



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Faculdade UnB Planaltina – FUP**  
**Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública – PPGP**

Eduardo Rodrigues da Silva

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL:**  
**Instrumentos para formação de maiorias na Câmara dos Deputados**

Brasília - DF

2019

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE UNB PLANALTINA – FUP  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA – PPGP  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**EDUARDO RODRIGUES DA SILVA**

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL:  
Instrumentos para formação de maiorias na Câmara dos Deputados**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGP)/FUP da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Área de Concentração: Gestão Pública e Territórios  
Linha de Pesquisa: Estado, Território e Políticas Públicas  
Orientador: Prof. Dr. André Nunes

**Brasília - DF**

**2019**

### Ficha Catalográfica

RED24p Rodrigues da Silva, Eduardo Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Instrumentos para formação de maiorias na Câmara dos Deputados / Eduardo Rodrigues da Silva; orientador André Nunes. -- Brasília, 2019. 97 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em Gestão Pública) -- Universidade de Brasília, 2019.

1. Presidencialismo de Coalizão. 2. Emendas Parlamentares. 3. Transferências Voluntárias da União. I. Nunes, André, orient. II. Título.

Eduardo Rodrigues da Silva

**PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL:  
Instrumentos para formação de maiorias na Câmara dos Deputados**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Planaltina FUP/PPGP da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Data da defesa: 22 de maio de 2019

Banca Examinadora:

---

**Prof. Dr. André Nunes**

Faculdade de Planaltina -FUP  
Universidade de Brasília – UnB  
Presidente

---

**Prof<sup>ª</sup>. Dra. Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos**

Senado Federal  
Membro Externo

---

**Prof. Dr. Luiz Honorato da Silva Junior**

Faculdade de Planaltina -FUP  
Universidade de Brasília – UnB  
Membro Interno

---

**Prof. Dr. Alexandre Nascimento de Almeida**

Faculdade de Planaltina -FUP  
Universidade de Brasília – UnB  
Substituto

Para Ju, Sofia, Luiz e Ana, luzes de minha existência.  
Aos meus pais, Edmundo e Dina, *in memoriam*.

## AGRADECIMENTOS

Chegar ao fim dessa jornada, com a apresentação dessa dissertação de mestrado, somente foi possível pela inestimável contribuição de muitas pessoas ao longo de mais de cinquenta anos. Em primeiro lugar, agradeço ao meu pai, Edmundo, e minha mãe, Dina, ele carpinteiro e porteiro e ela empregada doméstica e copeira, que conseguiram criar seus filhos em Nova Iguaçu e, depois, em um conjunto habitacional na Zona Oeste do Rio, com muito amor e dignidade. A eles devo tudo, e espero honrá-los.

Ju, minha amada esposa e companheira, com sua inteligência, perspicácia e objetividade muito me apoiou e contribuiu com críticas e sugestões, além de assumir um peso ainda maior no cuidado de nossa família para que eu pudesse me dedicar aos estudos. Me orgulho muito dela e de nossos filhos, Sofia, Luiz Eduardo e Ana Júlia. São minha inspiração, motivação e fonte de alegrias.

Agradeço aos colegas da Subsecretaria de Planejamento da Mobilidade do DF que permitiram a flexibilidade necessária para que eu conciliasse a pesada rotina de trabalho com os estudos. Foi a Daniele que me apresentou o edital de seleção e a equipe que me incentivou a fazer a matrícula. Formávamos um time, onde a confiança e o apoio mútuo me deu suporte para avançar no curso.

A convivência ao longo de anos, por vezes mais próxima, e outras mais distante, com os colegas da extinta Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI foi muito estimulante para meu desenvolvimento profissional. Marcaram-me as provocações e debates com o Prof. Marcos, Elisa, Leandro, Gimene, Mauro, Elaine, Luiz Fernando, e vários outros colegas, que, como eu, defendem a construção de um sistema de planejamento e orçamento integrado, moderno e útil para Estado, governo e sociedade, que leve em conta nosso complexo

sistema federativo e a imensidão de nosso país, com todas as suas diferenças e desigualdades sociais.

Na turma de 2017 do PPGP não faltou camaradagem e alto astral! Paula e Eunice, nossas grandes representantes no Colegiado. Soraia, Albuquerque, Fabiano e Miriam, sempre animando a gente. Nina, Rita e Olavo me ajudaram em horas de aperto! Muito obrigado a tod@s!

Devo muito ao professor André Nunes, que me orientou nesse percurso, e teve muita paciência e persistência... Como fiz o curso concomitantemente com as atividades profissionais, e mesmo políticas, não foi fácil. Professor, muito obrigado! E não posso deixar de também agradecer especialmente aos professores Honorato e Alexandre, respectivamente ex e atual coordenador do Programa, que se dispuseram a participar da qualificação de meu projeto e deram contribuições muito importantes. Fiz onze cadeiras do Programa, e todas foram muito úteis para a minha formação, e certamente tem um pouco de tudo que aprendi nessa dissertação, que marca o encerramento de uma importante etapa de minha vida.

## RESUMO

### **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL:**

#### **Instrumentos para formação de maiorias na Câmara dos Deputados**

A discussão sobre o presidencialismo de coalizão está presente no Brasil desde o final da década de 1980, e um de suas preocupações é a identificação dos instrumentos concretos que o Presidente dispõe para atrair e manter o apoio de congressistas. Parte da literatura aponta que, para além do alinhamento ideológico, o Poder Executivo se vale de três estratégias para manter sua coalizão de apoio: a indicação de pessoas ligadas a partidos para cargos na estrutura federal; a execução de emendas individuais privilegiando parlamentares da base; e o direcionamento de recursos para ações e projetos em bases eleitorais de políticos aliados. Esta dissertação, no formato *multipaper*, trata dos dois últimos tipos de estratégias. Para viabilizar a observação desses comportamentos, separou-se dois grupos de deputados: os que votam seguindo sempre a orientação do Governo e os que o contrariam sistematicamente. Desses grupos opostos se retirou duas amostras de 50 deputados cada. Para avaliar se deputados federais da base governista recebem tratamento diferenciado na execução de suas emendas, calculou-se os valores médios empenhados em ambas as amostras e aplicou-se o Teste *t*, constatando-se que houve uma diferença estatisticamente significativa entre tais médias na ordem de R\$ 316 mil. Desta forma, há indícios que a implantação do orçamento impositivo (Emenda Constitucional 86/2015) não logrou pleno êxito em garantir a execução equitativa das emendas parlamentares individuais, o que contraria a Constituição. Quanto ao direcionamento discricionário de recursos federais para base eleitorais de aliados, levantou-se os quatro municípios em que cada deputado de ambas amostras obteve proporcionalmente mais votos em 2014 e verificou-se os montantes de transferências voluntárias que tais cidades receberam. Constatou-se, por meio de testes estatísticos, que o volume de recursos voluntários da União recebidos por determinado município tem relação com o alinhamento partidário do prefeito e do governador com o Governo



Federal e também com a capacidade institucional da administração municipal, mas não pode ser explicado pelo fato de o município ser ou não base eleitoral de deputado alinhado ou de oposição ao Executivo Federal.

Palavras chave: presidencialismo de coalizão; emendas parlamentares; transferências voluntárias da União.

## **ABSTRACT**

### **COALITION PRESIDENTIALISM IN BRAZIL:**

#### **Instruments for formation of majorities in the Chamber of Deputies**

The discussion on coalition presidentialism has been present in Brazil since the late 1980s and one of its concerns is to identify the concrete instruments that the President has in order to attract and maintain the support of congressmen. Part of the literature indicates that, in addition to ideological alignment, the executive branch uses three strategies to maintain its coalition of support: the indication of people linked to parties for positions in the federal structure; the execution of individual amendments privileging the parliamentarians of the political base; and the targeting of resources for actions and projects on the electoral bases of allied politicians. This dissertation, in the multipaper format, deals with the last two types of strategies. In order to make it possible to observe these behaviors, two groups of deputies were separated: those who voted following the guidance of the Government and those who systematically opposed it. Of these opposing groups, two samples of 50 deputies were withdrawn. In order to evaluate if federal deputies of the ruling base received differential treatment in the execution of their amendments, the mean values committed in both samples were calculated and the test t was applied, noting that there was a statistically significant difference between such means in the order of R \$ 316 thousand. It is concluded that the implementation of the mandatory budget (Constitutional Amendment 86/2015) did not achieve full success in ensuring the fair execution of the individual parliamentary amendments, contrary to the Constitution. As for the discretionary allocation of federal resources to electoral base of allies, the four municipalities were raised in which each deputy of both samples obtained proportionally more votes in 2014 and verified the amounts of federal voluntary transfers that these cities received. Tests have shown that the volume of the federal voluntary resources

received by a given municipality is related to the partisan alignment of the mayor and the governor with the Federal Government and also with the institutional capacity of the municipal administration, but cannot be explained by the fact that the municipality is an electoral base of deputy aligned or opposed to the Federal Executive.

Key words: coalition presidentialism; parliamentary amendments; federal voluntary transfers.

**Lista de Abreviaturas e Siglas**

DAS	Direção e Assessoramento Superior
DEM	Democratas
EC	Emenda Constitucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEN	Partido Ecológico Nacional
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PROS	Partido Republicado da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro

PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
RCL	Receita Corrente Líquida
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade
SICONV	Portal de Convênios do Governo Federal
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Gov. Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

### Lista de Figuras

Figura 1 - Gráfico Boxplot dos valores empenhados de emendas	42
Figura 2 - Barra de erro – valores empenhados de parlamentares da Oposição Consistente e da Base Governista Consistente	43
Figura 3 - Distribuição de transferências por estados. Excluído Roraima	65
Figura 4 - Histograma – valor do repasse para o município, <i>per capita</i>	66

### **Lista de Tabelas**

Tabela 1 - Valor empenhado de emendas individuais .....	41
Tabela 2 - Teste t para amostras independentes (variâncias iguais assumidas).....	44
Tabela 3 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal.....	57
Tabela 4 – Teste de normalidade .....	66

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1.1</b>	<b>FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Execução de Emendas Parlamentares .....</b>	<b>21</b>
<b>1.1.2</b>	<b>Destinação Voluntária de Recursos Federais para Municípios.....</b>	<b>22</b>
<b>1.1.3</b>	<b>Recorte Temporal .....</b>	<b>22</b>
<b>1.2</b>	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>23</b>
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>23</b>
<b>1.3</b>	<b>JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>24</b>
<b>1.4</b>	<b>ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO .....</b>	<b>25</b>
<b>2</b>	<b>O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A EXECUÇÃO EQUITATIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES (Artigo 1).....</b>	<b>27</b>
<b>2.1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Marco Legal do Orçamento Público no Brasil .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Natureza do Orçamento: Autorizativo x Impositivo.....</b>	<b>32</b>
<b>2.2</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>37</b>
<b>2.3</b>	<b>ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>2.3.1</b>	<b>Barra de Erro.....</b>	<b>43</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Teste <i>t</i>.....</b>	<b>44</b>
<b>2.4</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>45</b>
<b>2.5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>46</b>
<b>3</b>	<b>A RELEVÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA BASE DE SUSTENTAÇÃO DO GOVERNO NO CONGRESSO (Artigo 2).....</b>	<b>48</b>
<b>3.1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>48</b>
<b>3.1.1</b>	<b>Referencial Teórico.....</b>	<b>50</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Transferências Voluntárias e Consolidação da Base Aliada .....</b>	<b>54</b>
<b>3.2</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>56</b>



<b>3.2.1</b>	<b>Variáveis Relevantes.....</b>	<b>56</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Hipóteses.....</b>	<b>59</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Seleção de Deputados e Municípios .....</b>	<b>60</b>
<b>3.3</b>	<b>ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS .....</b>	<b>63</b>
<b>3.4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>70</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>73</b>
<b>5</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>78</b>
	<b>ANEXO I – DEPUTADOS, FILIAÇÃO POLÍTICA E EMENDAS.....</b>	<b>82</b>
	<b>ANEXO II – MUNICÍPIOS E BASES ELEITORAIS DOS DEPUTADOS .....</b>	<b>83</b>
	<b>ANEXO III – RESULTADO DOS TESTES NÃO PARAMÉTRICOS.....</b>	<b>90</b>
	<b>ANEXO IV - RESUMOS E REFERÊNCIAS DOS ARTIGOS 1 e 2 .....</b>	<b>92</b>

# 1 INTRODUÇÃO

No âmbito das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, o presidencialismo de coalizão fornece um arcabouço teórico para explicar como se construiu a governabilidade no Brasil pós-Constituição de 1988 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002). A discussão sobre o presidencialismo de coalizão é presente no Brasil desde o final da década de 1980 (ABRANCHES, 1988), e um de seus desdobramentos é a identificação dos instrumentos concretos que o Presidente dispõe para atrair e manter o apoio de congressistas para que possa implementar sua agenda.

Palermo (2000) apresenta as correntes existentes na discussão brasileira sobre as instituições e a gestão de governo. Segundo esse autor, uma dessas correntes descreve o nosso sistema como sendo caracterizado pela dispersão do poder decisório, mas com governabilidade: o presidente tem grandes poderes na ordem constitucional, mas não o suficiente para subordinar e nem alijar o Congresso. Assim, deve haver uma negociação do Executivo com os atores partidários, mesmo na proposição de medidas provisórias. Destaca a importância dos líderes políticos e a indicação de partidos da coalizão para ocuparem ministérios.

Abranches (1988) argumenta que a combinação do sistema eleitoral proporcional com o multipartidarismo e a centralização de poder no Presidente propicia a formação de grandes coalizões para sustentarem o Executivo. Este sistema seria caracterizado pela instabilidade, alto risco e sustentação política baseada no desempenho de curto prazo do governo e na disposição deste em respeitar estritamente os acordos com a base, nem sempre explícitos. Outro aspecto do presidencialismo no Brasil seria a necessidade de a coalizão também levar em consideração questões regionais, de interesse dos estados, dada a força política dos governadores.

De acordo com Batista (2015), as coalizões são plurais, com distribuição do comando de Ministérios para múltiplos partidos. Assim, uma hipótese é que ministros tenderiam a privilegiar

a execução de emendas de parlamentares de seu próprio partido e a direcionar recursos federais para suas próprias bases eleitorais e para as de deputados de seu grupo político.

De acordo com Pereira e Mueller (2002) e Bittencourt (2012), um dos principais instrumentos utilizados pelo Poder Executivo para formação de maiorias é a gestão das emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual - LOA.

## **1.1 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA**

A literatura com frequência (BITTENCOURT, 2015; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA; MUELLER, 2002) aponta que, para além do alinhamento ideológico, o Poder Executivo se vale de três tipos de estratégias para atrair e manter uma coalizão que lhe dê sustentação para a implementação de sua agenda: o compartilhamento de espaços nas estruturas de governo, ou seja, a nomeação de pessoas ligadas a partidos da base em órgãos e instituições federais; a execução de emendas parlamentares privilegiando deputados da base governista; e o direcionamento de recursos federais para ações e projetos nas bases eleitorais de parlamentares comprometidos.

