte e lazer, proporcionalmente menor em relação a aplicação para mesma função nos demais anos ( $p = 0,001$ ). Foram observadas maiores distribuições percentuais nos anos de 2019 e 2020 para as esferas de modalidade de aplicação a Definir (17,4%), Gov Estadual (9,5%) e Gov Federal (16,6%) em relação as estas mesmas esferas nos anos anteriores ( $p = 0,001$ ). A esfera de Gov Municipal apresentou maior proporção nos anos 2009 e 2010 (55%) em relação aos anos posteriores ( $p = 0,001$ ), e emendas para instituições privadas apresentaram menor percentual nos anos 2019 e 2020 em relação aos anos anteriores ( $p = 0,001$ ) (Tabela 9).

**Tabela 9** - Comparação da distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com as categorias de anos.

	2009 e 2010			2011 a 2014			2015 a 2018			2019 e 2020			p
	%	Mediana	Total										
<b>UF A x UF D</b>													< 0,001 <sup>A</sup>
Outra UF	7,2%	1.000.000	1.920.685.344	7,6%	500.000	2.725.081.788	6,5%	400.000	1.685.067.855	5,8%	436.050	686.380.913	
UF A	92,8%	1.000.000	23.956.236.320	92,4%	500.000	34.864.789.969	93,5%	400.000	24.862.700.071	94,2%	400.000	12.070.875.485	
<b>Função</b>													< 0.001 <sup>A</sup>
F1	9,1%	1.000.000	2.455.002.570	9,1%	424.614	3.557.017.903	8,6%	460.000	2.343.428.273	8,5%	400.000	1.093.807.000	
F2	1,9%	1.000.000	497.471.054	1,9%	500.000	736.365.465	1,5%	500.000	427.535.208	1,6%	500.000	198.236.173	
F3	13,1%	1.000.000	3.452.053.787	12,5%	500.000	4.730.232.793	11,9%	450.000	3.197.063.497	12,2%	400.000	1.492.294.362	
F4	31,6%	1.000.000	7.963.115.114	33,7%	500.000	12.565.272.214	36,3%	400.000	9.740.495.391	34,7%	400.000	4.385.807.213	
F5	2,2%	835.100	515.822.742	1,9%	450.000	668.515.893	2,0%	420.150	472.265.997	2,0%	400.000	271.238.588	
F6	8,0%	1.000.000	2.165.254.488	7,9%	500.000	2.938.992.531	8,2%	400.000	2.161.273.267	7,7%	400.000	979.807.726	
F7	1,7%	1.000.000	435.957.790	2,0%	500.000	711.863.194	1,8%	450.000	471.770.929	2,1%	400.000	298.889.912	
F8	7,5%	1.000.000	1.871.036.416	7,1%	500.000	2.750.400.574	7,0%	450.000	1.812.988.490	7,6%	400.000	979.810.753	
F9	4,4%	1.000.000	1.092.491.849	4,0%	500.000	1.533.106.293	4,2%	400.000	1.081.428.996	3,9%	400.000	496.490.037	
F10	3,8%	1.000.000	1.131.138.561	3,5%	400.000	1.257.236.697	3,5%	500.000	969.631.036	3,4%	500.000	507.034.046	
F11	6,8%	1.000.000	1.812.493.238	6,8%	500.000	2.587.175.187	6,1%	400.000	1.565.940.867	6,9%	400.000	848.769.770	
F12	9,5%	1.000.000	2.386.556.124	9,2%	450.000	3.457.069.293	9,0%	400.000	2.233.964.313	9,1%	400.000	1.157.565.483	
F13	0,4%	1.000.000	98.527.931	0,3%	429.000	96.623.720	0,3%	385.000	69.981.662	0,3%	450.000	47.505.335	
<b>Esfera MA</b>													< 0.001 <sup>A</sup>
EMA 1	12,2%	300.000	1.086.481.964	12,3%	550.000	4.191.353.586	11,9%	300.000	3.951.033.517	17,4%	200.000	821.079.298	
EMA 2	7,0%	1.000.000	1.768.283.031	8,2%	1.000.000	4.544.265.910	8,8%	300.000	2.275.694.654	9,5%	274.000	732.825.097	
EMA 3	12,6%	1.000.000	3.374.341.880	14,4%	500.000	7.094.567.916	16,1%	500.000	4.316.766.074	16,6%	600.000	2.924.752.711	
EMA 4	55,0%	1.300.000	17.392.719.665	53,5%	300.000	17.207.605.391	49,9%	400.000	9.616.009.622	45,8%	400.000	5.418.783.929	
EMA 5	13,0%	250.000	2.040.302.586	11,4%	750.000	4.091.661.168	13,1%	700.000	5.969.147.349	10,4%	1.000.000	2.558.273.050	
EMA 6	0,2%	6.000.000	214.792.538	0,2%	6.365.727	460.417.786	0,2%	6.300.000	419.116.710	0,3%	5.750.000	301.542.313	

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. UF D x UF A = UF de destino x UF do Autor. F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores. EMA1= A definir. EMA2= Gov Estadual. EMA3= Gov Federal. EMA4= Gov Municipal. EMA5= Instituições Privadas. EMA6= Outras instituições / Execução orçamentária. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado. p ≤ 0,050. Fonte: O autor, 2020.

Nos Anos de 2011 a 2014, 29,3% das emendas foram de nível 0, sendo proporcionalmente maior em relação a mesma categoria de nível entre os demais anos ( $p = 0,001$ ). Além disto, neste mesmo nível, foi observada menor proporção nos anos 2009 e 2010 em relação aos demais anos ( $p = 0,001$ ). As emendas de nível I tiveram maior proporção nos anos de 2015 a 2018 (47,1%) em relação as emendas de mesmo nível nos demais anos ( $p = 0,001$ ), sendo nos anos 2009 e 2010 observadas a menor proporção (22,7%) de emendas de nível I. As emendas de nível I-A tiveram maior proporção nos anos de 2009 e 2010 em relação aos demais anos ( $p = 0,001$ ). Ainda nos anos de 2009 e 2010 foram observadas maiores proporções de emendas de nível II (33,7%) em relação a proporção destas emendas nos demais anos ( $p = 0,001$ ). Já as emendas de nível III-A tiveram maior proporção (4,3%) nos anos de 2011 a 2014 em relação aos demais anos ( $p = 0,001$ ). Em relação ao grupo de natureza de despesas, emendas de investimentos tiveram maior proporção nos anos de 2019 e 2020 (70,3%). Houve uma maior proporção de emendas de outras despesas correntes, reserva de contingência e inversões financeiras nos anos de 2009 e 2010 (31,1%) (Tabela 10).

**Tabela 10** - Comparação da distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com as categorias de anos.

	2009 e 2010			2011 a 2014			2015 a 2018			2019 e 2020			p
	%	Mediana	Total	%	Mediana	Total	%	Mediana	Total	%	Mediana	Total	
<b>Faixa Valor</b>													0,001 <sup>A</sup>
NÍVEL 0	16,3%	150.000	446.874.948	29,3%	150.000	1.471.951.734	24,8%	150.000	1.156.453.127	26,5%	150.000	694.282.338	
NÍVEL I	22,7%	400.000	1.810.250.916	35,2%	400.000	5.134.677.245	47,1%	400.000	6.388.612.675	45,2%	400.000	3.349.706.055	
NÍVEL I-A	25,0%	1.000.000	4.815.499.580	12,1%	1.000.000	4.268.374.444	13,4%	1.000.000	4.383.863.209	20,9%	1.000.000	3.776.030.335	
NÍVEL II	33,7%	2.111.000	15.993.409.070	19,1%	2.178.000	16.864.329.709	12,7%	2.200.000	10.445.671.266	5,2%	2.200.000	2.364.026.534	
NÍVEL III-A	2,3%	6.186.000	2.810.887.150	4,3%	6.000.000	9.850.538.625	2,0%	6.000.000	4.173.167.649	2,2%	6.000.000	2.573.211.136	
<b>GND</b>													0,014 <sup>A</sup>
Investimentos	68,9%	1.000.000	18.982.780.731	69,4%	500.000	27.308.640.770	70,0%	443.716	19.879.979.618	70,3%	400.000	9.055.660.781	
ODC/ RC/ IF	31,1%	800.000	6.894.140.933	30,6%	400.000	10.281.230.987	30,0%	400.000	6.667.788.308	29,7%	500.000	3.701.595.617	

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. RC = reserva de contingência. IF = inversões financeiras. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado.  $p \leq 0,050$ .

Fonte: O autor, 2020.

Optou-se na tabela 11, por uma análise descritiva dos valores das emendas e percentuais das emendas dos tipos de unidade orçamentária de acordo com as categorias de anos devido haver contagem de células com frequências igual a zero.