Este trabalho não se debruçará sobre a primeira estratégia citada acima: o compartilhamento de espaços de Governo com partidos da base. Vários autores tratam do tema, em geral tendo como indicador as nomeações em altos cargos em comissão da Administração Pública Federal. Para Praça, Freitas e Hoepers (2011), ao contrário de quase toda a literatura sobre burocracia e política no Brasil, as nomeações políticas não são usadas exclusivamente de forma clientelista, uma vez que grande parte das nomeações políticas é preenchida por servidores públicos de carreira e estes, mesmo que possam ser ligados a partidos, são, em sua maioria, especialistas. Cruz (2009) trata da ocupação de DAS (cargos de Direção e Assessoramento Superior) por servidores e não servidores. Martins (2018) se debruça sobre a centralização das indicações para ocupação de DAS no Governo Temer e Lopez (2015) organizou um livro

publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA intitulado “Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro”.

Com relação à opção de discriminar a execução de emendas, é de se esperar que a introdução do “orçamento impositivo”<sup>1</sup> por emenda à Constituição, que tornou obrigatória a execução equitativa das emendas parlamentares individuais, tenha deixado essa estratégia menos eficaz para o Governo. Para avaliar isso, verificou-se se há diferença significativa na execução de emendas de parlamentares da base do governo vis-à-vis às de parlamentares de oposição, com o intuito de avaliar se esta estratégia ainda é empregada e, como corolário, se a Emenda Constitucional -EC 86 de 2015 tem sido respeitada ou não (LIMA & VIANA, 2016).

Quanto à hipótese do direcionamento de recursos federais para bases eleitorais de deputados da coalizão que lhe apoia, o Governo Federal pode fazer isso, em tese, de três formas: i) enviando transferências obrigatórias, o que se supõe não ser simples, considerando que há critérios legais relativamente objetivos que as regem; ii) direcionando a execução direta, ou seja, por meio dos órgãos da União (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco - CODEVASF, etc.) de ações e projetos para municípios e regiões que sejam bases de políticos ligados à coalizão de sustentação do Governo; e iii) selecionando politicamente municípios para formalizar convênios e contratos de repasse, obrigatoriamente registrados no Portal de Convênios do Governo Federal – SICONV (GOMES, 2013). Neste trabalho nos limitaremos à tratar apenas desta última forma, devido à disponibilidade de dados detalhados no SICONV.

Em síntese, este trabalho se propõe a avaliar, no contexto do presidencialismo de coalizão, se há direcionamento na execução de emendas orçamentárias individuais de deputados

---

<sup>1</sup> O orçamento impositivo foi introduzido no ordenamento jurídico nacional por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, com validade apenas para o ano de 2014 (BRASIL, 2013). Posteriormente, passou a ser uma regra perene, devido à aprovação da Emenda Constitucional Orçamento Impositivo - EC 86 de 2015 (BRASIL, 2015).

federais ou na alocação no território de recursos oriundos de transferências voluntárias da União que beneficie parlamentares aliados ao Governo.

### **1.1.1 Execução de Emendas Parlamentares**

Na primeira parte, estuda-se as emendas parlamentares, que são um dos instrumentos à disposição do Congresso Nacional para interferir na alocação dos recursos públicos. Em relação à autoria, as emendas classificam-se em individuais e coletivas (de bancadas e de comissões).

A EC-86 (BRASIL, 2015) promoveu uma alteração no parágrafo 11 do artigo 166 da Constituição Federal, ao definir a obrigatoriedade de execução das emendas individuais até o montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida<sup>2</sup> prevista no Projeto de Lei Orçamentária, sendo que metade desse percentual deverá ser destinada a ações e serviços públicos de saúde.

A partir da aprovação da EC-86, o Presidente da República poderá ser processado por crime de responsabilidade caso o Executivo, de forma injustificada, não aplique os recursos orçamentários das emendas parlamentares individuais.

Um dos objetivos específicos dessa pesquisa será avaliar se a execução das emendas parlamentares individuais está ocorrendo de forma equitativa, conforme preconizado pelo § 18 do artigo 166 da Constituição Federal, ou se há tratamento diferenciado na execução das emendas individuais, eventualmente com o intuito de se angariar apoio parlamentar.

---

<sup>2</sup> Segundo o art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

### **1.1.2 Destinação Voluntária de Recursos Federais para Municípios**

O processo de escolha de municípios para receberem transferências voluntárias da União ou para serem beneficiados com a execução direta de obras ou implementação de projetos por parte de órgãos federais é discricionário e influenciado pela conjuntura política.

Um dos objetivos deste estudo é identificar se há correlação entre o volume de recursos oriundos de transferências voluntárias da União para municípios e o fato desses municípios serem bases eleitorais de deputados federais que apoiam ou não o Governo.

Além da influência parlamentar, estudou-se outras variáveis com potencial explicativo para tal fenômeno, como a influência de políticos com atuação na região, tais como o prefeito e o governador, e suas ligações com a coalizão que dá suporte ao presidente. Outro fator analisado é a capacidade institucional das prefeituras, na medida em que é de se esperar que instituições e burocracias municipais mais bem preparadas tecnicamente sejam capazes de, por si só, buscar recursos federais para suas respectivas cidades.

### **1.1.3 Recorte Temporal**

O recorte temporal da pesquisa foi definido considerando duas restrições. A primeira se relaciona à imprecisão dos dados de execução de emendas parlamentares individuais anteriores a 2014. Até este ano, as emendas muitas vezes se sobrepunham a rubricas orçamentárias inseridas pelo Executivo no projeto de lei orçamentária, de forma que não se podia distinguir, posteriormente, com base nos dados públicos, que parte da ação orçamentária fora executada: se a proposta do Executivo ou o acréscimo decorrente da emenda parlamentar. Em 2014 foi introduzido o “orçamento impositivo”, que tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais. Desde então os dados de execução de todas as emendas, com indicação do parlamentar proponente, valor e órgão executor estão disponíveis nos SIOP. Santos em artigo que defende a utilização de bases de dados do orçamento em programas de pesquisa,

alerta para “o cuidado a se adotar, nessa empreitada, é, por um lado, com a comparabilidade de séries cujas variáveis tem sofrido modificações conceituais ao longo do tempo...” (SANTOS, 2011, p. 25).

Outra limitação foi a crise política iniciada ainda em 2015 e que causou o afastamento, em 12/5/2016, e o impeachment, em 31/8/2018, da presidente Dilma. Durante esse período a coalizão que lhe dava suporte se esvaziou, enquanto o Governo que a substituiu precisou de tempo e muita negociação para montar um novo arranjo político que lhe garantisse um mínimo de governabilidade (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2017). Boa parte da base e da oposição inverteram seus papéis nesse período, o que tornaria muito imprecisa a aplicação da metodologia adotada nesse estudo.

Desta forma, limitou-se a trabalhar com dados de execução, tanto das emendas individuais, quanto das transferências voluntárias, relativos aos anos fechados de 2017 e 2018.

## **1.2 Objetivo Geral**

- Verificar se, como previsto pela literatura do presidencialismo de coalizão no Brasil, a execução seletiva de emendas parlamentares individuais ao orçamento da União e a capacidade de direcionar de recursos federais para as bases eleitorais de políticos são utilizados como instrumentos pelo Governo para alimentar a coalizão que lhe dá sustentação.

### **1.2.1 Objetivos Específicos**

- Avaliar se a execução de emendas orçamentárias individuais de parlamentares é equânime, sejam eles da base de sustentação governista ou da oposição, conforme estabelece a EC-86, ou se é influenciada pelo posicionamento político do parlamentar em relação ao Governo;

- Avaliar se municípios que são bases eleitorais de parlamentares integrantes da coalizão de apoio ao Governo no Congresso recebem mais recursos transferidos voluntariamente da União que municípios que são bases eleitorais de deputados de oposição;
- Avaliar se atores políticos locais e regionais, como prefeitos e governadores, ou a capacidade institucional de prefeituras são capazes de influenciar a alocação de transferências voluntárias da União para municípios.

### **1.3 JUSTIFICATIVA**

Atualmente, aproximadamente noventa por cento do orçamento federal é de execução obrigatória: despesas de pessoal, previdência, transferências a estados e municípios, pagamento de juros e amortização da dívida pública (BRASIL, 2018; GREGGIANIN et al., 2019). Neste contexto de restrição fiscal e estreita margem para implantação ou ampliação de novos programas e projeto, ganha ainda mais relevância a preocupação com a qualidade do gasto público.

Em 2018, o valor total das emendas parlamentares individuais ao orçamento federal chegou a R\$ 8,8 bilhões, enquanto o total de transferências voluntárias da União registrados no SICONV foi R\$ 21,6 bilhões, dos quais aproximadamente 1/3 corresponde a emendas individuais. Considerando que o montante de recursos destinados para investimento em todos os órgãos públicos federais em 2018 (excluindo-se as estatais independentes) foi de R\$ 44 bilhões, temos a dimensão de como é relevante que conheçamos quais os critérios que direcionam a alocação e a execução de transferências voluntárias, assim como das emendas parlamentares federais (BRASIL, 2018).

Considera-se que a negociação política pela liberação de verbas para emendas parlamentares individuais e a possível alocação de programas e obras no território segundo uma



lógica primordialmente eleitoral não seja capaz de otimizar a aplicação dos cada vez mais escassos recursos públicos, embora isso possa ser controverso, como expõe Rennó (2006).

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Optou-se por estruturar a dissertação no formato *multipaper*, com o desenvolvimento de dois artigos que respondem aos objetivos da pesquisa. Segundo Costa (2014), este formato foi introduzido no Reino Unido na década de 1960 e, desde então, vem sendo paulatinamente adotado em diversos países e áreas de conhecimento.

Diferentemente do formato tradicional de dissertação, o modelo *multipaper* permite que cada um dos artigos tenha, de forma independente, seus próprios capítulos com a respectiva revisão da literatura, metodologia, resultados, discussões e conclusões. Isso permite que resultados parciais sejam enviados para publicação, facilitando a divulgação e dando mais efetividade à pesquisa. (DUKE & BECK, 1999; FRANK, 2013).

Desta forma, o primeiro artigo, que corresponde à Seção 2 da dissertação, tem como objetivo avaliar se deputados federais da base governista recebem tratamento diferenciado na execução de suas emendas, como prevê parte da literatura relacionada ao presidencialismo de coalizão no Brasil, mesmo com a introdução do orçamento impositivo, que tornou obrigatória a execução de emendas parlamentares individuais a partir de 2014 (BRASIL, 2013; GREGGIANIN, 2015).

O segundo artigo, seção 3 da dissertação, busca avaliar se, conforme prevê a teoria do presidencialismo de coalizão no Brasil, há direcionamento de recursos da União para bases eleitorais de parlamentares com o objetivo de se consolidar uma coalizão de apoio ao Governo no Congresso. Avalia também se as transferências voluntárias da União para municípios são direcionadas por influência de políticos locais e regionais ou pela capacidade institucional e das burocracias das próprias cidades beneficiadas.

Em síntese, a dissertação está estruturada em quatro seções. A primeira traz a introdução, onde estão explicitados: o problema da pesquisa; os objetivos; a relevância do tema e a estrutura da dissertação. A segunda corresponde ao primeiro artigo, intitulado “O Orçamento Impositivo e a Execução Equitativa de Emendas Parlamentares”. Na terceira seção da dissertação é apresentado o segundo artigo: “Transferência Voluntária de Recursos Federais Para Municípios e Apoio ao Governo no Congresso”. Na quarta é feito o fechamento da dissertação com a síntese de resultados e conclusões finais, de modo a se demonstrar o atendimento dos objetivos do estudo. Por fim, seguem a bibliografia e anexos.

## **2 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A EXECUÇÃO EQUITATIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES (Artigo 1)**

Este artigo tem por objetivo avaliar se a execução de emendas orçamentárias individuais de deputados federais é equânime, sejam eles da base de sustentação governista ou da oposição, conforme estabelece a EC-86, ou se é influenciada pelo posicionamento político do parlamentar em relação ao Governo.

### **2.1 INTRODUÇÃO**

O orçamento público no Brasil historicamente teve caráter autorizativo, ou seja, o governo não era obrigado a executar estritamente as leis orçamentárias aprovadas pelo Legislativo. Entretanto, a aprovação do orçamento impositivo, após anos de discussões e tramitação de vários projetos no Congresso Nacional, mudou esse quadro de forma significativa. Tal alteração se deu, inicialmente, de forma provisória por meio da introdução do artigo 52 na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2014 (BRASIL, 2013; PEREZINO & VOLPE, 2014). Posteriormente, a Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo - EC 86, aprovada em março de 2015, (BRASIL, 2015) tornou definitiva a obrigação de o Governo Federal executar as emendas parlamentares individuais.

Emendas parlamentares são um dos instrumentos que o Congresso Nacional dispõe para modificar os projetos de leis orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo e, conseqüentemente, interferir na alocação dos recursos públicos. As emendas classificam-se em individuais, de autoria de deputados ou senadores, e coletivas, aprovadas pelas 27 bancadas estaduais ou por comissões parlamentares permanentes.

A EC do Orçamento Impositivo promoveu uma alteração no artigo 166 da Constituição Federal ao definir a obrigatoriedade de execução das emendas individuais até o montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida - RCL prevista no Projeto de Lei Orçamentária enviado pela

União ao Congresso Nacional, sendo que metade desse percentual deverá ser destinado a ações e serviços públicos de saúde. A RCL é definida como sendo o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União (GREGGIANIN; SILVA, 2015; GUEDES, 2001).

Assim, a partir de 2014, o Presidente da República passou a poder ser processado por crime de responsabilidade, caso o Executivo, de forma injustificada, não aplique os recursos orçamentários correspondentes às emendas parlamentares individuais. Geralmente tais emendas correspondem a verbas destinadas pelos deputados e senadores a pequenas obras ou projetos em suas bases eleitorais.

Em 2017, cada deputado ou senador pode apresentar até 25 emendas individuais ao orçamento da União, respeitando o limite máximo de R\$ 15,3 milhões. No total, o valor das emendas parlamentares individuais chegou a R\$ 9 bilhões no orçamento federal daquele ano, que é um valor bastante significativo, haja visto que o montante de recursos destinados para investimentos em todos os órgãos públicos federais (excluindo-se as estatais independentes) foi de R\$58,3 bilhões naquele ano (BRASIL, 2017a) ou seja, o valor total das emendas individuais correspondia a mais de 15% do montante de investimento previsto para ser realizado por todos os órgãos federais juntos (excetuando-se as empresas públicas que não dependem do orçamento fiscal).

As emendas das 27 bancadas estaduais geralmente são de valores bem mais altos que as individuais, e seguem lógicas próprias. Cada bancada destina para seus respectivos estados entre dez e vinte emendas, via de regra, direcionadas para obras de médio e grande porte. O artigo 72 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 (BRASIL, 2017b) determinou que uma parcela das

emendas orçamentárias propostas por bancadas estaduais também fosse de execução obrigatória, de forma similar ao modelo estatuído pela Emenda Constitucional nº 86/2015 para as emendas individuais.

As emendas de comissão têm caráter temático e geralmente são definidas de forma articulada com os respectivos ministérios setoriais.

A negociação política pela liberação de verbas para emendas individuais é caracterizada por uma lógica eleitoral e ocorre em um contexto de disputa pelo poder, e se dá em detrimento de projetos apresentados por órgãos especializados embasados, pelos menos em princípio, por estudos técnicos e planejamento de médio e longo prazo. Ressalte-se que, atualmente, aproximadamente noventa por cento do orçamento federal é de execução legalmente obrigatória ou obrigatória na prática (GREGGIANIN et al., 2019), devido à sua própria natureza: despesas com pessoal, previdência, transferências a estados e municípios, pagamento de juros e amortização da dívida pública (BRASIL, 2018). Considere-se ainda que a maior parte das despesas de custeio não é passível de redução no curto prazo, pois não se pode deixar de pagar contas de água e energia elétrica, serviços de apoio, etc. que são essenciais ao funcionamento dos órgãos e continuidade da prestação dos serviços públicos. Sobram como recursos de aplicação realmente discricionária apenas parte do custeio, as dotações para novos programas ou expansão de programas existentes e, principalmente, o investimento público não protegido legalmente.

Outro ponto relevante é a excessiva rigidez do orçamento federal. Segundo dados da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017) a proporção de despesas primárias obrigatórias chegou a 89,5% do total do orçamento da União em 2016. Pode-se concluir que o orçamento federal ficou ainda mais rígido pela obrigação da execução de emendas parlamentares, acarretando uma dificuldade adicional para o Governo

conseguir garantir o superávit primário, um dos pilares da atual política macroeconômica. Em síntese, o montante dos recursos sobre os quais o governo detém alguma discricionariedade foi afetado de forma significativa pela obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais. Tal fato, por si só, justifica a avaliação, por diversos ângulos, do modelo de orçamento impositivo adotado em nosso país.

Por outro lado, a execução seletiva das emendas parlamentares, além do direcionamento de recursos federais para bases eleitorais e a da distribuição de cargos no governo, sempre foram instrumentos importantes para o Executivo conseguir formar maiorias no Congresso, que são necessárias para aprovação de matérias relevantes para sua agenda, assim como para a manutenção de um clima de harmonia entre os poderes.

Desta forma, o presente artigo tem por objetivo analisar se a execução das emendas parlamentares individuais está ocorrendo de forma equitativa, conforme preconizado pelo parágrafo 18 do artigo 166 da Constituição Federal, ou se há tratamento diferenciado na execução das emendas individuais, eventualmente com o intuito de se angariar apoio parlamentar para o governo. Para tanto, será comparada a execução orçamentária (recursos empenhados) de emendas à Lei Orçamentária Anual de 2017 de parlamentares da base governista no congresso com a de parlamentares da oposição.

Para atingir seu objetivo, o artigo está estruturado em seis seções, sendo a primeira esta introdução. Na segunda será apresentada uma síntese do marco legal sobre o orçamento público no Brasil. A terceira tratará da discussão que antecedeu à introdução do orçamento impositivo em nosso ordenamento jurídico e de suas limitações. A quarta trata da metodologia do estudo, cuja principal inovação é a forma de identificar e separar os parlamentares claramente comprometidos com o governo e os de oposição, mesmo sem considerar a filiação partidária. A quinta seção traz os principais resultados e a sexta as conclusões e lacunas do estudo.

### **2.1.1 Marco Legal do Orçamento Público no Brasil**

A legislação brasileira que trata da tramitação da proposta orçamentária no Poder Legislativo e estabelece as obrigações do Executivo na execução orçamentária e financeira é extensa. A Carta Magna de 1988 alterou significativamente o sistema orçamentário brasileiro, dando ao Congresso Nacional importantes atribuições no processo de elaboração do orçamento da União e fiscalização de sua execução. Na Sessão II – "Dos orçamentos", do Capítulo II – "Das Finanças Públicas" da Constituição foram estabelecidos os principais conceitos, instrumentos e diretrizes do processo orçamentário. Todos os entes da federação são obrigados aprovarem um Plano Plurianual (PPA) a cada quatro anos e, anualmente, a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA).

O PPA, conforme prevista na Constituição, apresenta as ações do governo de forma regionalizada para um período de quatro anos, e seu projeto deve ser enviado, no caso da União, pelo Presidente da República ao Congresso até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato e estabelece as prioridades de médio prazo do governo. Passa a vigorar no segundo ano do mandato presidencial, seguindo até o primeiro ano do mandato subsequente. Entretanto, os últimos PPA's - 2012-15 e 2016-19 - tem perdido seu caráter estratégico e orientador do orçamento (SANTOS, 2013).

A LDO, cujo projeto precisa ser enviado ao Congresso até 15 de abril de cada ano, trata das metas e das prioridades que devem orientar a elaboração e a execução da Lei Orçamentária Anual- LOA.

A LOA estima a receita e fixa a despesa que a Administração está autorizada a realizar a cada ano, e seu projeto deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso até o dia 31 de agosto. Como instrumento de execução do planejamento, a LOA deve ser compatível com a LDO e com o PPA.

A Lei 4.320 (BRASIL, 1964) estabelece normas gerais de finanças públicas para o controle dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Foi incorporada ao ordenamento jurídico pela Constituição de 1988 com status de lei complementar. Há também a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que estabelece parâmetros para a gestão das finanças públicas, priorizando o equilíbrio fiscal, principalmente pela contenção de gastos com pessoal, e o compromisso com o pagamento de juros (BRASIL, 2000; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

De acordo com Santos (2016), uma análise do direito comparado mostra que, via de regra, as constituições de dezessete países latino-americanos apresentam certa proximidade ao caso brasileiro no tratamento da matéria orçamentária. Há, por exemplo, um detalhamento sobre a divisão das competências orçamentárias entre os poderes, bem como a previsão, constitucional, de mecanismos que propiciem flexibilidade ao Poder Executivo durante a fase de execução do Orçamento.

Dallaverde (2013) sintetiza esse quadro, com base na análise de textos constitucionais de países da América Latina. Para a autora, de um modo geral, os Executivos nos países desse subcontinente possuem total domínio sobre o processo orçamentário, enquanto a maioria dos Parlamentos da Região possuem deficiências que restringem o cumprimento de suas atribuições. “Trata-se, assim, de prática verificada não apenas no Brasil, mas em diversos países de América Latina, onde se identifica um papel reativo dos Parlamentos, e proativo dos Executivos”.

### **2.1.2 Natureza do Orçamento: Autorizativo x Impositivo**

Uma das formas de classificar o orçamento público é quanto à obrigatoriedade de sua execução. Dessa forma, o orçamento pode ser “impositivo”, quando as despesas nele previstas devem ser necessariamente executadas, ou “autorizativo”, quando as dotações orçamentárias representam apenas uma autorização e um limite de gastos. Segundo Giacomoni (2007), no



campo doutrinário ainda não se encontra pacificado o entendimento sobre a natureza das leis orçamentárias brasileiras.

A corrente majoritária da doutrina entende que o modelo de orçamento público adotado no Brasil é baseado em uma lei formal de efeitos meramente concretos, apenas prevendo as receitas e autorizando os gastos. Tal entendimento tem amparo em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que diz: “o simples fato de ser incluída no orçamento uma verba de auxílio a esta ou àquela instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio; [...] não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial.” (Supremo Tribunal Federal - STF - Recursos Extraordinários 34.581-DF e 75.908-PR).

No entanto, nos últimos anos cresceu a divergência com alguns autores (Conti, 2013; Piscitelli, 2006; Greggianin, 2015) defendendo que o orçamento é um instrumento coercitivo que permite exigir dos gestores públicos o cumprimento das metas previstas na programação orçamentária.

O modelo de orçamento impositivo inserido pela LDO 2014 (BRASIL, 2013) e consolidado por meio da Emenda Constitucional 86 de 2015 (BRASIL, 2015), mesmo que parcial, mexeu na correlação de forças entre os Poderes Executivo e Legislativo. A aprovação de tal inovação, foi motivada pelo histórico de discricionariedade excessiva do Poder Executivo, que utilizava a execução das emendas parlamentares como moeda de troca política.

De acordo com Tollini et al. (2013), a fixação de condições políticas, e não meramente técnicas ou legais, para liberação da execução de emendas parlamentares, afeta a isonomia do mandato legislativo e o próprio estado democrático de direito, na medida em que pode constranger o exercício pleno das atribuições do Poder Legislativo. [...] A margem de discricionariedade da execução concentra poder financeiro no Executivo, materializando situações que contrariam o equilíbrio dos poderes. Desloca-se o jogo político da seleção pública

das verbas do Congresso Nacional, instituição legitimada, para os gabinetes ministeriais ou a Casa Civil. A prática cria uma espécie de segundo turno no que tange à definição das prioridades orçamentárias, subtraindo a eficácia das disposições constitucionais atinentes à matéria, sujeitando-se o Legislativo à necessidade de permanente negociação para liberação das emendas já aprovadas.

Autores que tratam do presidencialismo de coalização no Brasil (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2008) afirmam que as emendas parlamentares individuais constituem um mecanismo de coordenação por meio do qual o Governo negocia a aprovação de matérias do seu interesse e, inclusive, em certas circunstâncias, a própria manutenção do governo. Segundo Pereira e Mueller (2002) e Bittencourt (2015), um dos principais instrumentos utilizados pelo Poder Executivo para formação de maiorias são as emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual - LOA. A literatura aponta que o Poder Executivo se vale de três tipos de estratégias para formar maiorias no Congresso Nacional: I - execução de emendas parlamentares privilegiando deputados da base governista; II - direcionamento de recursos federais para ações e projetos nas bases eleitorais dos parlamentares alinhados com o Governo; e III - compartilhamento de espaços nas estruturas de governo, por meio da nomeação de pessoas ligadas a partidos e parlamentares da base (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA & MUELLER, 2002; BITTENCOURT, 2015).

Do ponto de vista dos membros do Poder Legislativo, a situação de constante dependência do Executivo para garantirem a execução de suas emendas ao orçamento federal levou a uma crescente inquietação. Segundo Tollini et al. (2013), a insatisfação dos parlamentares com o contingenciamento decorre das cobranças que recebem de prefeitos ao não conseguirem cumprir com suas promessas de execução de obras e serviços nas localidades onde matem suas bases políticas (SANFELICE, 2010). Pressionados por não conseguirem a liberação de recursos, os parlamentares se sentiram motivados a apresentar propostas que tornassem obrigatória a

execução do Orçamento da União. Esse movimento culminou na aprovação do orçamento impositivo, introduzido no ordenamento jurídico pátrio por meio do artigo 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, conforme segue:

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, ... em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

§ 1º ... sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º As programações orçamentárias previstas no **caput** deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica; ...

...

§ 5º 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 **caput** deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

...

§ 7º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.

As disposições introduzidas pelo artigo 52 da LDO-2014, segundo Volpe e Cambraia (2015), “refletem a vontade política dos parlamentares em materializar a execução das dotações incluídas por emendas na lei orçamentária, em igualdade de condições com o conjunto das demais despesas discricionárias”.

Em seguida, a Emenda Constitucional 86, promulgada em 17 de março de 2015, tornou obrigatória, de forma definitiva, a execução das emendas parlamentares individuais, com um texto semelhante ao do artigo 52 da LDO-2014:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

...

"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.

...

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

§ 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 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."

Deve-se considerar que embora o restante do orçamento federal continue não sendo formalmente impositivo, a maior parte dele é de execução obrigatória (pessoal, previdência, transferências constitucionais e legais, juros, investimentos mínimos em saúde e educação, etc.), sendo que grande parte das despesas de custeio também são, na prática, obrigatórias, uma vez que garantem o funcionamento dos órgãos e dão suporte à prestação de serviços essenciais. Restam, como de fato discricionárias, uma parcela do custeio e os investimentos públicos, sendo

que mesmo nestes a discricionariiedade do gestor é relativa, pois não é razoável, e há restrições legais, a descontinuidade imotivada da execução de projetos em andamento.

Observe-se que a adoção do caráter impositivo das emendas individuais teve como justificativa buscar equilibrar a divisão de poderes entre Executivo e Legislativo, permitindo aos parlamentares uma maior segurança na execução de suas propostas. No entanto, tal modelo aprofundou algumas ineficiências do sistema orçamentário. A mais evidente delas foi ter reduzido ainda mais a flexibilidade do Poder Executivo para formular e executar a proposta orçamentária, reduzindo sua capacidade de promover ajustes necessários à programação devido às contingências que inevitavelmente ocorrem. Ou seja, a imposição de obrigatoriedade à execução de emendas parlamentares aumentou a rigidez orçamentária. Agrava este quadro o fato de as emendas individuais em geral possuírem caráter paroquial, o que torna difícil encaixá-las de forma consistente com as políticas públicas estruturadas pelos Ministérios. De um modo geral as emendas parlamentares individuais são pequenas obras, de interesse localizado, e frequentemente não dialogam com as políticas públicas e projetos estruturantes.

Segundo Lima e Viana (2016), após a aprovação da EC 86/2015, a restrição da discricionariiedade do Poder Executivo em relação à execução das emendas parlamentares veio acompanhada do aprofundamento das mazelas de nosso sistema político. Para esses autores, “a tendência é a permanência das práticas clientelistas, corruptas e patrimonialistas que permeiam a nossa realidade política”.

## **2.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para efeito de análise, definimos como “Base Aliada” o conjunto de parlamentares, independentemente de filiação partidária, que votaram significativamente alinhados com as indicações do governo, e “Oposição” o conjunto de parlamentares que votaram sistematicamente contrariando a posição governamental.

A definição da posição de determinado parlamentar como sendo de oposição ou da base governista tendo como parâmetro sua real posição nas votações em plenário, e não sua mera filiação partidária, é uma inovação adotada nesse trabalho.

Considerando que as funções do Senado Federal e da Câmara de Deputados, assim como as estratégias eleitorais dos parlamentares dessas casas legislativas não são iguais (Araújo, 2018), por simplificação, optou-se por trabalhar apenas com dados relativos aos deputados federais.

Para identificar a “Base Aliada” e a “Oposição” ao Governo na Câmara dos Deputados, utilizamos o Basômetro, ferramenta interativa on-line desenvolvida pelo O Estado de São Paulo que permite medir o apoio dos parlamentares ao Governo e acompanhar como eles se posicionaram nas votações (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). A base de votos dos parlamentares utilizada pelo Basômetro considera todas as votações nominais, que são as únicas em que o voto individual é computado e, obviamente, não entraram no levantamento os casos em que o governo não orientou os parlamentares sobre como votar. Desta forma, o Basômetro permite que sejam mostrados detalhes da atuação do parlamentar, como quantas vezes ele votou com o governo e contra ele. O Basômetro se inspirou no projeto Radar Parlamentar, do PoliGNU - Grupo de Estudos de Software Livre da Poli-USP, que usou os resultados de votações na Câmara dos Deputados para avaliar o grau de semelhança entre os partidos (LEITE; TRENTO, 2016).

Define-se a taxa de governismo de um parlamentar para determinado período como sendo o resultado da divisão do número de seus votos pró-governo pelo total de votos dados no período (a favor e contra o governo, abstenção e obstrução) pelo mesmo parlamentar. Observe-se que só são computas as vezes em que o deputado votou, entretanto a não manifestação de voto não

significa necessariamente que o parlamentar tenha faltado na votação, mas tão somente que não há registro de seu voto.

Neste trabalho, nos limitamos a trabalhar com dados de votações da Câmara dos Deputados. A agenda de votações e as funções da Câmara e do Senado não são coincidentes, assim como o perfil, as funções e a forma de atuação política de deputados e senadores são muito diferentes, o que justifica não os misturar no presente estudo.

Para aumentar o contraste, objetivando simplificar a análise e permitir a obtenção de resultados mais claros, optamos por constituir dois grupos muito bem definidos de parlamentares. O primeiro, denominado “Base Governista Consistente”, é composto por deputados que tenham votado, entre outubro de 2016 e abril de 2017, seguindo a orientação do governo em pelo menos 99% das vezes. O segundo grupo, denominado “Oposição Consistente”, é composto por deputados que votaram, no mesmo período, contrariando a posição governista em 80% das vezes ou mais. Esse percentual foi definido de forma que o número de deputados da “Oposição Consistente” fosse semelhante ao número de deputados da “Base Governista Consistente”.