**Tabela 11** - Distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com as categorias de anos.

Tipo UO	2009 e 2010			2011 a 2014			2015 a 2018			2019 e 2020		
	%	Mediana	Total	%	Mediana	Total	%	Mediana	Total	%	Mediana	Total
Adv Def Cont Trib	0,00%			0,07%	500.000	18.605.774	0,04%	500.000	15.136.000	0,02%	200.000	1.462.300
Agência	0,00%			0,05%	450.000	12.854.000	0,02%	300.000	4.750.000	0,01%	270.000	540.000
Fundo	40,51%	1.000.000	10.324.145.776	42,53%	500.000	15.924.861.214	46,31%	400.000	12.372.144.960	45,00%	400.000	5.737.406.378
Hospital	0,59%	1.000.000	142.826.920	0,45%	500.000	169.005.548	0,45%	400.000	115.478.470	0,52%	300.000	44.014.302
Instituto	1,92%	1.000.000	503.819.926	2,00%	481.300	756.951.600	1,91%	400.000	520.321.647	2,31%	350.000	259.613.871
Leg Bacen Pr	0,10%	2.000.000	39.715.992	0,08%	500.000	28.823.995	0,10%	300.000	24.611.135	0,11%	250.000	8.792.300
Ministério	41,07%	1.000.000	10.865.837.407	40,23%	500.000	15.486.967.952	38,92%	450.000	10.446.043.426	42,27%	408.000	5.478.520.146
RSS	0,33%	1.000.000	73.662.442	0,27%	315.000	57.638.200	0,22%	350.000	57.969.362	0,27%	425.000	40.190.899
Sec Nacional	1,41%	1.000.000	386.668.601	1,72%	500.000	600.649.056	1,98%	400.000	486.492.205	1,40%	414.000	192.387.205
Superintendência	0,46%	1.000.000	131.139.185	0,52%	400.000	157.398.626	0,50%	500.000	105.669.056	0,72%	300.000	83.707.954
Tribunal	1,59%	1.000.000	417.529.602	1,38%	450.000	535.838.299	0,98%	500.000	309.655.644	1,08%	500.000	144.958.857
Universidade	1,82%	1.000.000	432.059.449	1,99%	470.000	722.301.329	2,06%	500.000	516.257.049	2,14%	360.609	258.370.496
CFET	0,00%			0,06%	600.000	22.496.136	0,06%	500.000	14.312.200	0,25%	500.000	30.350.774
Escola	0,09%	1.000.000	19.170.000	0,08%	400.000	18.083.509	0,06%	525.000	29.537.136	0,00%		
Comando	2,17%	1.000.000	595.731.174	1,75%	440.454	666.184.162	1,53%	450.000	408.049.754	1,35%	400.000	168.135.248
Comissão	0,01%	2.125.000	4.250.000	0,02%	500.000	9.586.000	0,00%			0,00%		
Companhia	1,80%	800.000	418.254.319	1,38%	350.000	483.033.675	0,98%	400.000	237.137.006	0,39%	300.000	44.501.486
Conselho	0,08%	1.685.609	28.337.205	0,10%	500.000	27.065.471	0,06%	300.000	22.800.000	0,02%	200.000	1.800.000
Departamento	0,97%	750.000	220.235.424	0,90%	385.609	298.575.209	0,88%	400.000	208.860.852	0,36%	450.000	45.987.785
Empresa	1,20%	1.000.000	341.247.034	0,85%	365.370	292.368.020	0,68%	450.000	150.453.556	0,34%	500.000	37.568.979
Fundação	3,87%	1.000.000	932.291.208	3,57%	400.000	1.300.583.982	2,24%	400.000	502.088.468	1,46%	400.000	178.947.418

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

Não foram observadas diferenças proporcionais significativas entre categorias de UF para deputados federais e senadores ( $p > 0,050$ ). Em relação a função, 16,1 % das emendas de Senadores foram para a função de Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental (F1), sendo proporcionalmente maiores nesta função em relação as emendas de deputados federais para a mesma função ( $p = 0,001$ ), assim como para as funções F2, F3, F6, F7, F8, F11, F12 e F13 em relação aos deputados federais ( $p = 0,001$ ). Para a função de Saúde, não foram observadas nenhuma emenda por parte dos Senadores. Em relação a esfera de modalidade de aplicação, emendas de Gov Estadual apresentaram maior proporção para deputados federais (8,5%) ( $p = 0,004$ ) e menores proporções de emendas de Gov Federal (14,8%) em relação aos senadores ( $p = 0,001$ ) (Tabela 12).

**Tabela 12** - Comparação da distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com o tipo de autor.

	Dep Federal			Senador			p
	%	Mediana	Total	%	Mediana	Total	
<b>Faixa Valor</b>							0,070 <sup>A</sup>
NÍVEL 0	25,2%	150.000	3.322.774.218	24,0%	150.000	446.787.929	
NÍVEL I	38,3%	400.000	14.569.562.437	38,7%	400.000	2.113.684.454	
NÍVEL I-A	16,4%	1.000.000	15.171.169.667	15,7%	1.000.000	2.072.597.901	
NÍVEL II	17,2%	2.162.300	39.509.933.037	18,7%	2.200.000	6.157.503.542	
NÍVEL III-A	2,8%	6.020.339	16.876.394.813	3,0%	6.000.000	2.531.409.747	
<b>GND</b>							< 0,001 <sup>A</sup>
Investimentos	68,9%	500.000	64.656.173.901	74,8%	500.000	10.570.887.999	
ODC/ RC / IF	31,1%	500.000	24.793.660.271	25,2%	500.000	2.751.095.574	

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. RC = reserva de contingência. IF = inversões financeiras. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado.  $p \leq 0,050$ .

Fonte: O autor, 2020.

Por apresentarem muitas colunas com contagem de células com frequências igual a zero, optou-se por uma análise descritiva dos valores das emendas e percentuais das emendas dos tipos de unidade orçamentária de acordo com o tipo de autor (Tabela 13).

**Tabela 13** - Distribuição das emendas e descrição dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com o tipo de autor.

Tipo UO	Dep Federal			Senador		
	%	Mediana	Soma	%	Mediana	Soma
Adv Def Cont Trib	0,04%	500.000	35.204.074	0,0%		
Agência	0,03%	400.000	18.144.000	0,0%		
Fundo	50,02%	500.000	44.358.558.328	0,0%		
Hospital	0,56%	500.000	471.325.240	0,0%		
Instituto	2,30%	500.000	2.040.707.044	0,0%		
Leg Bacen Pr	0,11%	475.000	101.943.422	0,0%		
Ministério	38,35%	500.000	34.665.928.874	54,1%	500.000	7.611.440.057
RSS	0,00%			2,1%	450.000	229.460.903
Sec Nacional	0,00%			13,5%	500.000	1.666.197.067
Superintendência	0,00%			4,3%	500.000	477.914.821
Tribunal	0,00%			9,9%	500.000	1.407.982.402
Universidade	0,00%			16,1%	500.000	1.928.988.323
CFET	0,09%	500.000	67.159.110	0,0%		
Escola	0,07%	500.000	66.790.645	0,0%		
Comando	1,93%	500.000	1.838.100.338	0,0%		
Comissão	0,01%	700.000	13.836.000	0,0%		
Companhia	1,33%	500.000	1.182.926.486	0,0%		
Conselho	0,08%	500.000	80.002.676	0,0%		
Departamento	0,93%	465.000	773.659.270	0,0%		
Empresa	0,88%	500.000	821.637.589	0,0%		
Fundação	3,26%	500.000	2.913.911.076	0,0%		

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

Parlamentares do Centro-Oeste demonstraram maior proporção de distribuição de emendas para outras UFs além da sua UF de destino (14,4%) em relação aos parlamentares das demais regiões ( $p = 0,001$ ). Em contrapartida, os parlamentares do Sul demonstraram distribuir mais suas emendas para sua própria UF (95,9%) em relação as demais regiões ( $p = 0,001$ ). Comparando as proporções de distribuição de função das emendas entre as regiões dos autores, Parlamentares da região Sul tendem a distribuir mais para função F1 (13%), em relação a parlamentares das outras regiões para a mesma função, assim como, parlamentares da região Norte maior percentual de F2 (3,7%), maior percentual da F3 de parlamentares da região Nordeste (14,9%), para F4 (Saúde) houve maior distribuição de parlamentares da região Sudeste (37,2%), maior distribuição da função F5 de parlamentares da região Centro-oeste (3,3%), para F6 maior distribuição na região Sudeste (9,3%), maior distribuição de F7 não Centro-Oeste (4,4%), maior distribuição de F8 na região Nordeste (9,1%), maior distribuição de F9 no Centro-Oeste (4,9%), para F10 maior percentual de

parlamentares da região Norte (12,9%), F11 maior percentual para parlamentares da região Sudeste (7,3%), para função F12 maior distribuição percentual pelos parlamentares do Centro-oeste (10%) e por fim, para função F13 não houve diferença significativa nas proporções para esta função entre as regiões (Tabela 14).

Para as esferas de modalidade de aplicação, emendas na categoria Gov Federal demonstraram maior percentual na região Sul em relação as demais regiões (19,4%), e na categoria Gov Municipal, maior prevalência de distribuição de parlamentares da região Centro-Oeste (53,6%) (Tabela 14).

**Tabela 14** - Comparação da distribuição das emendas por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a região do autor.

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	p
	%	%	%	%	%	
<b>UF A x UF D</b>						< 0,001 <sup>A</sup>
Outra UF	14,4%	5,4%	9,9%	6,2%	4,1%	
UF A	85,6%	94,6%	90,1%	93,8%	95,9%	
<b>Função</b>						< 0,001 <sup>A</sup>
F1	7,2%	8,9%	10,9%	6,7%	13,0%	
F2	1,8%	2,1%	3,7%	0,6%	1,6%	
F3	12,4%	14,9%	7,3%	12,5%	11,5%	
F4	32,7%	33,5%	30,5%	37,2%	33,1%	
F5	3,3%	1,8%	2,0%	1,9%	1,8%	
F6	7,4%	6,5%	7,5%	9,3%	8,4%	
F7	4,4%	1,8%	1,6%	1,7%	1,5%	
F8	7,7%	9,1%	5,2%	5,9%	8,2%	
F9	4,9%	4,1%	3,4%	4,6%	3,2%	
F10	2,1%	2,2%	12,9%	2,3%	1,3%	
F11	5,7%	6,2%	5,3%	7,3%	7,2%	
F12	10,0%	8,6%	9,4%	9,6%	8,7%	
F13	0,4%	0,3%	0,4%	0,2%	0,5%	
<b>Esfera MA</b>						< 0,001 <sup>A</sup>
EMA 1	14,5%	13,6%	13,3%	12,6%	11,7%	
EMA 2	8,3%	8,9%	8,9%	8,2%	7,4%	
EMA 3	10,9%	14,0%	13,9%	15,4%	19,4%	
EMA 4	53,6%	50,6%	53,1%	51,4%	49,6%	
EMA 5	12,5%	12,6%	10,4%	12,2%	11,7%	
EMA 6	0,3%	0,1%	0,4%	0,2%	0,2%	

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. UF D x UF A = UF de destino x UF do Autor. F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores. EMA1= A definir. EMA2= Gov Estadual. EMA3= Gov Federal. EMA4= Gov Municipal. EMA5= Instituições Privadas. EMA6= Outras instituições / Execução orçamentária. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado. p ≤ 0,050.

Fonte: O autor, 2020.

Na tabela 15 estão demonstrados os valores medianos e soma do valor total das emendas em cada categoria de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a região do autor.

**Tabela 15** - Análise descritiva dos valores medianos e totais por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a região do autor.

	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul	
	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total
<b>UF A x UF D</b>										
Outra UF	500.000	1.191.853.269	500.000	1.573.703.483	500.000	1.343.935.757	500.000	2.299.228.881	500.000	608.494.510
UF A	500.000	7.585.422.146	500.000	25.446.348.099	500.000	12.695.863.022	500.000	34.934.398.005	500.000	15.092.570.573
<b>Função</b>										
F1	500.000	636.201.436	500.000	2.467.931.208	500.000	1.687.800.546	500.000	2.501.799.595	500.000	2.155.522.961
F2	500.000	183.059.945	500.000	645.598.381	500.000	502.764.297	500.000	235.211.946	750.000	292.973.331
F3	500.000	1.060.015.281	500.000	4.087.791.606	500.000	1.089.380.710	500.000	4.720.607.196	500.000	1.913.849.646
F4	500.000	2.871.777.269	500.000	8.644.835.938	500.000	3.977.305.840	500.000	13.865.540.700	500.000	5.295.230.185
F5	500.000	274.192.950	490.000	449.584.040	500.000	291.574.904	500.000	644.001.878	500.000	268.489.448
F6	500.000	684.360.725	500.000	1.789.612.540	500.000	990.949.947	500.000	3.475.080.641	500.000	1.305.324.159
F7	400.000	342.189.331	500.000	520.793.652	500.000	227.373.128	500.000	600.751.973	600.000	227.373.741
F8	500.000	762.599.459	500.000	2.493.136.094	500.000	742.268.775	500.000	2.143.599.598	500.000	1.272.632.307
F9	500.000	440.636.965	500.000	1.163.508.891	500.000	448.898.786	500.000	1.669.416.788	500.000	481.055.745
F10	500.000	190.770.900	500.000	604.795.646	500.000	1.903.191.285	500.000	980.020.237	500.000	186.262.272
F11	500.000	508.454.974	499.000	1.783.961.909	500.000	793.964.334	500.000	2.692.444.308	500.000	1.035.553.537
F12	500.000	774.501.110	500.000	2.300.219.709	500.000	1.312.819.472	500.000	3.629.716.600	500.000	1.217.898.322
F13	500.000	48.515.070	500.000	68.281.968	671.218	71.506.755	500.000	75.435.426	385.000	48.899.429
<b>Esfera MA</b>										
EMA 1	300.000	887.223.451	300.000	2.587.230.753	400.000	1.266.711.204	400.000	3.717.982.961	400.000	1.590.799.996
EMA 2	500.000	699.600.536	400.000	2.200.271.985	500.000	1.308.569.434	606.000	3.847.505.660	500.000	1.265.121.077
EMA 3	650.000	1.134.495.673	500.000	3.981.183.304	600.000	2.107.392.800	500.000	6.530.986.434	700.000	3.956.370.370
EMA 4	500.000	4.608.801.650	411.261	13.219.379.678	450.000	7.018.229.947	500.000	17.926.933.888	450.000	6.861.773.444
EMA 5	555.000	1.288.336.984	810.609	4.760.577.742	1.000.000	1.961.936.794	600.000	4.793.858.267	600.000	1.854.674.366
EMA 6	6.000.000	158.817.121	6.970.227	271.408.120	6.350.000	376.958.600	6.000.000	416.359.676	5.770.774	172.325.830

Nota: Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. UF D x UF A = UF de destino x UF do Autor. F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores. EMA1= A definir. EMA2= Gov Estadual. EMA3= Gov Federal. EMA4= Gov Municipal. EMA5= Instituições Privadas. EMA6= Outras instituições / Execução orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

Emendas de nível 0 tiveram maior percentual de parlamentares da região Nordeste (26,2%), assim como para emendas de nível I (39,6%). Já a região Sul demonstrou menor proporção nas emendas de nível I-A em relação a mesma categoria nas demais regiões (14,5%), porém na região Sul houve maior percentual em relação as outras regiões para emendas de nível II (19,4%). Emendas de nível III-A tiveram menor distribuição percentual na região Nordeste (2,2%) (Tabela 16).

**Tabela 16** - Comparação da distribuição das emendas por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com a região do autor.

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	p
	%	%	%	%	%	
<b>Faixa Valor</b>						< 0,001 <sup>A</sup>
NÍVEL 0	26,0%	26,2%	24,7%	24,5%	24,0%	
NÍVEL I	37,4%	39,6%	38,0%	37,6%	38,6%	
NÍVEL I-A	17,2%	16,3%	17,0%	16,6%	14,5%	
NÍVEL II	16,5%	15,7%	17,2%	18,2%	19,4%	
NÍVEL III-A	2,9%	2,2%	3,0%	3,0%	3,4%	
<b>GND</b>						< 0,001 <sup>A</sup>
Investimentos	64,7%	70,0%	62,6%	70,0%	77,7%	
ODC/ RC / IF	35,3%	30,0%	37,4%	30,0%	22,3%	

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. RC = reserva de contingência. IF = inversões financeiras. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado.  $p \leq 0,050$ .

Fonte: O autor, 2020.

Na tabela 17 estão demonstrados os valores medianos e soma do valor total das emendas em cada categoria de faixa de valor e grupo de natureza de despesa de acordo com a região do autor.

**Tabela 17** - Análise descritiva dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesa de acordo com a região do autor.

	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul	
	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total
<b>Faixa Valor</b>										
NÍVEL 0	150.000	337.207.726	150.000	1.118.119.093	150.000	500.097.998	150.000	1.302.363.038	150.000	511.774.292
NÍVEL I	400.000	1.415.335.588	400.000	4.927.894.482	400.000	2.228.728.147	400.000	5.729.969.529	400.000	2.381.319.145
NÍVEL I-A	1.000.000	1.586.207.275	1.000.000	4.902.767.684	1.000.000	2.411.845.738	1.000.000	6.162.512.335	1.000.000	2.180.434.536
NÍVEL II	2.150.000	3.728.028.909	2.180.000	11.807.299.810	2.166.035	6.081.224.543	2.150.000	16.781.776.895	2.200.000	7.269.106.422
NÍVEL III-A	6.000.000	1.710.495.917	6.050.000	4.263.970.513	6.186.137	2.817.902.353	6.000.000	7.257.005.089	6.000.000	3.358.430.688
<b>GND</b>										
Investimentos	500.000	5.940.694.449	500.000	19.622.430.037	500.000	9.120.386.473	500.000	27.464.673.557	500.000	13.078.877.384
ODC/ RC / IF	500.000	2.836.580.966	493.000	7.397.621.545	500.000	4.919.412.306	500.000	9.768.953.329	420.000	2.622.187.699

Nota: Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. RC = reserva de contingência. IF = inversões financeiras.

Fonte: O autor, 2020.

Por apresentarem muitas colunas com contagem de células com frequências igual a zero, optou-se por uma análise descritiva dos percentuais das emendas por tipos de unidade orçamentária de acordo com a região do autor (Tabela 18).