Estipulou-se, como data de início do período utilizado para se calcular a “taxa de governismo” de cada deputado, o dia primeiro de outubro de 2016, por corresponder à retomada da estabilidade do Congresso Nacional depois da mudança de governo ocasionada pelo impeachment da presidente Dilma Rousseff, que foi sucedida pelo Vice-Presidente. Entretanto, ele montou um novo governo, que rompeu com boa parte da base de sustentação política de sua ex-companheira de chapa.

Fixou-se a data final desse período em 30 de abril de 2017, considerando que é esperado haver uma defasagem de pelo menos seis meses desde um eventual acordo entre um parlamentar e a liderança do governo e a consequente repercussão na execução de suas emendas, o que precisa

ser precedido, via de regra, pela elaboração de projetos básicos, publicação de editais, realização de convênios, etc. Entre 01/10/2016 e 30/04/2017 ocorreram 124 votações nominais na Câmara dos Deputados.

Considerando os parâmetros citados, a “Base Governista Consistente” nesse período era composta por 101 deputados. Por outro lado, a “Oposição Consistente” tinha 102 deputados. Só foram considerados os parlamentares que estavam no cargo na data da última votação do período selecionado.

Na sequência, de forma aleatória, foram selecionados 50 deputados de cada um desses dois grupos para compor as amostras para as quais foram analisados os dados de execução das respectivas emendas orçamentárias individuais.

Os dados referentes à execução orçamentária de emendas parlamentares foram coletados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP ([www.siop.planejamento.gov.br/siop/](http://www.siop.planejamento.gov.br/siop/)), e referem-se ao período de 01/01/2017 a 31/12/2017. Cada deputado teve um limite máximo para propor emendas individuais à LOA-2017 de R\$ 15.319.539, que podia ser dividido em até 25 emendas. Os dados relativos ao valor empenhado das emendas dos deputados das duas amostras estão retratados nos quadros 1 e 2 do Anexo I.

A análise quantitativa das informações sobre a execução orçamentária considerou o valor na LOA 2017 do conjunto das emendas de cada parlamentar da amostra e os correspondentes valores de empenho.

O empenho da despesa corresponde ao ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado uma obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição, que é o primeiro estágio da despesa pública. A liquidação da despesa corresponde à verificação do direito adquirido pelo credor, com base no fornecimento de bem ou serviço à Administração, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. O pagamento,



último estágio da despesa pública, caracteriza-se pela emissão do cheque ou ordem bancária em favor do credor (ALBUQUERQUE, MEDEIROS & FEIJÓ, 2008).

Considerando que no decorrer do ano apenas uma parcela do valor empenhado das emendas é liquidado (devidos à questões burocráticas e legais, como a necessidade de elaboração de projetos, estabelecimento de convênios, apresentação de documentos e certidões, etc.), e que parte significativa do valor empenhado será pago nos anos seguintes, na forma de restos à pagar, e, considerando também que a metodologia adotada limitou a análise dos dados de execução do orçamento de 2017, devido à mudança de Governo ocorrida em agosto de 2016, optamos por trabalhar apenas com os valores empenhados das emendas parlamentares. Outra linha de argumentação que corrobora essa escolha é que, depois de efetuado o empenho, o deputado não possui, via de regra, muita governabilidade sobre a liberação dos recursos (sua influência política não é mais tão efetiva), pois não controla as fases de execução do projeto, que, na maior parte das vezes, estão sob a gestão do estado ou município destinatário da emenda.

### **2.3 ANÁLISE DE DADOS E DISCUSSÃO**

Na análise estatística utilizou-se o atributo “BASE” para identificar as duas amostras, correspondendo “0” a “Oposição Consistente” e “1” a “Base Governista Consistente”. Buscou-se, desta forma, avaliar se houve discrepância significativa no nível de execução entre as emendas de parlamentares da base governista e as de parlamentares oposicionistas.

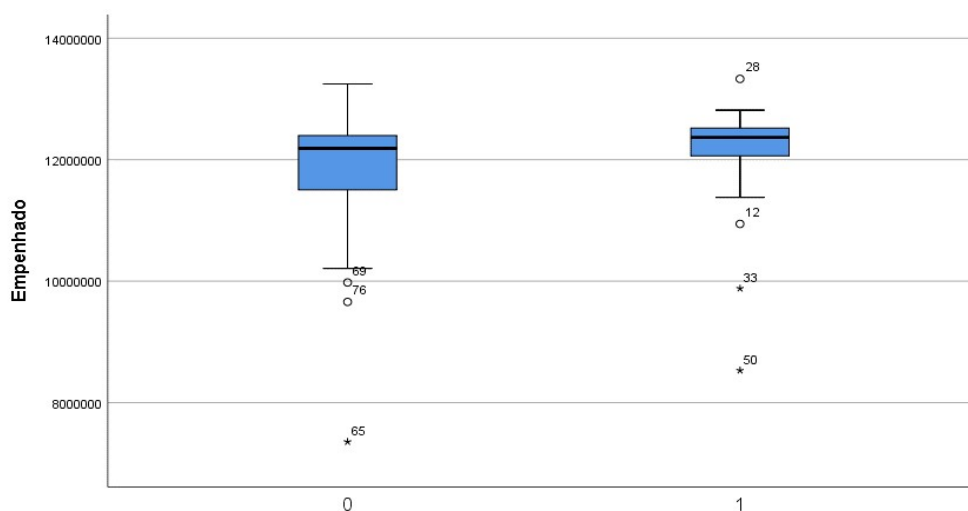
Calculou-se as respectivas médias e desvios-padrões para os valores empenhados relativos às emendas parlamentares dos dois grupos, como pode ser observado na Tabela 1. Constatou-se que o valor médio dos empenhos de emendas de deputados da base do governo foi de R\$ 12,15 milhões, que supera o valor médio das emendas dos deputados da oposição em aproximadamente R\$ 316 mil reais.

**Tabela 1 - Valor empenhado de emendas individuais**

	Média	Desvio
<b>Oposição</b>	11.833.664	987.679
<b>Base Gov</b>	12.149.539	733.890

Fonte: dados de execução orçamentária extraídos do SIOF. Elaboração própria.

Retratamos na Figura 1 o gráfico Boxplot para a variável em estudo, que representa algumas características importantes de um conjunto de observações. No centro do diagrama está a mediana, que é rodeada por um retângulo (caixa), onde as arestas superior e inferior são os limites dentro dos quais encontram-se 50% das observações (intervalo interquartil). A partir dos extremos dos retângulos existem duas linhas (os bigodes) que se estendem até os valores extremos do conjunto respectivamente. As vantagens desse formato de representar os dados é que, de forma intuitiva e sintética: i) mostra graficamente a posição central dos dados, que é a mediana, e a tendência; ii) provê um claro indicativo de simetria ou assimetria dos dados; iii) explicita a ocorrência de *outliers*; e iv) colocando-se os gráficos lado-alado, pode-se facilmente comparar os dados (FIELD, 2009).



**Figura 1 - Gráfico Boxplot dos valores empenhados de emendas de deputados da “Oposição Consistente” (0) e da “Base Governista Consistente” (1)**

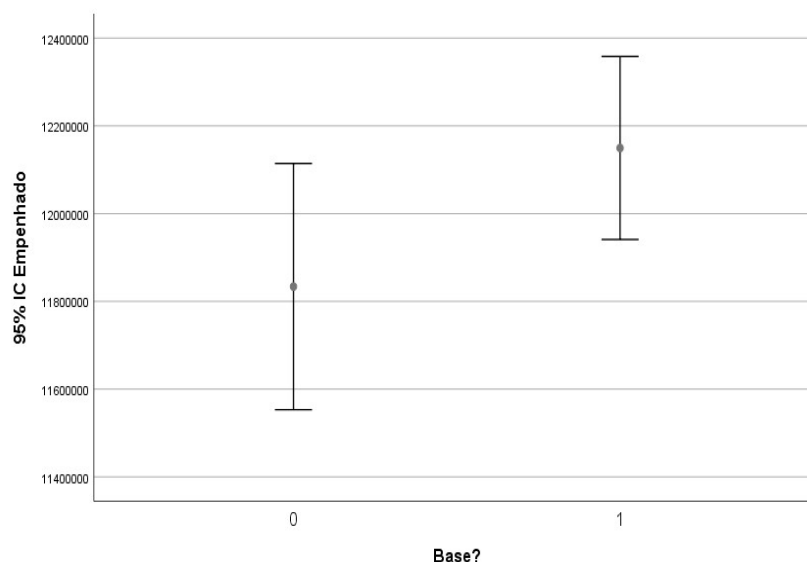
Fonte: dados de execução orçamentária extraídos do SIOF. Elaboração própria.

Da análise do gráfico Boxplot, fica claro que, embora o valor médio dos empenhos seja próximo, a distribuição no grupo dos parlamentares da “base fiel” tem uma dispersão menor.

Essa constatação sinaliza que o tratamento dispensado aos deputados da base aliada é mais homogêneo que o dado aos de oposição. Em outras palavras, existem deputados que embora não tenham votado com o governo tiveram suas emendas empenhadas na média da base aliada, enquanto vários outros deputados opositores tiveram um tratamento bem mais duro. Verificaremos a consistência dessa observação por meio da análise do gráfico de barra de erro e, na sequência, pela aplicação do Teste *t*.

### 2.3.1 Barra de Erro

Uma representação interessante dos dados e que ajuda a antever e interpretar de forma intuitiva o resultado do Teste *t* é a Barra do Erro (FIELD, 2009), que indica graficamente, na Figura 2, o valor médio amostral dos recursos empenhados, e aponta um intervalo de confiança de 95% onde deve estar localizada a média populacional.



**Figura 2** - Barra de Erro: valores empenhados de parlamentares da “Oposição Consistente” (0) e da “Base Governista Consistente” (1)

Fonte: dados de execução orçamentária extraídos do SIOF. Elaboração própria.

Verifica-se que o valor esperado para a média de empenho de emendas de deputados da “Base Governista Consistente” está acima do intervalo de confiança de 95% do valor esperado da média de empenho de emendas de deputados da “Oposição Consistente”, que é um indicativo visual da relevância da diferença das médias.

### 2.3.2 Teste *t*

O teste de normalidade é um pré-requisito para a aplicação do Teste *t* para comparação de médias de amostras independentes (GUJARATI & PORTER, 2008). Desta forma, calculou-se os testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk que comprovaram a normalidade dos dados, ao nível de significância de 5%.

Como já era esperado, de acordo com a análise das Barras de Erro, o Teste *t* para amostras independentes demonstra, para um nível de significância de 5%, que os valores empenhados de emendas dos parlamentares da “Base Governista Consistente” são estatisticamente maiores que os da “Oposição Consistente”, conforme resumido na tabela 2.

**Tabela 2** - Teste *t* para amostras independentes (variâncias iguais assumidas)

Teste- <i>t</i> para Igualdade de Médias				
t	df	Sig.	Diferença média	Erro padrão
-1,815	98	,036	-315.875	174.018

Fonte: dados de execução orçamentária extraídos do SIOP, elaboração própria.

Considerou-se a distribuição como sendo unicaudal (FIELD, 2009), uma vez que se pressupôs que os deputados da “base fiel” fossem aquinhoados com um volume de empenho de suas emendas no mínimo igual aos deputados da “Oposição Consistente”, o que de fato se verificou nas amostras estudadas.

## 2.4 RESULTADOS

Para avaliar se os deputados que tem forte compromisso com o Governo recebem tratamento diferenciado na execução de suas emendas orçamentárias, criou-se, exclusivamente para efeito de análise, dois grupos de deputados, independente de filiação partidária: o primeiro formado por parlamentares que votam seguindo a orientação do Governo em 99% das vezes ou mais (“base fiel”), e o segundo formado por deputados que votam contrariando a indicação do Governo em 80% ou mais das votações (“Oposição Consistente”). Coletou-se, de forma aleatória, amostras de cada um destes dois grupos.

Após o cálculo do valor médio empenhado em 2017 por deputado para as amostras de cada grupo, aplicou-se o Teste *t* para amostras independentes com o intuito de se analisar a diferença no volume médio de recursos empenhados. Desta forma, verificou-se que a diferença entre as médias dos valores empenhados, na ordem de R\$ 316 mil, é, de fato, estatisticamente significativa.

Pode-se concluir, desta forma, que os deputados da “Base Governista Consistente” de fato conseguem promover o empenho, que é a primeira etapa da execução da despesa pública, de uma proporção maior, em relação aos deputados da “Oposição Consistente” de suas emendas ao orçamento da União.

Desta forma, há indícios que a implantação do orçamento impositivo, conforme estabelecido pela EC 86/2015, não logrou completo êxito em garantir a execução equitativa das emendas parlamentares individuais em 2017, contrariando o que preconiza o parágrafo 18 do artigo 166 da Constituição Federal.

Dadas as limitações do estudo, a análise realizada tratou apenas do valor empenhado, que é a primeira etapa do gasto público. É razoável supor que os parlamentares da base do governo possuam uma influência maior nas etapas subsequentes ao empenho das respectivas emendas.

Desta forma, é possível que nas etapas de liquidação e pagamento a diferença em favor dos parlamentares da base governista seja ainda maior que R\$316 mil, dado que os responsáveis pela execução das emendas são os ministros compõem o Governo.

Embora seja estatisticamente significativa, como demonstrado, a diferença entre os volumes médios empenhados por deputados da base governista e da oposição não é elevada (R\$316 mil, frente ao valor de R\$ 15,3 milhões para emendas, por parlamentar), o que nos leva a concluir que, para além de questões de alinhamento ideológico e de valores pessoais, outras compensações devem importar mais para a permanência de deputados na base do governo, como a ocupação de cargos públicos e espaços na Esplanada dos Ministérios ou a destinação de recursos federais para bases eleitorais, hipóteses já tratadas em outros estudos mas que valem a pena serem testadas de forma aprofundada por novas pesquisas, tendo em vista as mudanças institucionais e as novas bases de dados disponíveis.

## **2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma das limitações desse trabalho é o período de análise, muito curto devido à mudança de governo, dado o impeachment da Presidente Dilma ocorrido em meados de 2016. Outra restrição é ausência de avaliação dos dados relativos ao pagamento das emendas, que também se pressupõem sofrerem influência política. Tal falta se justifica pelo fato dos pagamentos em um determinado ano se referirem, em grande parte, à empenhos realizados em anos anteriores (restos a pagar), o que nos leva novamente ao problema da mudança de governo ocorrida em 2016. Considere-se ainda que até de 2014 a marcação das emendas parlamentares na base de dados de execução orçamentária não era consistente, o que dificulta a realização de estudos comparativos com períodos anteriores.

Outra limitação relevante é o fato de o modelo de análise adotado no estudo limitar-se somente à uma variável: a posição política do parlamentar, que é classificado como sendo da

base do governo ou de oposição. Outros fatores também podem ajudar a explicar a execução de emendas orçamentárias individuais, tais como a experiência do parlamentar, seu conhecimento do funcionamento da máquina estatal, ou mesmo as características de sua base eleitoral, considerando que cidades com maior capacidade institucional cobram mais de seus representantes e são mais preparadas para apresentar projetos, viabilizar convênios com a União e garantir a execução descentralizada das emendas.