**Tabela 18** - Distribuição das emendas por tipo de unidade orçamentária de acordo com a região do autor.

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
	%	%	%	%	%
<b>Tipo Uo</b>					
Adv Def Cont Trib	0,09%	0,02%	0,04%	0,06%	0,01%
Agência	0,03%	0,01%	0,01%	0,04%	0,02%
Fundo	44,72%	40,53%	37,10%	48,40%	44,48%
Hospital	0,50%	0,29%	0,14%	0,82%	0,37%
Instituto	1,89%	1,90%	2,60%	2,12%	1,50%
Leg Bacen Pr	0,11%	0,10%	0,06%	0,11%	0,03%
Ministério	39,80%	40,93%	41,68%	37,56%	44,98%
RSS	0,23%	0,25%	0,44%	0,16%	0,43%
Sec Nacional	1,56%	1,41%	1,68%	2,06%	1,44%
Superintendência	2,36%	0,28%	1,86%	0,00%	0,00%
Tribunal	1,10%	1,59%	2,85%	0,31%	1,39%
Universidade	1,15%	2,13%	1,27%	2,54%	1,68%
CFET	0,07%	0,08%	0,08%	0,12%	0,01%
Escola	0,00%	0,01%	0,05%	0,16%	0,01%
Comando	1,59%	1,71%	1,88%	1,88%	1,07%
Comissão	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%
Companhia	0,17%	3,17%	0,08%	0,66%	0,01%
Conselho	0,03%	0,10%	0,11%	0,04%	0,08%
Departamento	0,68%	1,67%	0,56%	0,42%	0,42%
Empresa	1,02%	0,88%	1,75%	0,33%	0,57%
Fundação	2,90%	2,95%	5,77%	2,18%	1,50%

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

Assim também, na tabela 19 estão demonstrados em análise descritiva os valores em mediana e valores totais das emendas pelo tipo de unidade orçamentária de acordo com a região do autor.

**Tabela 19** - Análise descritiva dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com a região do autor.

	Centro-Oeste		Nordeste		Norte		Sudeste		Sul	
	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total
<b>Tipo Uo</b>										
Adv Def Cont Trib	750.000	16.386.000	200.000	1.460.774	500.000	3.250.000	500.000	13.607.300	250.000	500.000
Agência	100.000	850.000	620.000	3.340.000	2.750.000	5.500.000	300.000	7.254.000	400.000	1.200.000
Fundo	500.000	3.851.614.975	470.723	10.573.278.242	500.000	4.876.186.720	500.000	18.047.124.224	500.000	7.010.354.167
Hospital	1.000.000	54.978.205	500.000	76.646.326	500.000	14.366.014	450.000	273.175.085	500.000	52.159.610
Instituto	500.000	165.971.264	500.000	483.800.957	500.000	389.705.206	500.000	786.890.853	400.000	214.338.764
Leg Bacen Pr	875.000	18.045.768	400.000	31.241.527	2.000.000	13.326.127	315.000	30.730.000	1.150.000	8.600.000
Ministério	500.000	3.673.468.945	500.000	11.392.554.907	500.000	6.174.908.108	500.000	13.900.205.343	500.000	7.136.231.628
RSS	250.000	7.026.600	500.000	59.619.668	700.000	71.106.755	500.000	52.189.657	325.000	39.518.223
Sec Nacional	500.000	133.510.896	472.271	341.878.311	500.000	219.056.976	500.000	779.239.529	500.000	192.511.355
Superintendência	300.000	138.756.156	500.000	90.564.722	500.000	245.593.943	3.000.000	3.000.000		
Tribunal	404.000	118.468.085	500.000	485.791.114	500.000	406.313.479	500.000	134.415.772	900.000	262.993.952
Universidade	600.000	100.415.722	500.000	569.083.575	500.000	162.417.219	450.000	885.775.859	500.000	211.295.948
CFET	275.000	1.810.000	400.000	25.551.136	600.000	7.850.000	500.000	30.947.974	1.000.000	1.000.000
Escola			275.000	550.000	1.000.000	7.100.000	500.000	58.690.645	450.000	450.000
Comando	500.000	139.271.352	500.000	479.751.958	500.000	306.202.538	500.000	760.232.194	500.000	152.642.296
Comissão							700.000	13.836.000		
Companhia	500.000	7.338.000	500.000	943.593.614	200.000	4.182.300	400.000	225.612.572	1.100.000	2.200.000
Conselho	1.000.000	3.400.000	500.000	23.870.000	1.000.000	29.151.818	650.000	13.866.404	425.000	9.714.454
Departamento	500.000	57.403.528	400.000	382.405.860	427.500	64.000.813	500.000	199.790.997	500.000	70.058.072
Empresa	500.000	82.548.074	500.000	254.001.827	500.000	225.975.257	575.000	130.241.486	1.000.000	128.870.945
Fundação	450.000	206.011.845	450.000	801.067.064	500.000	813.605.506	500.000	886.800.992	500.000	206.425.669

Nota: Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

Parlamentares de Centro demonstram maior percentual de distribuição das emendas para outras UFs (11,62%) em relação aos parlamentares das demais ideologias partidárias. Em contrapartida, parlamentares de outras ideologias/ sem partido, demonstram maior percentual de distribuição para outras UFs em relação as demais ideologias (Tabela 20).

Em relação a função da emenda, é possível se observar que para F1 há um maior percentual de distribuição de parlamentares de Centro-Direita (16,61%), assim como para F2 (4,90%). Para F3, maior percentual em parlamentares de Direita (30,89%), para F4, maior percentual em parlamentares de Centro-esquerda (67,98%) embora nesta categoria de função houve células com contagem igual a zero (Outras ideologias / Sem partido). Para F6 maior percentual em parlamentares de Esquerda (11,78%), para F7, maior percentual em parlamentares de Centro-Direita (4,36%), para F8 maior percentual em parlamentares de Direita (20,23%), para F10 maior percentual em parlamentares de Centro-Direita (10,27%), para F11 maior percentual em parlamentares de Direita (19,38%), para F12 maior percentual em parlamentares de Outras ideologias / sem partido (40,45%) e F13 maior percentual em parlamentares de Esquerda (1,32%) em relação as demais ideologias (Tabela 20).

Para esfera de modalidade de aplicação A definir, foi possível se observar maior distribuição percentual para parlamentares de Direita (14,59%), para esfera de Gov Estadual maior percentual em parlamentares de outras ideologias / sem partido (9,32%) assim como para esfera de Gov Federal (16,54%) e Gov Municipal (53,98%) em relação as demais ideologias partidárias (Tabela 20).

**Tabela 20** - Comparação da distribuição das emendas por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a ideologia partidária do autor da emenda.

	Centro	Centro- Esquerda	Liberal	Esquerda	Centro- Direita	Direita	Outros / S Partido	p
	%	%	%	%	%	%	%	
<b>UF A x UF D</b>								0,001 <sup>A</sup>
Outra UF	11,62%	6,55%	3,54%	6,20%	3,32%	5,33%	3,16%	
UF A	88,38%	93,45%	96,46%	93,80%	96,68%	94,67%	96,84%	
<b>Função</b>								0,001 <sup>A</sup>
F1	6,88%	2,90%	10,04%	9,19%	16,61%	12,51%	11,58%	
F2	0,24%	0,08%	4,02%	0,59%	4,90%	4,40%	0,60%	
F3	8,17%	3,66%	18,65%	11,82%	20,90%	30,89%	15,64%	
F4	51,27%	67,98%	16,30%	28,87%	0,01%	0,08%	0,00%	<sup>B</sup>
F5	2,44%	1,95%	1,99%	1,57%	1,76%	1,62%	0,90%	
F6	5,60%	9,49%	7,05%	11,78%	7,57%	2,01%	0,90%	
F7	0,70%	0,33%	2,65%	2,19%	4,36%	3,94%	1,95%	
F8	2,79%	1,50%	9,29%	8,79%	15,75%	20,23%	15,04%	
F9	4,13%	3,16%	4,79%	4,80%	3,38%	3,78%	2,71%	
F10	6,08%	0,34%	0,15%	1,03%	10,27%	0,08%	0,45%	
F11	2,07%	1,79%	12,41%	6,01%	12,82%	19,38%	9,47%	
F12	9,60%	6,80%	12,55%	12,05%	1,61%	1,00%	40,45%	
F13	0,03%	0,01%	0,11%	1,32%	0,05%	0,08%	0,30%	
<b>Esfera MA</b>								0,001 <sup>A</sup>
EMA 1	13,57%	12,86%	12,34%	12,73%	13,40%	14,59%	9,77%	
EMA 2	8,38%	8,62%	8,06%	7,95%	9,27%	8,34%	9,32%	
EMA 3	14,37%	15,71%	15,40%	15,54%	13,89%	15,98%	16,54%	
EMA 4	51,53%	50,84%	51,96%	51,25%	51,16%	47,03%	53,98%	
EMA 5	11,93%	11,75%	12,09%	12,35%	12,02%	13,44%	10,38%	
EMA 6	0,21%	0,22%	0,15%	0,18%	0,25%	0,62%	0,00%	<sup>B</sup>

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. UF D x UF A = UF de destino x UF do Autor. F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores. EMA1= A definir. EMA2= Gov Estadual. EMA3= Gov Federal. EMA4= Gov Municipal. EMA5= Instituições Privadas. EMA6= Outras instituições / Execução orçamentária. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado.  $p \leq 0,050$ . <sup>B</sup> categoria não utilizada para comparações.

Fonte: O autor, 2020.

Na tabela 21 estão demonstrados os valores em mediana e valores totais das emendas de cada categoria de UF do autor x UF de destino, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a ideologia partidária.

**Tabela 21** - Análise descritiva dos valores medianos e totais por características de UF de destino X UF do autor, função e esfera de modalidade de aplicação de acordo com a ideologia partidária do autor da emenda.