Espera-se que este artigo tenha contribuído para a reflexão crítica sobre as consequências da imposição da execução de emendas parlamentares individuais do orçamento da União e que tenha aberto a perspectivas para o desenvolvimento de futuras pesquisas, mais abrangentes e complementares à discussão aqui iniciada.

### **3 A RELEVÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA BASE DE SUSTENTAÇÃO DO GOVERNO NO CONGRESSO (Artigo 2)**

Este artigo se propõe a verificar se há correlação entre o volume de recursos oriundos de transferências voluntárias da União para municípios e o fato desses municípios serem bases eleitorais de deputados federais que apoiam ou não o Governo, como prevê a literatura que trata da formação de coalizões de apoio ao Executivo no Congresso Nacional.

Também analisa se fatores políticos locais e regionais ou a capacidade institucional de prefeituras são capazes de influenciar a alocação de transferências voluntárias da União para municípios.

#### **3.1 INTRODUÇÃO**

As transferências voluntárias tratadas nesse artigo são os repasses de recursos financeiros da União para entes subnacionais, não decorrentes de determinação constitucional ou legal, por meio da celebração de acordo formal para a realização de obras ou prestação de serviços nas cidades beneficiadas.

Segundo dados do Portal de Convênios do Governo Federal – SICONV, nos anos de 2017 e 2018 foram assinados 28.828 convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres, que correspondem ao valor de 21,6 bilhões de reais. Esses recursos beneficiaram 5.277 municípios, o que corresponde a 94,7% do total de cidades brasileiras.

A discussão sobre o presidencialismo de coalizão, teoria que trata da relação entre Executivo e Legislativo, é presente no Brasil desde a década de 1980 (ABRANCHES, 1988). Fornece um arcabouço teórico para explicar como se construiu a governabilidade no Brasil pós-Constituição de 1988 (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005), e permite a identificação dos



instrumentos concretos que o Presidente dispõe para conseguir o apoio de congressistas para implementar sua agenda (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011).

A literatura (BITTENCOURT, 2015; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; PEREIRA; MUELLER, 2002) aponta que o Poder Executivo no Brasil se vale, além do alinhamento ideológico-partidário, de três tipos de estratégias para formar e manter sua base de apoio no Congresso: a execução de emendas parlamentares de forma a privilegiar os deputados da base governista; o compartilhamento de espaços nas estruturas de governo, por meio da nomeação de pessoas ligadas a partidos e a parlamentares da base governista para assumirem funções nos diversos órgãos e instituições federais; e o direcionamento de recursos da União para ações e projetos nas bases eleitorais dos parlamentares alinhados com o Governo, que é o objeto desse artigo.

A pesquisa é eminentemente quantitativa. A partir do levantamento de dados relativos a votações nominais com o auxílio do Basômetro (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012), identificou-se os polos antagônicos na Câmara, formados pelos deputados que votam seguindo a orientação do Governo e os que o contrariam sistematicamente. A partir da análise de dados do TSE relativos às eleições de 2014, foram levantados os percentuais de votos obtidos pelos deputados federais em cada município. Inferiu-se que os quatro municípios em que o deputado obteve proporcionalmente mais votos pertencem a sua base eleitoral, supondo-se que ele investiu relativamente mais recursos de sua campanha eleitoral nessas localidades. Cruzando essa base de municípios com dados das transferências voluntárias da União, obtidos no SICONV, se verificou, por meio de testes estatísticos, se o volume de recursos transferidos voluntariamente pela União e recebidos por um determinado município tem relação com o fato do município ser ou não base eleitoral de deputado alinhado ou de oposição ao Governo na Câmara Federal, e que outros fatores podem influenciar nessa alocação de recursos.

O artigo está dividido em quatro seções, sendo a primeira essa introdução, que apresenta o objetivo da pesquisa, explicita o referencial teórico adotado e faz uma contextualização das transferências voluntárias da União. A segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos, que envolvem a escolha das variáveis relevantes e as fontes de dados, formaliza as hipóteses a serem testadas e detalha os procedimentos relativos à seleção de deputados e municípios. A terceira apresenta a análise dos dados e os resultados encontrados após a aplicação dos testes estatísticos e a quarta e última seção traz as considerações finais a respeito dos achados da pesquisa.

### **3.1.1 Referencial Teórico**

O referencial teórico que deu suporte à pesquisa é o presidencialismo de coalizão nas perspectivas, principalmente, de Sérgio Abranches, que cunhou a expressão no Brasil em fins dos anos 80 (ABRANCHES, 1988), e Fernando Limongi (LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; LIMONGI, 2006).

Sérgio Abranches (1988) argumenta que no Brasil a combinação do sistema eleitoral proporcional com o multipartidarismo e a centralização de poder no Presidente propicia a formação de grandes coalizões para sustentarem o Executivo. Este sistema seria caracterizado pela instabilidade, alto risco e sustentação política baseada no desempenho de curto prazo do governo e na disposição deste em respeitar estritamente os acordos com a base, acordos esses que nem sempre são explícitos. Outro aspecto do presidencialismo no Brasil seria a necessidade de a coalizão contemplar não somente a maioria dos parlamentares e partidos políticos, mas também de levar em consideração questões regionais, de interesse dos estados, dada a força política dos governadores. Toda essa complexidade, segundo Abranches (1988), aponta que o presidencialismo de coalizão é um sistema de baixa governabilidade.

Limongi (2006) se contrapõe à visão do sistema político brasileiro como sendo atípico, mais uma "jabuticaba". Para ele, o presidencialismo de coalizão verificado no Brasil não se diferencia significativamente de algumas das principais democracias consolidadas, presidencialistas ou parlamentaristas. Segundo o pesquisador, o *modus operandi* do governo brasileiro é o mesmo da maioria das democracias contemporâneas, onde o Executivo controla a agenda legislativa e consegue aprovar um percentual alto de suas proposições uma vez que tem à disposição um consistente apoio partidário. Comprova esta afirmação a partir de estudos do funcionamento de governos parlamentaristas contemporâneos, que utilizam como indicadores a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo e a taxa de dominância sobre a produção legal, sendo que ambas taxas alcançam índices, na média, próximos de 90% nas democracias maduras. No Brasil, no período democrático posterior à promulgação da Constituição de 1988, a taxa de sucesso das iniciativas do Executivo é de aproximadamente 71%, enquanto a taxa de dominância é de 85%. Esses índices são parecidos para todos os presidentes do período, mas significativamente superiores aos observados no período democrático anterior, entre 1946 e 1964. Isso demonstra que houve uma mudança nas relações entre o Executivo e o Legislativo decorrente da nova estrutura institucional, e não dos méritos pessoais dos presidentes do período analisado (LIMONGI, 2006).

Ao contrário do que diz o senso comum, Limongi (2006) demonstra que os governos têm sido bem-sucedidos pois contam com coalizões partidárias consistentes, onde a disciplina dos partidos é a norma, e o resultados das votações em plenário são previsíveis. Quanto à suposição que as minorias teriam grande capacidade de obstrução e veto, Limongi afirma que na realidade essa hipótese não se confirma, pois a maioria tem como evitar que minorias consigam bloquear propostas consideradas importantes. Além do mais, o presidente brasileiro também dispõe de

grande poder de decreto, por meio da edição de medidas provisórias<sup>3</sup> que "atropelam" as minorias, mas que não podem ser utilizadas contra majorias, uma vez que estas têm o poder de derrubá-las.

Faria (2018) argumenta que a Constituição brasileira de 1988 ampliou excessivamente os poderes do Presidente em detrimento do Congresso Nacional. Isso decorreu da histórica lentidão do Legislativo, que se contrapunha a necessidade de ação rápida do Governo exigida pela sociedade brasileira. Assim, capacitou-se o Presidente com poderes legislativos, dentre os quais destaca-se o de editar medidas provisórias. Desta forma, ao mesmo tempo em que o Presidente necessita do apoio de uma ampla coalizão multipartidária para governar, ele também possui poderes de iniciativa legislativa que lhe permitem enfrentar as dificuldades impostas pelo processo legislativo ordinário (FARIA, 2018).

Albala (2017) chama atenção para um ponto pouco estudado na literatura sobre presidencialismo de coalizão: o desafio de se construir (e manter) coalizões em sistemas bicamerais, em especial porque a necessidade de se conseguir apoio em duas Casas Legislativas amplia sobremaneira “a sombra do imprevisto”. Nesse sentido, seu trabalho investiga 25 casos na América Latina para verificar se a manutenção do apoio nas duas Casas é uma condição suficiente para o sucesso e sobrevivência da coalizão. A conclusão, contrariando o senso comum, é que não. Ou seja, o controle bicameral não assegura a sobrevivência da coalizão.

Outra argumentação que Limongi ataca é a que atribui problemas de falta de legitimidade democrática ao nosso parlamento. Contra essa linha de argumentação, demonstra que, na esmagadora maioria dos casos, os parlamentares brasileiros são eleitos em pleitos competitivos,

---

<sup>3</sup> Medidas provisórias – MP são editadas pelo Presidente da República e imediatamente submetidas ao Congresso Nacional, que as avalia quanto à forma e ao mérito. O caráter provisório deriva do fato do Legislativo poder aprová-las, convertendo-as em lei, ou rejeitá-las. Toda MP deve cumprir os pressupostos formais de relevância e de urgência e não pode tratar de matérias vedadas pela Constituição (art. 62, § 1º). A MP assume eficácia imediata após sua publicação e tem prazo de vigência de 60 dias, prorrogáveis por mais 60. No caso do Congresso não tiver convertido uma MP em lei no prazo de 120 dias, ela perde automaticamente sua eficácia (CF, art. 62, §§ 3º e 7º).

onde coexistem duas ou mais composições partidárias em disputa, não sendo verdadeira a hipótese de que a regra é existência de redutos eleitorais, onde políticos dominam e manipulam eleitores. Assim sendo, o Parlamento brasileiro tem toda a legitimidade para forçar o Executivo a negociar, como ocorre nas democracias maduras (LIMONGI, 2006).

De acordo com Batista (2015), é preciso relativizar o poder do Presidente da República, na medida em que as coalizões são plurais e não monolíticas, com distribuição do comando de Ministérios para múltiplos partidos. Assim, uma hipótese a ser estudada é a influência dos ministros e dos deputados de seu partido na execução dos recursos do setor que detém o domínio. Ou seja, os ministros tenderiam a privilegiar a execução de emendas de parlamentares de seu próprio partido e a direcionar recursos federais para suas próprias bases eleitorais e para as de deputados de seu grupo político.

Silva (2014), nessa mesma linha, afirma que é necessário matizar o controle da agenda por parte do Poder Executivo. O autor chama atenção para o fenômeno da apropriação da agenda legislativa, no qual o Executivo, de forma estratégica, aproveita projetos em tramitação no Congresso para elaborar e apresentar suas próprias proposições, incorporando-os à sua agenda legislativa e, em alguns casos, impedindo ou atropelando o debate que já vinha ocorrendo no Parlamento. Ou seja, o Poder Executivo assume a “paternidade” de proposições que já se encontram em tramitação no Congresso e impõe suas preferências.

Levantamento de Araújo e Silva (2012) mostrou que, entre 1995 e 2010, aproximadamente 18% das medidas provisórias e 40% dos projetos de lei encaminhadas pelo Executivo decorreram de associação total ou parcial, ou seja, da apropriação de matérias que já tramitavam no Congresso.

O Governo Temer comprovou o potencial de governabilidade do presidencialismo de coalizão no Brasil ao conseguir impor sua agenda e formar um apoio majoritário no Congresso

Nacional, isso em meio a uma situação econômica e social desfavorável, além de baixa popularidade. Michel Temer aprovou uma reforma trabalhista impopular ao mesmo tempo em que escapou de graves denúncias de corrupção no Legislativo. Isso foi possível por meio da distribuição de ministérios a partidos de sua base e a formação de uma coalizão partidária ideologicamente homogênea, e também com a destinação de recursos governamentais para aliados (FELIÚ, 2018).

### **3.1.2 Transferências Voluntárias e Consolidação da Base Aliada**

Conforme estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal. São os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios, ou dos estados para municípios, em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou a prestação de serviços de interesse comum e coincidente às esferas de governo envolvidas.

As transferências voluntárias da União viabilizam que os municípios, em especial os pequenos, ampliem o leque e a qualidade dos serviços prestados à população e possa realizar investimentos. Isso é ainda mais óbvio no contexto de ajuste fiscal, em que os municípios têm baixa capacidade de endividamento e são obrigados a realizar os gastos sociais, garantidos por lei, via vinculação de receitas orçamentárias (SOARES & MELO, 2016).

Do ponto de vista do Executivo Federal, que precisa angariar apoio no Congresso para tocar sua agenda, é de se esperar que as transferências voluntárias sejam um relevante recurso negociado para a formação de uma coalizão de apoio ao Governo, como é previsto pelos estudos que descrevem o presidencialismo de coalizão.

Por outro lado, atualmente, 90,4% do orçamento federal é de execução obrigatória: despesas de pessoal, previdência, transferências a estados e municípios, pagamento de juros e amortização da dívida pública (GREGGIANIN et al, 2019). Na prática, a maior parte das despesas de custeio também é de execução obrigatória, pois não se pode deixar de pagar as faturas de energia elétrica, água e esgoto e serviços de apoio (vigilância, limpeza, etc.) que são essenciais ao funcionamento dos órgãos e à prestação dos serviços públicos. Sobram, como recursos de aplicação realmente discricionária, apenas parte do custeio, as dotações para novos programas ou expansão de programas existentes e, principalmente, o investimento público não protegido legalmente. Neste contexto de restrição fiscal e estreita margem para implantação ou ampliação de novos programas e projetos, ganha ainda mais relevância a preocupação com a qualidade do gasto público.

O Decreto 6.170/2007 regulamentou os convênios e contratos de repasse celebrados entre o Governo Federal e órgãos ou entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos e estabeleceu que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses - SICONV, acessível, por meio do Portal dos Convênios, na internet. O SICONV cobre todo o ciclo de vida das operações de transferências voluntárias, desde a oferta de recursos até a prestação de contas (BRASIL, 2007).

Supõe-se que a alocação recursos federais para a execução de obras ou prestação de serviços orientada por uma lógica político-eleitoral não deva ser capaz de otimizar a aplicação dos cada vez mais escassos recursos públicos. Para se ter uma dimensão da questão, no ano de 2018 foram registrados no SICONV novos convênios e outros instrumentos correspondentes a transferências voluntárias da União no montante de 21,6 bilhões de reais. Considerando que a lei orçamentária desse mesmo ano – LOA-2018 previa um montante de investimentos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social na ordem de 44 bilhões de reais, podemos dimensionar a relevância do objeto em estudo (BRASIL, 2018).

Desta forma, o artigo busca compreender se, e em que medida, o Governo Federal direciona recursos para nichos eleitorais de deputados de sua base de apoio no Congresso, considerando que uma forma de se fazer isso seria por meio da seleção discricionária de municípios para a formalização de convênios, e outros instrumentos, que são obrigatoriamente registrados no SICONV.

### **3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A metodologia utilizada na pesquisa é predominantemente quantitativa. Com o intuito de verificar se há correlação entre a destinação voluntária de recursos federais para municípios e a negociação entre o Executivo Federal, partidos políticos e parlamentares para a formação da base de apoio ao Governo na Câmara dos Deputados, foram utilizadas seguintes bases de dados e fontes de informação: i) bases de dados do TSE relativas às eleições de 2014; ii) votações nominais na Câmara, levantadas com o auxílio do Basômetro (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012); iii) informações relativas à transferências voluntárias da União, extraídas do Portal de Convênios do Governo Federal (SICONV); iv) dados do IBGE sobre população e prefeituras dos municípios brasileiros; e v) avaliação da efetividade da gestão municipal realizada pelo Instituto Rui Barbosa.