	Centro		Centro-Esquerda		Liberal		Esquerda		Centro-Direita		Direita		Outros / Sem Partido	
	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total
<b>UF A x UF D</b>														
Outra UF	500.000	3.316.593.276	500.000	1.012.184.599	500.000	748.950.428	500.000	1.364.428.251	500.000	507.003.334	500.000	49.520.012	500.000	18.536.000
UF A	500.000	24.904.146.882	500.000	14.998.089.280	500.000	19.627.974.251	500.000	20.672.466.201	500.000	14.076.009.819	500.000	944.684.419	450.000	531.230.993
<b>Função</b>														
F1	500.000	2.082.965.988	500.000	476.170.617	500.000	2.193.662.124	500.000	2.015.976.351	500.000	2.500.027.360	500.000	114.585.891	500.000	65.867.415
F2	400.000	60.680.461	300.000	9.823.518	500.000	869.641.077	500.000	125.347.448	500.000	756.862.289	500.000	35.903.107	300.000	1.350.000
F3	500.000	2.458.243.310	500.000	681.875.308	500.000	3.834.997.763	500.000	2.554.583.894	500.000	2.919.289.471	500.000	338.312.921	425.000	84.341.772
F4	500.000	13.769.496.855	500.000	10.819.954.238	500.000	3.311.983.161	500.000	6.751.055.678	800.000	1.600.000	600.000	600.000		
F5	450.000	647.947.341	500.000	315.759.027	500.000	351.977.455	500.000	322.365.229	500.000	276.014.168	500.000	10.720.000	500.000	3.060.000
F6	500.000	1.623.291.290	500.000	1.526.045.095	500.000	1.499.042.471	500.000	2.501.121.853	500.000	1.074.190.776	500.000	17.786.527	450.000	3.850.000
F7	500.000	234.269.435	1.000.000	75.070.919	500.000	510.734.779	500.000	473.167.610	500.000	583.944.679	500.000	33.081.422	300.000	8.212.981
F8	500.000	881.533.716	500.000	234.845.111	500.000	1.899.399.782	500.000	1.912.772.207	500.000	2.233.032.199	437.500	164.889.677	500.000	87.763.541
F9	500.000	1.206.625.989	500.000	501.854.366	500.000	951.589.499	500.000	988.544.112	500.000	509.070.002	400.000	38.063.207	300.000	7.770.000
F10	500.000	1.893.200.217	450.000	55.069.379	725.000	49.779.621	500.000	268.057.152	500.000	1.596.183.971	500.000	500.000	400.000	2.250.000
F11	500.000	628.626.589	500.000	261.748.331	500.000	2.447.390.624	500.000	1.321.258.347	500.000	1.880.624.056	500.000	221.944.079	400.000	52.787.036
F12	500.000	2.706.783.850	500.000	1.050.698.200	500.000	2.434.223.554	500.000	2.550.548.879	500.000	244.111.882	700.000	17.074.600	500.000	231.714.248
F13	1.575.000	27.075.117	1.359.770	1.359.770	779.885	22.502.769	500.000	252.095.692	600.000	8.062.300	743.000	743.000	400.000	800.000
<b>Esfera MA</b>														
EMA 1	300.000	2.844.722.299	400.000	1.662.008.468	400.000	1.883.367.184	350.000	2.202.427.032	300.000	1.312.532.757	300.000	87.550.235	300.000	57.340.390
EMA 2	500.000	2.302.814.906	500.000	1.683.551.327	700.000	2.005.505.884	500.000	1.845.595.321	500.000	1.378.137.545	500.000	59.683.858	450.000	45.779.851
EMA 3	500.000	4.517.009.877	580.000	3.020.152.500	500.000	3.614.843.804	591.500	4.068.682.932	600.000	2.229.578.604	500.000	144.126.400	500.000	116.034.464
EMA 4	407.000	13.786.928.147	500.000	7.368.322.258	500.000	10.267.548.920	500.000	10.588.706.690	455.000	6.933.134.499	500.000	436.015.286	350.000	254.462.807
EMA 5	792.000	4.354.352.124	700.000	2.070.210.338	500.000	2.399.941.886	700.000	3.084.607.906	1.000.000	2.460.690.802	1.000.000	213.431.616	500.000	76.149.481
EMA 6	6.011.135	414.912.805	5.812.300	206.028.988	6.243.068	205.717.001	6.000.000	246.874.571	6.755.454	268.938.946	5.625.000	53.397.036		

Nota: Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. UF D x UF A = UF de destino x UF do Autor. F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores. EMA1= A definir. EMA2= Gov Estadual. EMA3= Gov Federal. EMA4= Gov Municipal. EMA5= Instituições Privadas. EMA6= Outras instituições / Execução orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

As emendas de nível 0 tiveram maior distribuição percentual para parlamentares de ideologia de Centro-Direita (26,0%) e menor distribuição para parlamentares de Direita (16,1%). Já para o nível I, os parlamentares de Direita demonstraram maior distribuição percentual (52,7%) em relação as demais ideologias, assim como para emendas de nível I-A (21,9%). Emendas de nível II tiveram maior distribuição para parlamentares de ideologia Liberal (19,6%) e emendas de nível III-A demonstraram certo equilíbrio proporcional sem diferença significativa entre as ideologias (Tabela 22).

**Tabela 22** - Comparação da distribuição das emendas por faixa de valor e grupo de natureza de despesas de acordo com a região do autor.

	Centro	Centro-Esquerda	Liberal	Esquerda	Centro-Direita	Direita	Outros / Sem Partido	
	%	%	%	%	%	%	%	p
<b>Faixa Valor</b>								< 0,001
NÍVEL 0	25,5%	24,2%	24,9%	25,1%	26,0%	16,1%	25,6%	
NÍVEL I	39,8%	38,4%	35,9%	37,7%	37,8%	52,7%	48,3%	
NÍVEL I-A	16,1%	17,1%	16,5%	15,8%	16,4%	21,9%	10,7%	
NÍVEL II	16,0%	17,3%	19,6%	18,4%	17,2%	7,5%	12,9%	
NÍVEL III-A	2,6%	3,0%	3,1%	3,0%	2,6%	1,9%	2,6%	
<b>GND</b>								< 0,001 <sup>A</sup>
Investimentos	69,3%	69,0%	70,6%	71,0%	67,2%	73,5%	76,5%	
ODC/ RC / IF	30,7%	31,0%	29,4%	29,0%	32,8%	26,5%	23,5%	

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. RC = reserva de contingência. IF = inversões financeiras. <sup>A</sup> teste Qui-quadrado.  $p \leq 0,050$ .

Fonte: O autor, 2020.

Na tabela 23 estão apresentados os valores das emendas em cada faixa de valor e por grupo de natureza de despesa de acordo com a ideologia partidária do autor, expressos em mediana e valores totais.

**Tabela 23** - Análise descritiva dos valores medianos e totais por faixa de valor e grupo de natureza de despesa de acordo com a ideologia partidária do autor.

	Centro		Centro-Esquerda		Liberal		Esquerda		Centro-Direita		Direita		Outros / Sem Partido	
	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total
<b>Faixa Valor</b>														
NÍVEL 0	150,000	1,110,144,051	150,000	561,595,244	150,000	698,712,207	150,000	780,746,986	150,000	561,465,346	150,000	31,942,409	150,000	24,955,904
NÍVEL I	400,000	4,986,873,278	400,000	2,564,249,508	400,000	2,904,564,794	400,000	3,407,802,123	400,000	2,396,883,558	400,000	285,108,865	400,000	137,764,765
NÍVEL I-A	1,000,000	4,902,262,852	1,000,000	2,769,926,095	1,000,000	3,243,941,783	1,000,000	3,481,871,788	1,000,000	2,492,432,538	1,000,000	282,388,032	1,000,000	70,944,480
NÍVEL II	2,162,300	12,130,511,144	2,171,218	6,961,165,687	2,150,000	9,546,451,228	2,121,218	10,037,269,043	2,220,000	6,538,307,163	2,100,000	245,215,878	2,135,895	208,516,436
NÍVEL III-A	6,110,387	5,090,948,833	6,000,000	3,153,337,345	6,062,300	3,983,254,667	6,000,000	4,329,204,512	6,019,653	2,593,924,548	5,661,000	149,549,247	5,500,000	107,585,408
<b>GND</b>														
Investimentos	500,000	20,422,224,924	500,000	11,663,830,192	500,000	15,202,642,927	500,000	16,652,375,676	500,000	10,089,662,608	500,000	754,407,833	475,000	441,917,740
ODC/ RC / IF	450,000	7,798,515,234	500,000	4,346,443,687	500,000	5,174,281,752	500,000	5,384,518,776	500,000	4,493,350,545	500,000	239,796,598	400,000	107,849,253

Nota: Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. RC = reserva de contingência. IF = inversões financeiras.

Fonte: O autor, 2020.

Por apresentarem muitas colunas com contagem de células com frequências igual a zero, optou-se por uma análise descritiva dos percentuais das emendas por tipos de unidade orçamentária de acordo com a ideologia partidária do autor (tabela 24).

**Tabela 24** - Distribuição das emendas por tipo de unidade orçamentária de acordo com a ideologia partidária do autor.

	Centro	Centro-Esquerda	Liberal	Esquerda	Centro-Direita	Direita	Outros / Sem Partido
	%	%	%	%	%	%	%
<b>Tipo Uo</b>							
Adv Def Cont Trib	0.14%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Agência	0.09%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Fundo	60.77%	89.01%	23.13%	39.46%	0.00%	0.00%	0.00%
Hospital	0.00%	0.00%	0.00%	2.33%	0.00%	0.00%	0.00%
Instituto	0.00%	0.00%	0.00%	9.65%	0.00%	0.00%	0.00%
Leg Bacen Pr	0.00%	0.00%	0.00%	0.44%	0.00%	0.00%	0.00%
Ministério	12.97%	10.99%	63.86%	40.41%	90.24%	96.06%	59.70%
RSS	0.00%	0.00%	0.00%	1.27%	0.00%	0.00%	0.00%
Sec Nacional	0.00%	0.00%	0.00%	6.43%	2.44%	0.00%	0.00%
Superintendência	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	3.72%	0.00%	0.00%
Tribunal	0.00%	0.00%	3.61%	0.00%	3.60%	3.94%	0.00%
Universidade	0.00%	0.00%	9.40%	0.00%	0.00%	0.00%	40.30%
CFET	0.29%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Escola	0.22%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Comando	5.85%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Comissão	0.03%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Companhia	4.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Conselho	0.25%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Departamento	2.83%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Empresa	2.68%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Fundação	9.87%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%

Nota: Distribuição das emendas em valores percentuais. % = frequência relativa. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

Na tabela 25 estão apresentados os valores das emendas em cada tipo de unidade orçamentária de acordo com a ideologia partidária dos autores, expressos em mediana e valores totais.

**Tabela 25** - Análise descritiva dos valores medianos e totais por tipo de unidade orçamentária de acordo com a região do autor.

Tipo Uo	Centro		Centro-Esquerda		Liberal		Esquerda		Centro-Direita		Direita		Outros / Sem Partido	
	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total	Mediana	Total
Adv Def Cont Trib	500,000	35,204,074												
Agência	400,000	18,144,000												
Fundo	500,000	16,381,499,690	500,000	14,101,290,110	500,000	4,833,059,179	500,000	9,042,709,349						
Hospital							500,000	471,325,240						
Instituto							500,000	2,040,707,044						
Leg Bacen Pr							475,000	101,943,422						
Ministério	500,000	4,027,869,204	500,000	1,908,983,769	500,000	13,054,198,222	500,000	8,788,612,546	500,000	13,219,151,121	500,000	960,301,324	400,000	318,252,745
RSS							450,000	229,460,903						
Sec Nacional							500,000	1,362,135,948	400,000	304,061,119				
Superintendência									500,000	477,914,821				
Tribunal					550,000	792,193,203			500,000	581,886,092	500,000	33,903,107		
Universidade					500,000	1,697,474,075							500,000	231,514,248
CFET	500,000	67,159,110												
Escola	500,000	66,790,645												
Comando	500,000	1,838,100,338												
Comissão	700,000	13,836,000												
Companhia	500,000	1,182,926,486												
Conselho	500,000	80,002,676												
Departamento	465,000	773,659,270												
Empresa	500,000	821,637,589												
Fundação	500,000	2,913,911,076												

Nota: Valores das emendas expressos em mediana e valores totais. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.

Fonte: O autor, 2020.

### 2.6.2 Prioridades e preferências dos congressistas do Distrito Federal

Analisando somente as emendas dos parlamentares do DF (n=2.179) emendas, 94,5% destas foram de deputados federais, 45,3% entre os anos de 2011 a 2014, 16,7% eram de parlamentares do PT, 51,3% de ideologia de Centro e 61,5% destinaram emendas para o DF, mesma UF do autor (Tabela 26).

Nos anos de 2015 a 2018 foram observados menores valores das emendas em relação aos de 2009 e 2010, assim como em relação aos anos 2011 a 2014 ( $p = 0,001$ ). Nos anos de 2019 e 2020, esta diferença se repetiu, com menores valores em relação aos de 2009 e 2010, assim como em relação aos anos 2011 a 2014 ( $p = 0,001$ ). Não foram observadas diferenças significativas para os valores das emendas entre o tipo de autor, assim como não houve diferenças significativas entre os partidos, ideologias do partido ou categorias de UF de destino vs. UF do autor ( $p > 0,05$ ) (Tabela 26).

**Tabela 26** - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas dos parlamentares do DF de acordo com o ano e as características dos autores.

	n	%	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
<b>Tipo de Autor</b>								
Dep Federal	2.060	94,5%	116	14.272.271	200.000	400.000	1.000.000	0,386 <sup>C</sup>
Senador	119	5,5%	50.000	6.019.538	250.000	500.000	1.000.000	
<b>Ano da Emenda</b>								
2009 e 2010	439	20,1%	20.000	6.600.000	200.000	500.000	1.600.000	< 0,001 <sup>B</sup>
2011 a 2014	988	45,3%	20.000	14.272.271	250.000	500.000	1.300.000	
2015 a 2018	532	24,4%	116	5.300.000	200.000	400.000*†	650.000	
2019 e 2020	220	10,1%	70.000	4.936.271	200.000	350.000*†	696.500	
<b>PARTIDO</b>								
PMN	74	3,4%	35.000	9.172.271	250.000	500.000	1.000.000	0,234 <sup>B</sup>
PODE	51	2,3%	100.000	9.350.000	150.000	300.000	1.000.000	
PP	113	5,2%	25.000	6.800.000	200.000	400.000	700.000	
PRB	53	2,4%	100.000	14.272.271	200.000	400.000	1.000.000	
PROS	87	4,0%	100.000	13.272.155	200.000	400.000	700.000	
PSB	187	8,6%	116	10.019.538	250.000	500.000	1.000.000	
PSC	31	1,4%	20.000	2.699.593	200.000	400.000	1.000.000	
PSD	57	2,6%	28.000	3.100.000	200.000	350.000	750.000	
Cidadania	156	7,2%	50.000	7.659.769	200.000	500.000	1.000.000	
PSDB	183	8,4%	20.000	6.800.000	200.000	500.000	1.322.271	
PSC	21	1,0%	100.000	1.500.000	200.000	270.000	500.000	
PT	364	16,7%	50.000	9.000.000	200.000	400.000	1.262.636	
PTB	93	4,3%	100.000	6.609.768	200.000	300.000	700.000	
PV	15	0,7%	100.000	6.710.387	282.300	1.000.000	1.950.000	
S/PARTIDO	26	1,2%	100.000	6.759.771	150.000	350.000	1.600.000	
SOLIDARIEDAD	59	2,7%	100.000	13.792.436	200.000	400.000	1.200.000	
DEM	183	8,4%	30.000	7.672.271	250.000	500.000	1.000.000	
MDB	148	6,8%	20.000	8.900.000	250.000	435.000	1.000.000	
PDT	142	6,5%	50.000	8.020.774	200.000	500.000	1.000.000	
PL	136	6,2%	20.000	6.143.000	200.000	480.194	932.500	
<b>Ideologia Partido</b>								
Centro	1.158	53,1%	20.000	13.792.436	200.000	400.000	1.000.000	0,107 <sup>B</sup>
Esquerda	979	44,9%	116	14.272.271	200.000	450.000	1.200.000	
Centro-Direita	42	1,9%	70.000	1.500.000	200.000	400.000	904.600	
<b>UF D x UF A</b>								
Outra UF	838	38,5%	20.000	13.272.155	200.000	500.000	1.000.000	0,392 <sup>C</sup>
UF do Autor	1.341	61,5%	116	14.272.271	200.000	400.000	1.000.000	

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. UF D x UF A = UF de destino x UF do Autor. <sup>C</sup> Valor-p obtido por teste de Mann-Whitney. <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis. \* Diferença significativa em relação aos anos 2011 e 2014 ( $p \leq 0,05$ ). † Diferença significativa em relação aos anos 2009 e 2010 ( $p \leq 0,05$ ). Fonte: O autor, 2020.

Em relação a função das emendas, 499 emendas dos parlamentares do DF foram destinadas para função de Educação (22,9%), com 1.253 emendas na modalidade de aplicação de Transferência a Municípios (57,5%), como demonstrado na tabela 27. Comparando os valores das emendas nestas categorias, não foram encontradas diferenças significativas entre as funções. No entanto, entre as

modalidades de aplicação, as emendas A definir, demonstraram menores valores em relação a Transferências a Municípios ( $p = 0,033$ ), a Aplicações Diretas ( $p = 0,007$ ), a Transferências a Instituições Privadas ( $p = 0,024$ ) e em relação a Transferências aos Estados e ao DF ( $p = 0,001$ ).

**Tabela 27** - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas dos parlamentares do DF de acordo com a função e modalidade de aplicação.

	n	%	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
<b>Função</b>								0,084 <sup>B</sup>
F1	178	8,2%	25.000	7.000.000	250.000	500.000	1.200.000	
F2	212	9,7%	50.000	8.370.000	200.000	400.000	1.026.150	
F3	139	6,4%	116	7.672.271	200.774	400.000	1.000.000	
F4	102	4,7%	20.000	13.272.155	250.000	414.000	1.044.135	
F5	227	10,4%	20.000	14.272.271	200.000	400.000	1.000.000	
F6	110	5,0%	80.000	5.970.774	200.000	500.000	1.000.000	
F7	145	6,7%	25.000	6.500.774	200.000	400.000	1.500.000	
F8	235	10,8%	75.000	10.019.538	200.000	400.000	900.000	
F9	14	0,6%	200.000	7.370.227	1.000.000	1.881.150	4.500.000	
F10	60	2,8%	50.000	5.000.000	250.000	404.000	1.081.150	
F11	139	6,4%	50.000	9.000.000	200.000	450.000	900.000	
F12	499	22,9%	20.000	13.792.436	200.000	400.000	1.000.000	
F13	119	5,5%	28.000	6.170.227	200.000	408.000	1.300.000	
<b>Mod</b>								< 0,001 <sup>B</sup>
M1	276	12,7%	22.000	4.000.000	250.000	400.000	510.000	
M2	352	16,2%	20.000	9.000.000	200.000	482.500*	1.000.000	
M3	168	7,7%	25.000	8.900.000	205.000	510.614*	1.500.000	
M5	1,253	57,5%	116	14.272.271	200.000	400.000*	1.000.000	
M6	130	6,0%	20.000	8.370.000	200.000	500.000*	1.000.000	

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. F1= Agricultura / Org Agraria / Gestão Ambiental. F2= Judiciário / Legislativo / Essencial à Justiça. F3= Saneamento / Urbanismo / Energia / Habitação / Transporte / Administração. F4= Saúde. F5= Segurança Pública. F6= Ass Social / Prev Social / Direitos da Cidadania / Trabalho. F7= Ciência e Tecnologia. F8= Comercio e Serviços / Indústria. F9= Comunicação / Cultura. F10= Defesa Nacional. F11= Desporto e Lazer. F12= Educação. F13= Encargos Especiais / Relações exteriores. M1= A definir. M2= Aplicação direta. M3= Transferência aos estados e DF. M5= Transferência a municípios. M6= Transferência a instituições privadas. M7= Transferência a União, exterior ou aplicações diretas organizações e entidades. <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis. \* Diferença significativa em relação a Modalidade de Aplicação A definir (M1) ( $p \leq 0,05$ ).