#### **3.2.1 Variáveis Relevantes**

Supõe-se que além da eventual influência do parlamentar federal que tenha base em determinado município, outras forças políticas, como o próprio prefeito do município e o governador do Estado, e a capacidade institucional da respectiva prefeitura devem contribuir, em maior ou menor grau, para que se efetivem transferências voluntárias do Governo Federal para a região.

Desta forma, testou-se a influência de outras variáveis com potencial explicativo para o fenômeno em estudo, quais sejam: i) a capacidade institucional do município, aferida pelo Índice



de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM; ii) o partido político ao qual o prefeito está filiado; iii) o partido político ao qual o governador do Estado ao qual pertence o município está filiado; iv) o alinhamento político entre o prefeito e a base partidária de sustentação ao Governo no Congresso; v) o alinhamento político entre o governador do Estado ao qual pertence o município beneficiado e a base partidária de sustentação ao Governo no Congresso.

Entende-se que municípios com maior capacidade institucional tenham melhores condições para buscar recursos oriundos de transferências voluntárias da União, uma vez que suas burocracias possuem melhores condições técnicas para elaborar e desenvolver projetos e programas a fim de acessar recursos federais, de modo relativamente autônomo em relação às iniciativas de políticos ligados à cidade. Para verificar esta hipótese, recorreu-se a uma variável *proxy* que pudesse representar essa capacidade institucional das administrações municipais, e a escolhida foi o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), desenvolvido pelo Instituto Rui Barbosa. Ele é uma ferramenta de diagnóstico que visa à aferição da efetividade da gestão administrativa das prefeituras. O IEGM é composto por sete indicadores relacionados à educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção das cidades e governança da tecnologia da informação (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2016).

Neste trabalho foi considerada a edição 2016 do IEGM Brasil, que apresenta uma escala categórica de cinco pontos. A tabela 3 retrata tais categorias, assim como a quantidade de municípios nelas enquadrados na pesquisa realizada em 2016.

**Tabela 3** – Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

	Frequência	Percentual
A (Altamente efetiva)	0	0,0
B+ (Muito efetiva)	88	1,6
B (Efetiva)	1.111	19,9
C+ (Em fase de adequação)	1.483	26,6
C (Baixo nível de adequação)	1.784	32,0
Total	4.466	80,2

Fonte: Instituto Rui Barbosa. IEGM Brasil 2016

A cobertura do IEGM 2016 é razoavelmente abrangente: 4.446 municípios passaram pela avaliação e possuem dados que permitem levar em conta essa variável na análise. Entretanto, 1.104 municípios, ou 19,8% do total de cidades brasileiras, não são classificados pelo índice. A ausência de avaliação se concentra em alguns estados, sendo que em quatro deles, mais de um terço dos municípios não foram avaliados: Bahia (45%), Ceará (61%), Amazonas (95%) e Pernambuco, que não teve nenhum município avaliado.

Partidos políticos tem estruturas, capacidade de financiamento de campanhas eleitorais e níveis de organização local, regional e nacional muito diferentes entre si, e são instituições importantes na cena política nacional. Estudo conduzido por Braga e Pimentel Jr. chegou à conclusão que “para quase metade dos eleitores os partidos fazem algum sentido, seja do ponto de vista da representação de ideias, seja pelos sentimentos a eles direcionados” (BRAGA & PIMENTEL JR, 2011 - p. 297). Desta forma, incluiu-se tanto o partido do prefeito quanto o partido do governador do Estado em que se encontra o município beneficiado no rol das possíveis variáveis explicativas do volume transferências voluntárias recebidas pelo município.

Batista (2015) aponta que parlamentares do mesmo partido do ministro são especialmente beneficiados em seus pleitos junto ao Ministério, assim como os do partido do presidente, mas os parlamentares dos demais partidos da coalizão de apoio ao Governo também não podem reclamar. Desta forma, introduziu-se duas variáveis dicotômicas a serem testadas como capazes ou não de predizer o volume de transferências voluntárias recebidas por determinado município: se o prefeito é filiado ou não a um partido que está na coalizão de apoio ao Governo no Congresso Nacional, e se, analogamente, o governador do Estado pertence ou não aos quadros de partido da base do Presidente da República.

Feliú (2018), considerando dados de votações nominais no Congresso Nacional, estimou que a base de sustentação do governo Temer em 2017 era composta pelos seguintes partidos: DEM, PEN, PMDB, PP, PR, PRB, PRP, PSC, PSD, PSDB, PSL, PTB e SD. Utilizou-se esse levantamento para se aferir o alinhamento político dos prefeitos e governadores com a base de apoio ao Governo Federal em 2017.

### 3.2.2 Hipóteses

Foram construídas as seguintes hipóteses nulas, que serão confrontadas com dados relativos à execução de convênios e instrumentos congêneres registrados no SICONV, firmados entre órgãos federais e entidades municipais:

$H_{0(a)}$ : A distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios é a mesma entre aqueles que são base eleitoral de deputados federais que fazem parte da coalizão de apoio do Governo e os que são base eleitoral de deputados federais que estão na oposição;

$H_{0(b)}$ : A distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios é a mesma entre as categorias do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM;

$H_{0(c)}$ : A distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios é a mesma, independentemente do partido do prefeito;

$H_{0(d)}$ : A distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios é a mesma, independentemente do partido do governador do Estado do qual fazem parte;

$H_{0(e)}$ : A distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios é a mesma, independente do prefeito ser filiado a um partido que está na base de apoio do Governo ou não;

$H_{0(f)}$ : A distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios é a mesma, independente do governador do Estado em que se inserem ser filiado a um partido que está na base de apoio do Governo ou não.

### 3.2.3 Seleção de Deputados e Municípios

Para identificar a base aliada e a oposição ao Governo na Câmara Federal, utilizou-se o Basômetro, ferramenta interativa desenvolvida pelo O Estado de São Paulo que permite medir o apoio dos parlamentares e acompanhar como eles se posicionaram nas votações (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012). A base de votos utilizada pelo Basômetro considera todas as votações nominais, que são as únicas em que o voto individual de cada parlamentar é computado. Dado que o objetivo é avaliar a aderência dos parlamentares às preferências do Executivo, não entraram no levantamento os casos em que a liderança do Governo não orientou os deputados de sua base sobre como votar.

Desta forma, define-se a taxa de governismo de um parlamentar, para um determinado período, como sendo o resultado da divisão do número de seus votos pró-governo pelo total de votos dados pelo parlamentar no período (a favor e contra o governo, abstenção e obstrução) nas votações nominais que tenha participado e que o Governo tenha dado orientação de voto.

Para aumentar o contraste, objetivando dar clareza à análise e permitir a obtenção de resultados mais nítidos, foram constituídos dois grupos bem definidos de parlamentares, posicionados politicamente em campos opostos. O primeiro, denominado nesse estudo como “Base Governista Consistente” é composto pelos deputados que tenham votado, entre primeiro de outubro de 2016 e 30 de abril de 2017, seguindo a orientação do governo em pelo menos 99% das vezes. Ou seja, a taxa de governismo dos deputados desse grupo foi igual ou maior que 99 no período considerado. O segundo grupo, denominado “Oposição Consistente”, é composto

pelos deputados que votaram, no mesmo período, contrariando a posição governista em pelo menos 80% das vezes. Ou seja, a taxa de governismo desse grupo é igual ou menor que 20.

A data de início do período que define a posição do parlamentar em relação ao Governo, primeiro de outubro de 2016, foi escolhida por corresponder à retomada da normalidade do Congresso Nacional, depois da mudança de governo ocasionada pelo *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Por outro lado, a data final desse período, 30 de abril de 2017, foi arbitrada considerando que é razoável esperar que haja uma defasagem de pelo menos um semestre entre o fechamento de um acordo entre um parlamentar ou partido político com a liderança do governo e uma eventual repercussão na destinação de recursos para suas bases eleitorais ou na execução de suas emendas, o que precisa ser precedido, via de regra, pela elaboração de projetos básicos, publicação de editais, assinatura de convênios, etc.

Entre 01/10/2016 e 30/04/2017 ocorreram 124 votações nominais. Considerando os parâmetros citados, a “Base Governista Consistente” nesse período era composta por 101 deputados. Por outro lado, a “Oposição Consistente” tinha 102 deputados. Só foram considerados os parlamentares que estavam no cargo na data da última votação do período selecionado.

Na sequência, de forma aleatória, foram selecionados 50 deputados de cada um dos dois grupos para compor as amostras para as quais analisamos os dados referente às eleições ocorridas em 2014, para verificarmos se suas respectivas bases eleitorais foram agraciadas ou não com recursos federais de forma significativamente diferente das demais cidades que também receberam recursos voluntários da União registrados no Portal de Convênios do Governo Federal - SICONV.

As duas amostras de deputados, detalhadas no anexo I, contemplou 24 estados, a saber: AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, MS, MT, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RN, RR, RS, SC, SE, SP.

Os dados referentes à transferência voluntária de recursos da União para municípios correspondem ao período de 01/01/2017 a 31/12/2018 e foram extraídos das bases do SICONV.

Para cada uma das 5.277 cidades beneficiadas por recursos federais em 2017 e 2018, de acordo com os registros do SICONV, foi calculada, utilizando-se dados do TSE relativos às eleições de 2014, a votação proporcional alcançada pelos deputados que compõem as duas amostras (base governista e oposição).

Definiu-se a votação proporcional do candidato a deputado federal nas eleições de 2014 em determinado município como sendo a razão entre o número de votos obtidos pelo candidato e a quantidade total de votos válidos para deputado federal registrados naquele município. Ou seja, somando-se o percentual de votos alcançados por todos os candidatos a deputado federal em determinado município chega-se, por definição, ao total de 100%.

O próximo passo foi elencar os quatro municípios, entre aqueles que receberam transferências voluntárias da União, em que cada um dos deputados das duas amostras previamente estabelecidas (“Base Governista Consistente” e “Oposição Consistente”) obtiveram suas maiores votações proporcionais. Considera-se que esses municípios devem fazer parte da base eleitoral dos respectivos deputados.

Seguindo este procedimento, no limite poderiam ser identificados até 200 (= 4 x 50) municípios como sendo pertencentes às bases eleitorais da amostra de deputados federais da “Base Governista Consistente” e outros 200 municípios ligados à amostra de deputados da “Oposição Consistente”. Entretanto, como era de se esperar, alguns municípios apareceram como sendo base eleitoral de mais de um deputado. Nesses casos, optou-se por computar o

município como pertencente à base eleitoral do deputado que nele obteve o maior número de votos.

Exemplificando este ponto, identificou-se que a cidade de São Gonçalo, no Estado do Rio de Janeiro, foi significativa para a eleição de dois deputados elencados no estudo: o deputado Roberto S. Sales, pertencente à “Base Governista Consistente”, obteve 3,45% dos votos válidos para deputado registrados no município, enquanto a deputada Jandira Feghali, da “Oposição Consistente”, ficou com 1,29% dos votos válidos. Seguindo o critério adotado, o município foi caracterizado como fazendo parte de base eleitoral de deputado da “Base Governista Consistente”, uma vez que o deputado Roberto S. Sales é da base governista e obteve mais votos que a deputada representante da “Oposição Consistente”.

Ao fim desse procedimento, identificou-se 191 municípios como pertencentes às bases eleitorais de deputados integrantes da “Base Governista Consistente” e 180 como sendo pertencentes às bases eleitorais de deputados da “Oposição Consistente” ao Governo Federal.

No anexo II é apresentada a relação de municípios que são bases eleitorais de deputados da “Base Governista Consistente” ou da “Oposição Consistente”.

### **3.3 ANÁLISE DE DADOS E RESULTADOS**

Analisou-se o banco de dados relativo a todas as transferências voluntárias da União, ponderadas pelo número de habitantes de cada município beneficiado, para os anos de 2017 e 2018. A análise de valores absolutos não é adequada neste caso, pois a desproporção entre as cidades é grande: enquanto algumas têm população de poucos milhares de residentes e territórios pequenos, outras possuem milhões de habitantes e tem área geográfica e infraestrutura muito maiores.

Desconsiderou-se da análise os municípios que não registraram valores de transferências, uma vez que o objetivo do estudo é justamente entender os motivos subjacentes à escolha dos

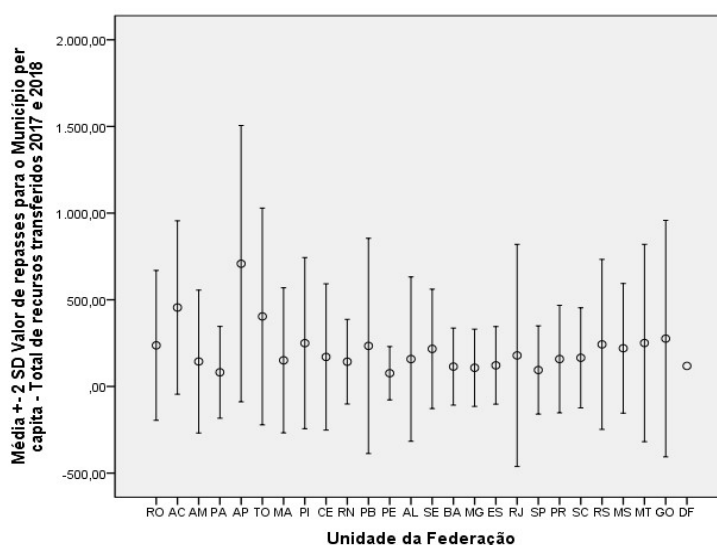
municípios beneficiados. Desta forma, o número de municípios beneficiados por transferências voluntárias da União foi de 5.277, o que corresponde a 94,7% do total de cidade brasileiras, enquanto o número de municípios que não receberam transferências voluntárias da União no período foi de 293, que representa 5,3% do total.

Por meio da análise de dados disponibilizados no SICONV, levantou-se que em 2017 e 2018 foram realizadas, respectivamente, 14.725 e 14.103 operações envolvendo transferências de recursos da União. O valor total dessas operações correspondeu a R\$ 11,27 bilhões em 2017 e R\$10,29 bilhões em 2018, dos quais foram empenhados R\$ 9,4 bilhões em 2017 e R\$ 8,07 bilhões em 2018. Já os valores efetivamente pagos relativos a essas transferências foram bem menores, ficando em R\$ 2,07 bilhões em 2017 e R\$ 590 milhões em 2018. Isso se dá pelo fato do ciclo de execução do instrumento (convênio, contrato de repasse, etc.) ser superior a um ano.

Uma análise segmentada por Estado da distribuição per capita das transferências voluntárias da União revelou que os valores relativos a repasses para cidades pertencentes ao Estado de Roraima (RR) foram atípicos (*outliers*), uma vez que o respectivo valor médio e o desvio-padrão são significativamente maiores que o observado para os demais estados. Provavelmente isso se deu pelo fato do Estado ser dividido em apenas 15 municípios, ter uma população muito pequena, de 450.479 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010). A boa técnica estatística recomenda sua retirada da análise para evitar uma influência fortuita e enviesada nos resultados (FIELD, 2009).