Fonte: O autor, 2020.

Quanto a região de destino das emendas dos parlamentares do DF, 78,6% foram destinadas para o Centro-Oeste ( $n=1.711$ ). Comparando os valores das emendas pela região, não foram observadas diferenças significativas ( $p > 0,05$ ). O DF foi a UF que mais recebeu emendas dos parlamentares do DF ( $n=1.341$ ), correspondendo a 61,5% das emendas, e assim como para região, não foram observadas diferenças significativas entre as UF de destino ( $p > 0,05$ ) (Tabela 28).

**Tabela 28** - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas dos parlamentares do DF de acordo com a região e UF de destino.

	n	%	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
<b>Região Destino</b>								0,501 <sup>C</sup>
Centro-Oeste	1.711	78,6%	116	14.272.271	200.000	400.000	1.000.000	
Nacional	465	21,4%	20.000	8.020.774	200.000	500.000	1.000.000	
<b>UF Destino</b>								0,071 <sup>B</sup>
Centro-Oeste	132	6,1%	22.000	6.609.768	300.000	500.000	1.000.000	
DF	1.341	61,5%	116	14.272.271	200.000	400.000	1.000.000	
GO	237	10,9%	25.000	13.272.155	250.000	400.000	1.000.000	
MG	11	0,5%	100.000	3.500.000	250.000	500.000	1.000.000	
MT	1	0,0%	550.000	550.000	550.000	550.000	550.000	
Nacional	440	20,2%	20.000	8.020.774	200.000	500.000	1.000.000	
RJ	5	0,2%	100.000	3.943.000	500.000	750.000	2.200.000	
RN	2	0,1%	500.000	500.000	500.000	500.000	500.000	
SP	7	0,3%	80.000	200.000	100.000	100.000	200.000	
Exterior	3	0,1%	200.000	2.100.000	200.000	1.300.000	2.100.000	

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. UF = unidade federativa. <sup>C</sup> Valor-p obtido por teste de Mann-Whitney. <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis.

Fonte: O autor, 2020.

Distribuindo as emendas do DF pelo grupo de natureza de despesas, (n=1.378) pertenceram ao grupo de investimentos (63,2%), e comparando os valores de acordo com a GND, não foram observadas diferenças significativas ( $p > 0,05$ ). Em relação a esfera de modalidade de aplicação, 57,5% eram para o Governo Municipal (n=1253). Comparando os valores, emendas da esfera “A definir”, apresentaram meros valores em relação ao Governo Estadual ( $p = 0,001$ ), Governo Federal ( $p = 0,007$ ), Governo Municipal ( $p = 0,033$ ) e em relação as instituições privadas ( $p = 0,024$ ) (Tabela 29).

**Tabela 29** - Distribuição e comparação dos valores em reais das emendas parlamentares do DF segundo grupo de natureza de despesa e esfera de modalidade de aplicação.

	n	%	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75	Valor-p
<b>GND</b>								0,240 <sup>B</sup>
IF	5	0,2%	200.000	2.444.000	200.000	400.000	720.000	
Investimentos	1.378	63,2%	116	13.792.436	200.000	400.000	1.000.000	
ODC	796	36,5%	20.000	142.72.271	250.000	450.000	1.000.000	
<b>Esfera_MA</b>								< 0,001 <sup>B</sup>
A Definir	276	12,7%	22.000	4.000.000	250.000	400.000	510.000	
Gov Estadual	168	7,7%	25.000	8.900.000	205.000	510.614*	1.500.000	
Gov Federal	352	16,2%	20.000	9.000.000	200.000	482.500*	1.000.000	
Gov Municipal	1.253	57,5%	116	14.272.271	200.000	400.000*	1.000.000	
IP	130	6,0%	20.000	8.370.000	200.000	500.000*	1.000.000	

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. GND = grupo de natureza de despesa. ODC = outras despesas correntes. IF = inversões financeiras. Esfera MA = esfera de modalidade de aplicação. IP = instituições privadas. <sup>B</sup> Valor-p obtido por teste de Kruskal-Wallis. \* Diferença significativa em relação a esfera MA (A definir) ( $p \leq 0,05$ ).

Fonte: O autor, 2020.

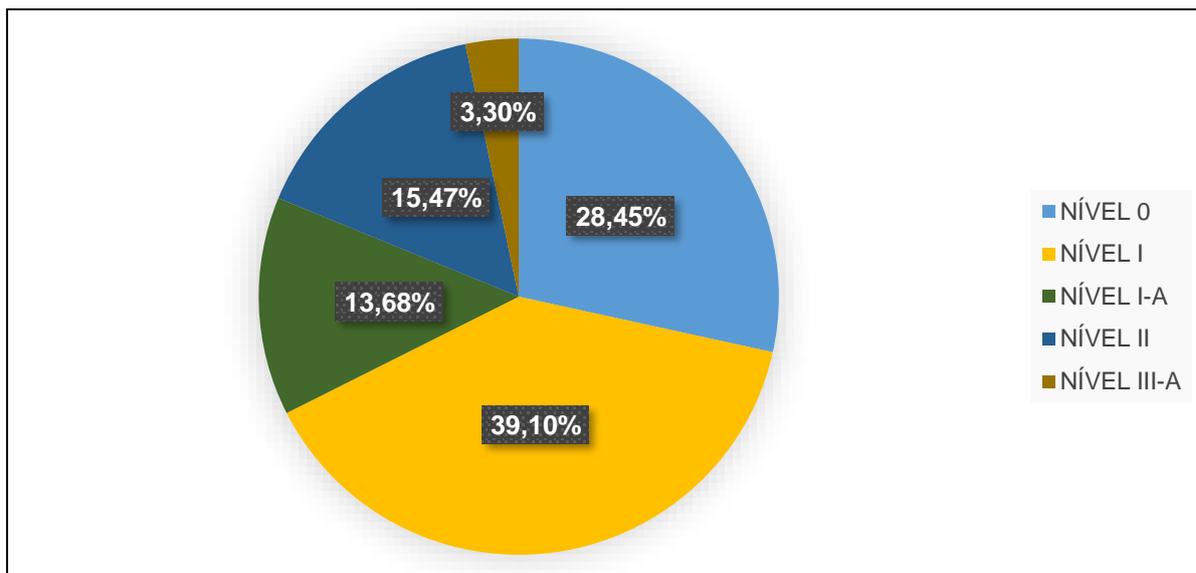
As emendas dos parlamentares do DF, quando divididas pelo tipo de unidade orçamentária, assim como na análise Nacional, a maioria constaram na categoria de Fundos (n=878; 40,3%), seguidas da categoria Ministérios (n= 843; 38,7%). As demais categorias de emendas por tipo de unidade orçamentárias apresentaram baixa frequência, e por isso optou-se apenas por uma análise descritiva dos valores das emendas (Tabela 30).

**Tabela 30** - Análise descritiva da distribuição das emendas e dos valores pelo tipo de unidade orçamentária das emendas dos parlamentares do DF.

	n	%	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
<b>Tipo UO - DF</b>							
Adv Def Cont Trib	5	0,2%	100.000	5.000.000	400.000	500.000	1.500.000
Agência	3	0,1%	100.000	650.000	100.000	100.000	650.000
Comando	76	3,5%	80.000	4.650.000	200.000	475.000	980.819
Companhia	6	0,3%	200.000	1.000.000	300.000	500.000	750.000
Conselho	2	0,1%	400.000	1.000.000	400.000	700.000	1.000.000
Departamento	13	0,6%	100.000	4.543.000	300.000	750.000	1.500.000
Empresa	59	2,7%	100.000	7.000.000	250.000	500.000	1.270.000
Fundação	116	5,3%	50.000	10.019.538	200.000	400.000	705.500
Fundo	878	40,3%	20.000	13.792.436	200.000	400.000	1.000.000
Hospital	9	0,4%	100.000	2.593.000	800.000	1.000.000	2.000.000
Instituto	43	2,0%	75.000	6.000.000	300.000	500.000	1.000.000
Leg Bacen PR	7	0,3%	100.000	6.609.768	150.000	2.000.000	3.836.000
Ministério	843	38,7%	116	14.272.271	200.000	400.000	1.250.000
RSS	1	0,0%	400.000	400.000	400.000	400.000	400.000
Sec Nacional	76	3,5%	50.000	6.019.538	300.000	500.000	1.000.000
Superintendência	21	1,0%	70.000	1.350.000	200.000	400.000	1.000.000
Tribunal	21	1,0%	100.000	1.500.000	250.000	400.000	800.000

Nota: n = frequência absoluta. % = frequência relativa. Tipo UO = tipo de unidade orçamentária.  
Fonte: O autor, 2020.

Dividindo as emendas do DF por níveis, 39,10% correspondiam ao nível I (n=852), 28,45% ao nível 0 (n=620), 15,47% ao nível II (n=337), 13,68% ao nível I-A (n=298) e 3,30% ao nível III-A (n=72), como demonstrado na figura 7.



**Figura 7** - Distribuição dos valores das emendas do DF por níveis.

Fonte: O autor, 2020.

Por fim, na tabela 31 estão apresentados descritivamente os valores das emendas somente do DF conforme a faixa de valor estabelecida.

**Tabela 31** - Análise descritiva dos valores em reais das emendas do DF de acordo com a faixa de valor.

	Média ± DP	Mínimo	Máximo	Percentil 25	Mediana	Percentil 75
<b>Faixa de Valor</b>						
NÍVEL 0	140,577 ± 50.549	116	243,000	100,000	122,500	200,000
NÍVEL I	415938 ± 127.819	250,000	746,135	300,000	400,000	500,000
NÍVEL I-A	1,016,260 ± 156.073	750,000	1,487,500	1,000,000	1,000,000	1,010,000
NÍVEL II	2,504,062 ± 911,181	1,500,000	4,936,271	1,800,000	2,143,538	3,000,000
NÍVEL III-A	6,564,439 ± 1.938.470	5,000,000	14,272,271	5,259,500	6,000,000	7,000,000

Nota: DP = desvio padrão.

Fonte: O autor, 2020.

### 3 CONCLUSÃO

Com a realização do presente trabalho foi possível concluir que, diante da diversidade regional e do pluralismo político que permeiam o Congresso Nacional, faz-se necessário que o chefe do Poder Executivo negocie com os mais diversos atores políticos para facilitar a governabilidade e a implementação do seu plano de governo.

A partir disso, mostra-se evidente o caráter autorizativo que a lei orçamentária possui, visto que o executivo poderia levar a efeito as emendas que entendesse como necessárias, fazendo uso, ainda, desta prerrogativa para favorecer e prestigiar alguns parlamentares, em prejuízo e denegação do atendimento de outros, mesmo que o assunto esteja entre as prioridades da sociedade civil.

Nesse cenário, os parlamentares passaram a negociar suas emendas individuais com o chefe do executivo. Assim, este conquista a base de apoio necessária aos projetos de governo. Os parlamentares, por sua vez, visando o sucesso na forma de retorno eleitoral, com uma consequente reeleição, beneficiam seu eleitorado com a destinação de recursos para projetos de prioridade e necessidade questionáveis.

A barganha de emendas por apoio político se tornou comum no cenário político brasileiro, o que foi nomeado na doutrina como 'presidencialismo de coalizão'. Contudo, diversos parlamentares lutavam para que isso passasse a não existir, ou seja, desejavam que a lei orçamentária tivesse um caráter impositivo para que então o presidente fosse obrigado a executar as emendas individuais propostas, após a tramitação pelo Congresso Nacional.

Com isso, em 2015, surgiu a Emenda Parlamentar nº 86/15, promovendo alteração constitucional que passou a prever que determinadas emendas ao orçamento passariam a ter força vinculante. Isto é, deveriam ser realizadas de acordo com a sua previsão na lei orçamentária, não cabendo ao executivo conceder autorização.

A doutrina e os estudiosos do assunto se dividiram quanto aos pontos positivos e negativos que a referida alteração trouxe ao cenário político. Percebe-se que a partir disso, o executivo perdeu certo poder e passou a ter que se adaptar à nova destinação dos recursos públicos.

Nesse sentido, é possível afirmar que o presidencialismo de coalizão, mesmo configurando-se em instrumento de barganha política, era algo que não estava às

margens da lei. Assim, a nova situação preocupante que se instaura é quanto aos novos mecanismos de barganha que podem começar a entrar no cenário político, uma vez que essas trocas podem estar contrariando ditames legais, estimulando assim mais um cenário de corrupção, em vez de uma prática transparente e democrática.

Este estudo não tem a pretensão de encerrar a questão sobre as emendas individuais por ser, também, um reflexo das casas legislativas constituídas nos sufrágios previstos em lei, que remetem a um extrato representativo da sociedade, com todas as vicissitudes que carrega, em razão da condição intelectual e moral que cada parlamentar traz para o legislativo.

Por outro lado, os resultados deste estudo contribuem para o entendimento, a organização e a conexão das características que permeiam a destinação dos recursos públicos via emendas individuais, potencializando a compreensão sobre o tema, em especial, no contexto do Distrito Federal.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro. [S.l.], 2015.** Disponível em: <https://books.google.com.br/books> [...]. Acesso em: 30 mar.2020.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão Raízes e evolução do modelo político brasileiro.** 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARRETTO, Rafael. **Direito Eleitoral. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2012**

BOOTH, W. C.; COLOMB, G. G.; WILLIAMS, J. M. **A arte da pesquisa.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRASIL. **Constituição da República de 1988.** Brasília. DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 101, de 04 de maio de 2000. **lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000,** Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal,** Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em 30 mar.2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Preface to Yehezkel Dror (1999). **A Capacidade para Governar.** São Paulo: Edições Fundap.

CABRAL, Zélio. **Contabilidade Pública: Estrutura, análise e interpretação.** Brasil. 1ª ed.2018. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=Wcp5DwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=Wcp5DwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública.** Teoria, prática e mais 1.000 questões de concursos resolvidas e comentadas. 6a edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. Série Provas e Concursos.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

DENSYN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** São Paulo: Artmed, 2006.

DIAS, Renata Livia Arruda de Bessa. **O pluralismo partidário no Brasil.** Revista eletrônica EJE n. 6, ano 2. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-6-ano-2/o-pluralismo-partidario-no-brasil>. Acesso em: 30 mar. 2020.

DIEHL, A. A. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FERNANDES, Antônio Sergio Araújo; SOUZA, Thiago Silva e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. 1ª Ed. Brasília: Enap, 2019.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Editora FDV, 2008.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

LAKATOS, Eva Maria.; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. **A elaboração do orçamento público**. [s.n.] [2020?]. Disponível em [http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamento\\_publico.htm](http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamento_publico.htm). Acesso em: 30 mar. 2020.

MARTINS, Sarah F. **O orçamento impositivo da EC nº 86/2015: Uma análise crítica**. 2015. Disponível em: <http://coutodebarrosemartins.com/o-orcamento-impositivo-da-ec-no-86-2015-uma-analise-critica/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **A ideologia do “presidencialismo de coalizão”**. [s.n] Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/05-Danilo%20Enrico%20Martuscelli.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

MENDONÇA, Eduardo Bastos. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MEZZARROBA, Orides. **Partidos Políticos: Princípios e Garantias Constitucionais – Lei 9.096/95 – Anotações Jurisprudenciais**. 2. Ed. Curitiba: Juruá, 2005.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: autor-editor, 2009.

MOURA, Renata. **Catálogo ajuda GDF a captar recursos com bancadas**. Agência Brasília. 2019. Disponível em:

<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/11/18/catalogo-ajuda-gdf-a-captar-recursos-com-bancadas/>. Acesso em: 01 abr. 2020.

MOURÃO. Paulo Reis; CUNHA. Eurico José A. **Políticas Pork Barrel: Um estudo sobre o caso português do PIDDAC1**. Revista Econômica, Rio de Janeiro, v 13, n 1, 2011.

OLIVEIRA. Cláudio Ladeira de; FERREIRA. Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil**. Florianópolis. Mai/ago. 2017. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552017000200183](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552017000200183). Acesso em: 01 abr. 2020.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. **Direitos Fundamentais Sociais: Efetividade Frente à Reserva do Possível**. 1. Ed. Curitiba: Juruá, 2008.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 3º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. 9ª Ed. São Paulo: Método, 2015.

PIRES JÚNIOR, José Antônio Meyer. **Emendas Orçamentárias Individuais: “Pork Barrel” brasileiros?** Revista da CGU, 1 (1), 2006. pp. 86-103.

POPPER, K. R. **A lógica da pesquisa científica**. 10 ed. São Paulo: Cultrix, 2003.

RAFAEL ROCHA PARENTE. **Executivo e legislativo na alocação orçamentária: um estudo de caso sobre o programa oferta de água**. 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2014.

ROSENTAL, C.; FRÉMONTIER-MURPHY, C. **Introdução aos métodos quantitativos em Ciências Humanas e Sociais**. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2001.

SANCHES. Oswaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988**. Revista Administrativa Pública. Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: [file:///C:/Users/User/Downloads/8549-18499-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/8549-18499-1-PB%20(2).pdf). Acesso em: 30 mar. 2020.

SANTANA. Vitor Leal. **Atraindo o pork: que fatores explicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?**. 2011. Dissertação (Mestrado Em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2011.

SCAFF, Facury Fernando. **Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86>. Acesso em: 30 mar. 2020.

STAKE, R. E. **Pesquisa qualitativa: estudando como as coisas funcionam**. Porto Alegre: Penso, 2011.

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

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário: orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, v. 5.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.