Após a exclusão dos 15 municípios pertencentes ao Estado de Roraima, as distribuições dos valores per capita de repasses voluntários da União para os municípios demonstram que há ainda importantes variações entre as unidades da Federação, com destaque para Amapá, Tocantins e Acre. Entretanto, uma análise visual da distribuição indica que os valores médios estão dentro de uma faixa de dois desvios-padrão.





**Figura 3** – Distribuição de transferências por Estado, excluindo RR

Fonte: SICONV e IBGE. Elaboração própria.

Aplicando-se os testes Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk para verificar a normalidade da distribuição dos valores relativos à variável dependente, no caso as transferências voluntárias da União para municípios nos anos de 2017 e 2018, não foi possível recusar a hipótese de que a distribuição não é normal, a um nível de significância de 0,10, conforme resume a tabela 4.

Segundo Pino (2014), uma das formas aceitas para se superar o problema da ocorrência de uma distribuição não normal é a transformação de dados, a fim de aproximar a distribuição em estudo da distribuição normal, sendo que uma das mais usadas é a transformação potência. Segundo o autor, o pesquisador deve analisar os dados antes de decidir como enfrentar o problema, bem como qual teste utilizar e qual transformação ou enfoque considerar para minimizar os efeitos da não normalidade.

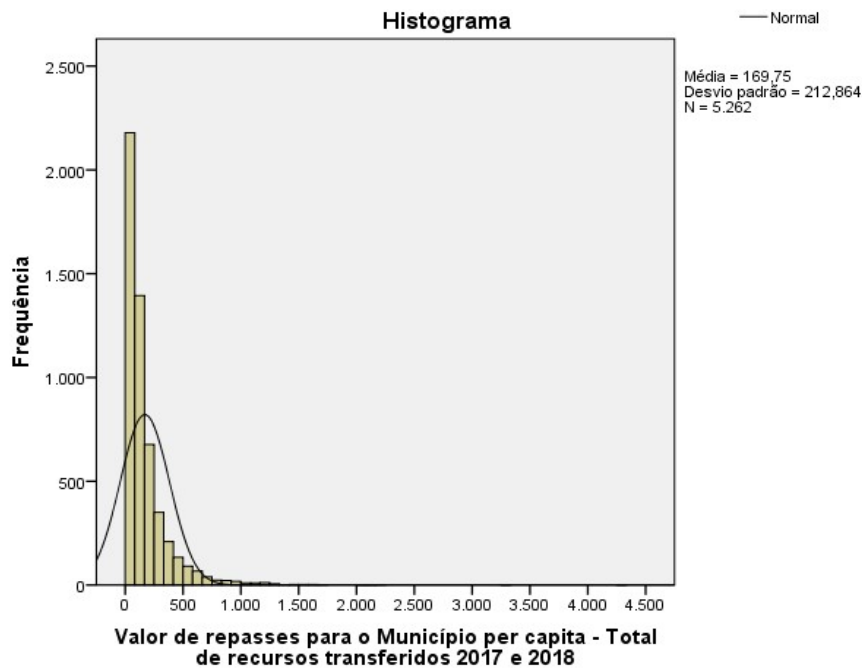
No caso em estudo, mesmo quando aplicamos uma transformação logarítmica, que foi a que melhor se adequou aos dados, continuou não sendo possível recusar a hipótese de que a distribuição não é normal, de acordo com os resultados dos mesmos testes citados.

**Tabela 4 - Testes de Normalidade**

	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
Valor de repasses para o Município per capita - Total de recursos transferidos 2017 e 2018	,210	4.816	,000	,640	4.816	,000
Transf Log10 Valor de repasses para o Município per capita - Total de recursos transferidos 2017 e 2018	,021	4.816	,000	,997	4.816	,000

Fonte: SICONV e IBGE. Elaboração própria.

Confirmando-se que os valores da variável dependente não possuem distribuição normal, nem após sua transformação em logaritmos, raiz quadrada ou razões (FIELD, 2009), não é recomendada a utilização de testes e procedimentos estatísticos que supõem uma distribuição normal de valores na população analisada, como comparações de médias, análises de variância e regressões (DENIS, 2019; TRIOLA, 1999).

**Figura 4 – Distribuição per capita de transferências voluntárias da União**

Fonte: SICONV e IBGE. Elaboração própria.

Constatando-se que a variável dependente possui uma distribuição que viola a suposição de normalidade da população, coloca-se como alternativa de análise para testar a relação entre as variáveis consideradas no estudo os procedimentos ou métodos estatísticos não-paramétricos ou “livres de distribuição específica” (FIELD, 2009; TRIOLA, 1999).

Considerando que o valor das transferências recebidas por um determinado município não possui relação de dependência com as recebidas por outro, os testes não-paramétricos utilizados devem ser aplicáveis a amostras independentes (TRIOLA, 1999). Para dados com estas características, os testes “U de Mann Whitney”, “Kruskal-Wallis”, e “Teste de Medianas de Amostras Independentes” são indicados. No caso de grupos formados por variáveis independentes com duas categorias (exemplo: posicionamento governista ou oposicionista do deputado federal representante do município), o Teste U de Mann Whitney foi aplicado. Já no caso de variáveis independentes com três ou mais categorias (ex: categorias do IEGM Brasil) o Teste de Kruskal-Wallis foi utilizado. De todo modo, ambos os testes operam sob o conceito de testar a hipótese nula de que as duas (ou mais) amostras/grupos provém de uma mesma distribuição de postos/ordenamento de valores (FIELD, 2009; TRIOLA, 1999).

Com relação à hipótese que buscou avaliar se há correlação entre a distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios e o fato do município ser base eleitoral de deputados federal integrante da coalizão de apoio do Governo ou da oposição, os testes estatísticos utilizados foram consistentes, apontando que não há diferença nos valores repassados aos municípios, quando se considera o posicionamento "Governista" ou "Oposicionista" do Deputado Federal representante do Município.

Ou seja, quando se testou a capacidade efetiva de deputados desses dois campos opostos em levar recursos federais para suas bases eleitorais (consideradas como sendo os municípios em que tiveram, proporcionalmente, suas melhores votações), verificou-se que não é possível

afirmar que deputados da base governista tenham mais sucesso que os da oposição em direcionar as transferências voluntárias da União.

Esse resultado pode parecer contrário ao senso comum, mas vários fatores ajudam a entendê-lo. O primeiro deles é que, dada as complexas características da federação e do sistema político brasileiro, outras variáveis também podem influenciar na distribuição discricionária de recursos da União para municípios, como a filiação política do prefeito da cidade e a do governador do Estado, além do alinhamento político deles com a coalizão política que dá suporte ao Governo Federal. É de pleno conhecimento o fato que alguns prefeitos e governadores têm mais acessos que outros aos gabinetes de ministros e de outras autoridades que administram importantes fatias do orçamento federal (BATISTA, 2015). Essas variáveis foram levadas em consideração nesse estudo e os resultados encontrados corroboram esse entendimento, como será visto mais à frente.

Outra ponderação que precisa ser feita a respeito desse resultado é que aproximadamente 40% das transferências voluntárias da União foram decorrentes, nos anos de 2017 e 2018, de emendas parlamentares individuais. Tais programações passaram a ser de execução obrigatória, por força da Emenda Constitucional 86 de 2015 – EC 86/15. No capítulo anterior dessa dissertação foi demonstrado que, apesar da determinação constitucional, houve uma diferença entre o volume de recursos empenhados em 2017 oriundos de emendas individuais, da ordem de R\$ 316 mil na média, em favor de cada parlamentar da base governista. Entretanto, essa diferença é relativamente pequena, dado o valor total das emendas. Desta forma, há um viés que leva a uma distribuição mais equânime de parte considerável das transferências voluntárias da União, e isso pode ajudar a explicar, pelo menos parcialmente, o resultado encontrado.

Quanto à relação entre a distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios e a efetividade ou qualidade da gestão municipal, os testes demonstraram que

há diferença nos valores repassados, quando se considera os níveis de efetividade da gestão municipal, aferidos pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. As cidades da categoria “C+” do IEGM (municípios “em fase de adequação”) apresentam os maiores valores, enquanto as pertencentes à categoria “B+” (municípios de gestão “muito efetiva”) receberam menores valores de repasses voluntários da União.

Seria de se esperar que a capacidade institucional das prefeituras fosse um fator relevante para entendermos o porquê de algumas cidades serem, em termos proporcionais, mais bem aquinhoadas com transferências voluntárias da União que outras. Secretarias de municípios administrativamente melhor estruturados, pelo menos em princípio, são mais preparadas para apresentar projetos, conseguir superar a complexa burocracia para assinar convênios com a União e garantir a execução descentralizada dos recursos. Entretanto, de forma contra intuitiva, não foram as 88 cidades classificadas como de gestão “muito efetiva” (B+) as que conseguiram atrair mais recursos de transferências voluntárias, em termos per capita, mas sim as 1483 cidades classificadas “em fase de adequação” (C+) foram as que obtiveram mais sucesso. Esse resultado não nos autoriza a deduzir que cidades mais bem aparelhadas em termos de burocráticos e institucionais sejam menos eficazes em buscar recursos federais, mas sim que outros fatores também direcionam a alocação de tais recursos, como a ocorrência de políticos influentes na região (prefeito, governador, etc.), fator abordado nesse trabalho, além de outros que ficaram de fora de seu escopo, como a intensidade das políticas de desenvolvimento regional promovidas por órgãos do Governo Federal.

Os testes indicaram que a filiação partidária do prefeito e a do governador do Estado em que se insere o município são fatores que não podem ser desconsiderados caso se queira entender a distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios. Cidades cujos prefeitos são do PMDB receberam montantes maiores, em termos per capita, de transferências voluntárias da União, enquanto aquelas que elegeram prefeitos do PPS ficaram com os menores

valores. Por outro lado, municípios de pertencentes a estados com governadores dos quadros do PDT (AP e MT) receberam, proporcionalmente, mais transferências per capita, ao contrário das cidades de estados governados por filiado ao PCdoB (no caso, só o MA), que receberam valores menores.

Os resultados dos testes permitem inferir que a distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios tem relação com o fato do prefeito ser filiado a um partido que participa da coalizão de sustentação do Governo Federal. Ou seja, há diferença nos valores repassados aos municípios, quando se considera o alinhamento partidário entre prefeito e a base partidária de apoio ao Governo, sendo que os municípios em que o partido político do prefeito não fazia parte da base partidária de apoio ao Governo receberam, proporcionalmente, valores menores de repasses voluntários da União.

Por último, os testes corroboram que há relação entre a distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios e o fato do governador do Estado em que se insere o município ser filiado a um partido que está na base de apoio do Governo. Verificou-se diferença estatisticamente significativa em desfavor de municípios em que o partido político do Governador não fazia parte da base partidária de apoio ao Governo Federal.

O anexo III reproduz uma tabela onde são encontrados todos os resultados obtidos pela aplicação dos testes não paramétricos.

### **3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma inovação adotada nesse artigo foi a forma de se identificar os parlamentares comprometidos com a agenda do Governo e os de oposição. É mais comum que isso seja feito pelo levantamento dos partidos que compõe a coalizão que dá suporte ao Executivo, e daí se pressupõe que todos os parlamentares filiados a esses partidos votarão seguindo as orientações de suas lideranças e, por conseguinte, do governo. Nesse estudo, a filiação partidária não foi

relevante para se definir qual seria a composição da base governista ou da oposição, mas sim o posicionamento concreto de cada parlamentar nas votações em que houve uma indicação explícita de voto por parte do governo. Buscou-se identificar se o parlamentar vota de forma consistente seguindo a orientação do Governo ou se ele, também de forma consistente, vota contrariando os interesses do Executivo. Desta forma chegou-se a dois grupos politicamente opostos na Câmara Federal: aproximadamente uma centena de deputados que quase sempre vota com o Governo, denominada de “Base Governista Consistente” e a outra centena de deputados que o contraria em 80% das vezes ou mais, que chamamos de “Oposição Consistente”.

Observe-se que estas amostras são condizentes com a conjuntura política da época. Todos os 50 deputados da “Base Governista Consistente” eram de fato filiados a partidos que estavam na coalizão que deu suporte ao Governo Temer no período. E dos 50 deputados da “Oposição Consistente”, 49 eram filiados a partidos de oposição, sendo a única exceção a deputada Zenaide Maia, do Estado do Rio Grande do Norte, que embora filiada ao PR, partido da base do Governo Temer, votou contrariando as orientações governamentais em mais de 80% das vezes. Ela migrou para o PHS (Partido Humanista da Solidariedade) em 2018, e foi eleita senadora, estando atualmente filiada ao PROS (Partido Republicado da Ordem Social).

Como a distribuição da variável dependente (valores das transferências voluntárias da União) não possui distribuição normal, não se recomenda o uso de modelo de regressão ou de testes estatísticos paramétricos, que pressupõe distribuição normal e variância homogênea. Entretanto, apenas de forma exploratória, se testou uma modelagem linear com o intuito de se obter uma referência para a avaliação da consistência dos resultados dos testes não-paramétricos. E o resultado confirmou que o posicionamento governista ou oposicionista do deputado federal que tem base eleitoral em determinado município não possui relação estatisticamente significativa com os valores recebidos a título de transferências voluntárias para esse mesmo município.

Uma das implicações decorrente da opção em se inovar a forma de identificar objetivamente a base e a oposição ao governo no Congresso, por meio da verificação dos votos de cada parlamentar nas sessões deliberativas da Câmara com votação nominal e orientação de voto explícita por parte da liderança do Governo, foi ter excluído da análise os deputados que não se posicionam tão radicalmente em relação ao Governo. Esses deputados formariam um tipo de “Centrão”, que a crônica política associa ao comportamento oportunista. Tal perfil de parlamentar talvez seja mais efetivo em suas negociações com o Governo que os que tem posições extremadas, tanto aqueles que são sempre contra o governo, quanto os que lhe dão apoio incondicional. Portanto, novos estudos poderão verificar se deputados com esse perfil são mais efetivos em conseguir direcionar recursos transferidos de forma discricionária pela União para suas respectivas bases eleitorais.

Espera-se que este artigo tenha contribuído para ampliar o conhecimento das forças subjacentes à alocação de transferências voluntárias da União, e que tenha instigado o interesse em futuras pesquisas, mais abrangentes e complementares à discussão aqui iniciada.



## 4 CONCLUSÃO

O formato adotado nessa dissertação (*multipaper*) deixa muito pouco para o capítulo de conclusão, uma vez que cada um dos artigos já discorreu sobre dados, metodologias, análises e resultados. Desta forma, incorrendo no risco de repetição, buscou-se sintetizar aqui os principais achados e resultados da pesquisa, ligando-os com os objetivos declarados no capítulo de introdução.

Parte dos pesquisadores que trabalham com a relação entre o Poder Executivo e o Legislativo no contexto do presidencialismo de coalizão no Brasil entendem que a execução seletiva de emendas orçamentárias individuais e o direcionamento de recursos federais para as bases eleitorais de políticos aliados são instrumentos utilizados pela Presidência da República para catalisar e manter uma base de sustentação no Congresso Nacional. Este trabalho se propôs a verificar se tais hipóteses se confirmam. Para isso, trabalhou-se com as bases de dados sobre execução orçamentária das emendas parlamentares, disponíveis no SIOP, e execução de convênios e instrumentos congêneres, disponíveis no SICONV, além de dados do TSE, do IBGE e do Instituto Rui Barbosa.

Com base na “taxa de governismo” do Basômetro (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2012), identificou-se dois grupos de deputados federais, opostos em relação ao posicionamento de apoio ou de oposição ao Governo Federal. Cada um deles composto por aproximadamente cem parlamentares.

No primeiro artigo, comparando-se valores médios de empenhos das emendas parlamentares individuais de deputados da base governista com os de deputados opositores, verificou-se uma diferença, estatisticamente significativa, da ordem de R\$ 316 mil favorável aos deputados da base governista. Conclui-se, portanto, que há indícios que a implantação do

orçamento impositivo não teve completo êxito em garantir a execução equitativa das emendas em 2017, em desconformidade com o preceito constitucional da EC/86.

Sendo o empenho apenas a primeira etapa do gasto público, é razoável supor que os parlamentares da base governista também influenciem as etapas subsequentes, em especial a do pagamento. Entretanto, o estudo não tratou dessa etapa, uma vez que os pagamentos realizados em um determinado ano se referirem, em grande parte, a empenhos registrados em anos anteriores, ou seja, classificados na categoria “restos a pagar”, o que nos leva novamente a questão da mudança de governo ocorrida em 2016 e inversão do posicionamento político de muitos parlamentares, que passaram de base para oposição e vice-versa. Considere-se ainda que até 2014 a marcação das emendas parlamentares nas bases de dados de execução orçamentária não era consistente, dada a sobreposição de emendas com rubricas orçamentárias de iniciativa do Executivo.

Embora estatisticamente significativa, a diferença entre os volumes médios empenhados, de R\$316 mil, é relativamente pequena frente ao valor de R\$ 15,3 disponível para cada parlamentar em 2017 propor emendas na LOA. Pode-se deduzir que, além da defesa de bandeiras em comum, outras compensações, como a ocupação de espaços na Esplanada dos Ministérios e a destinação de recursos federais para bases eleitorais, devem ter um peso importante na decisão em favor da permanência de parlamentares na base do governo.

Nesse sentido, o segundo artigo tratou das transferências voluntárias da União, considerando a hipótese de o Executivo utilizá-las para a atração e manutenção de uma coalizão ampla o suficiente para garantir a implementação de sua agenda. Desta forma, buscou-se testar a hipótese de que municípios associados a bases eleitorais de parlamentares integrantes da coalizão governista recebessem mais recursos que municípios que são bases eleitorais de deputados opositoristas.

Entretanto, os testes estatísticos utilizados para testar tal hipótese apontaram que não há diferença estatisticamente significativa nos valores repassados aos municípios quando se considera o posicionamento "Governista" ou "Oposicionista" do deputado federal a ele associado. A vinculação de deputado e município foi feita considerando-se a votação proporcional que cada deputado obteve nas eleições de 2014, partindo-se do princípio que o deputado obteve seus melhores resultados eleitorais, em termos proporcionais, nas cidades em que mantém suas bases eleitorais.

Por outro lado, os testes demonstraram que há diferença nos valores repassados, quando se considera os níveis de efetividade da gestão municipal, aferidos pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM. Também indicaram que a filiação partidária do prefeito e a do governador do Estado em que se insere o município são fatores que não podem ser desconsiderados caso se queira entender a distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios.

Os resultados dos testes permitem inferir que a distribuição per capita de transferências voluntárias da União para municípios tem relação com o fato do prefeito ser filiado a um partido que participa da coalizão de sustentação do Governo Federal. Ou seja, há diferença nos valores repassados aos municípios, quando se considera o alinhamento partidário entre prefeito ou governador e a base partidária de apoio ao Governo, sendo que os municípios em que o partido político do prefeito ou do governador não fazia parte da base partidária de apoio ao Governo receberam, proporcionalmente, valores menores de repasses voluntários da União.

Uma das implicações decorrente da opção em se inovar a forma de identificar objetivamente a base e a oposição ao governo no Congresso, por meio da verificação dos votos de cada parlamentar nas sessões deliberativas da Câmara com votação nominal e orientação de voto explícita por parte da liderança do Governo, foi ter excluído da análise os deputados que

não se posicionam tão radicalmente em relação ao Governo. Esses deputados formariam um tipo de “Centrão”, que a crônica política em geral associa a um comportamento oportunista. Tal perfil de parlamentar talvez seja mais efetivo em suas negociações com o Governo do que os que tem posições extremadas, tanto aqueles que são sempre contra o governo, quanto os que lhe dão apoio incondicional. Portanto, novos estudos poderão verificar se deputados com esse perfil são mais efetivos em conseguir uma maior execução de suas emendas individuais e direcionar recursos transferidos de forma discricionária pela União para suas respectivas bases eleitorais.

Considerando os resultados e lacunas deste trabalho, propõe-se uma agenda de pesquisa objetivando avanços no conhecimento sobre o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil. Uma primeira linha de pesquisa poderia centrar nos fatores que impactam o processo decisório da transferência voluntária de recursos federais, considerando o papel de atores relevantes, como o ministro da pasta responsável pelo programa e o prefeito que vai executá-lo. A segunda linha de pesquisa poderia estudar o impacto do orçamento impositivo - OI na lógica do presidencialismo de coalizão, considerando que no regime anterior a decisão sobre a execução de emendas passava pelos líderes partidários e, conseqüentemente, para o deputado emplacar uma intervenção em sua base era fundamental ter a influência do líder. Com o OI, líderes partidários perderam poder e deputados individuais se empoderaram, e o processo decisório ficou mais fragmentado. Outra linha poderia tratar do impacto da qualidade da gestão municipal sobre a capacidade de obtenção e execução de recursos voluntariamente transferidos pela União, considerando que relatórios de avaliação indicam que esse é um dos gargalos para a implementação das políticas públicas. Uma quarta linha de pesquisa poderia centrar em estudos de caso de ministérios que possuem programações propícias para a execução de emendas clientelistas, considerando como o direcionamento político de recursos públicos se dá entre as áreas e como se efetiva em nível local.

Espera-se que o esforço dispendido nesta dissertação tenha contribuído para a reflexão crítica sobre as consequências da imposição da execução de emendas parlamentares individuais do orçamento da União e para ampliar o conhecimento das forças subjacentes à alocação de transferências voluntárias da União, e que tenha instigado o interesse em futuras pesquisas, mais abrangentes e complementares à discussão aqui iniciada.

## 5 REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.
- ALBALA, A. Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the control of a bicameral majority affect coalition survival? Brazilian Political Science Review, v. 11, n. 2, p. 1–27, 2017.
- ALBUQUERQUE, C. M., MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. Gestão de Finanças Públicas - Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. 2a. ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.
- ANDRADE, A. C. G.; ALMEIDA, C. F.; AGUIAR NETO, J. A.. SICONV: Um Novo Paradigma nas Transferências Voluntárias da União - transparência e controle social dos gastos públicos. VII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Anais. Brasília: CONSAD, 2014
- ARAÚJO, P. Perfis e Trajetórias de Parlamentares Titulares e Suplentes no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política, v. 27, n. 1, p. 106-139, 2018.
- ARAÚJO, S.; SILVA, R. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, n. 1, p. 58–74, 2012.
- BATISTA, M. A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 4, n. 1, p. 3–16, 2015.
- BITTENCOURT, F. M. R. Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: Um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Textos para Discussão nº 112. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. Brasília. 2012. Disponível em: <[www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html](http://www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html)>.
- \_\_\_\_\_. Instituições e Teoria Orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial. Orçamento em Discussão nº 20. Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília: 2015.
- BRAGA, M. DO S. S.; PIMENTEL JR, J. Os Partidos Políticos Brasileiros Realmente Não Importam? Opinião Pública, v. 17, n. 2, p. 271–303, 2011.
- BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. 1964.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar no 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. 2000.
- \_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO-2014. 2013 a.
- \_\_\_\_\_. Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007. 2013 b.
- \_\_\_\_\_. Emenda Constitucional no 86, de 17 de março de 2015.2015.
- \_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual de 2017. 2017 a.
- \_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO-2017. 2017 b.
- \_\_\_\_\_. Lei Orçamentária da União de 2018. 2018.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e legislação correlata. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

- \_\_\_\_\_. Orçamento da União em Foco - parâmetros, resultados fiscais e execução: Orçamento da União em Foco. Brasília. 2017. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web\\_orcamento\\_uniao\\_em\\_foco\\_ano-2017](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web_orcamento_uniao_em_foco_ano-2017)>. Acesso em: 6 dez. 2017.
- CONTI, J. M. Orçamento Impositivo é Avanço para a Administração. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao?imprimir=1>>. Acesso em: 22 jan. 2018.
- COSTA, W. N. G. Dissertações e Teses Multipaper: Uma breve revisão bibliográfica. VIII Seminário Sul-Mato-Grossense de Pesquisa em Educação Matemática. Anais. 2014
- CRUZ, R. P. DA. Carreiras Burocráticas e Meritocracia: o impacto de ingresso de novos servidores na última década sobre a dinâmica do preenchimento dos cargos em comissão no Governo Federal Brasileiro. II Congresso Consad de Gestão Pública. Anais. Brasília: CONSAD, 2009.
- DALLAVERDE, A. K. As Relações Entre os Poderes na Gestão das Finanças Públicas. 1. ed. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.
- DENIS, D. J. SPSS Data Analysis for Univariate, Bivariate, and Multivariate Statistics. Pondicherry: John Wiley & Sons. 2019.
- DUKE, N. K.; BECK, S. W. Education Should Consider Alternative Formats for the Dissertation. *Educational Researcher*, v. 28, n. 6, p. 31–36, 1999.
- FARIA, A. N. M. A Crise do Presidencialismo Brasileiro - A questão da estabilidade do Poder Executivo. Dissertação de mestrado. Universidade de Lisboa, 2018.
- FELIÚ, P. Sobrevivendo a Reformas, Impopularidad y Casos de Corrupción: El presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. *Revista de Ciência Política*, v. 38, n. 2, p. 181–206, 2018.
- FIELD, A. Descobrimo a Estatística Usando o SPSS. 2a. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 303–344, 2002.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- FRANK, A. G. Formatos Alternativos de Teses e Dissertações. *Ciência Prática*, 2013. Disponível em: <<https://cienciapratica.wordpress.com/2013/04/15/formatos-alterativos-de-teses-e-dissertacoes/>>. Acesso em 5/2/2019.
- GOMES, L. DE S. Repasse de Recursos: convênio ou transferência fundo a fundo? Orçamento Público em Discussão, nº 8. mentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília: 2013.
- GREGGIANIN, E. As Deficiências do Modelo Autorizativo e as Perspectivas do Orçamento Impositivo. Dissertação. Centro de Formação, Trinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2015.
- GREGGIANIN, E. et al. PEC no 02/2015 - Análise dos Dispositivos e Impactos na Rigidez Orçamentária. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Nota Técnica 1/2019. Brasília. 2019.
- GREGGIANIN, E.; SILVA, J. R. P. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – disposições da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, e da LDO 2015. Consultoria de

- Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Orçamento em Discussão nº 16. 2015.
- GUEDES, J. R. M. Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. Rio de Janeiro: 2001.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. Econometria Básica. 5a. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- INSTITUTO RUI BARBOSA. Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM Brasil. Curitiba. 2016. Disponível em: <<http://iegm.tce.sp.gov.br/iegm/help.html>>.
- LEITE, L.; TRENTO, S. Análise de votações nominais do legislativo brasileiro utilizando componentes principais. Leviathan | Cadernos de Pesquisa Política, v. 12, p. 120–163, 2016.
- LIMA, E. M. DE; VIANA, P. R. N. As Relações entre o Executivo e o Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro: Considerações sobre a Emenda Constitucional 86/2015. Revista de Direito Tributário e Financeiro, v. 2, n. 2, p. 199–220, 2016.
- LIMONGI, F. A Democracia no Brasil - Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos, v. 76, n. 1, p. 17–41, 2006.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. Dados, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005.
- \_\_\_\_\_. A Crise Atual e o Debate Institucional. Novos Estudos - CEBRAP, v. 36, n. 3, p. 79–97, 2017.
- LOPEZ, F. G. Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. 1. ed. Brasília: IPEA, 2015.
- MARTINS, T. C. Burocracia e Presidencialismo de Coalizão: provimento de cargos de confiança no Governo Temer (2016-2017). E-Legis, n. 26, p. 139–157, 2018.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. Ferramenta Mede Taxa de Governismo de Deputados. 12/05/2012, p. 5, 12 maio 2012.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 43, n. 3, p. 521–557, 2000.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, v. 45, n. 2, p. 265–301, 2002.
- PEREZINO, L. F. M.; VOLPE, R. A. Orçamento Impositivo na LDO 2014 – subsídios para a definição dos procedimentos a serem adotados pelo Congresso Nacional com vistas ao cumprimento de suas atribuições. Congresso Nacional. Brasília. 2014.
- PINO, F. A. A Questão da Normalidade: uma revisão. Revista de Economia Agrícola, v. 61, n. 2, p. 17–33, 2014.
- PISCITELLI, R. B. Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Estudo. Brasília: 2006.
- PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010. Journal of Politics in Latin America, v. 3, n. 2, p. 141–172, 2011.
- RAILE, E. D.; PEREIRA, C.; POWER, T. J. The Executive Toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. Political Research Quarterly, v. 64, n. 2, p. 323–334, 2011.



- RENNÓ, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil - Processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: Reforma Política no Brasil. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 259–271.
- SANFELICE, V. Determinantes do Voto para Deputado Federal - Relação entre Emendas Orçamentárias e Desempenho Eleitoral. Dissertação. Fundação Getúlio Vargas, 2010.
- SANTOS, A. L. Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Orçamento em Discussão nº 23 . Brasília: 2016.
- SANTOS, R. C. L. F. O Impacto das Decisões Orçamentárias na Conformação de eventos Sociais: um programa de pesquisa a parti da investigação de bases de dados do orçamento. In: ANFIP (Ed.). . Orçamento e Política Públicas: condicionantes e externalidades. 1. ed. Brasília: ANFIP, 2011. p. 13–29.
- \_\_\_\_\_. Ações de desenvolvimento urbano do governo federal em 2012 e 2013: planejamento orçamentário e desempenho financeiro. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Orçamento em Discussão nº 07. Brasília. 2013.
- SILVA, R. S. E. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, p. 95–135, 2014.
- SOARES, M. M.; MELO, B. G. DE. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 4, p. 539–561, 2016.
- TOLLINI, H. M. et al. PEC 565/2006 - Orçamento Impositivo. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Nota Técnica 1/2013. Brasília. 2013.
- TRIOLA, M. F. *Elementary Statistics*. 9. ed. Pearson Education, Boston. 2004.
- VOLPE, R. A.; CAMBRAIA, T. A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 5, n. 2, p. 100–131, 2015.

## ANEXO I – DEPUTADOS, FILIAÇÃO POLÍTICA E EMENDAS

Amostras de deputados da “Base Governista Consistente” e da “Oposição Consistente” e a respectiva execução orçamentária de emendas individuais relativas à LOA 2017:

BASE GOVERNISTA CONSISTENTE			OPOSIÇÃO CONSISTENTE		
Deputados	Partido	Empenhado	Deputados	Partido	Empenhado
Alexandre Leite	DEM	12.232.645	Jandira Feghali	PCdoB	11.938.670
José Carlos Aleluia	DEM	12.516.659	Jô Moraes	PCdoB	11.699.418
Pauderney Avelino	DEM	12.530.286	Orlando Silva	PCdoB	12.257.097
Baleia Rossi	MDB	12.509.848	Rubens Pereira Jr	PCdoB	12.386.499
Edinho Araújo	MDB	12.087.580	Afonso Motta	PDT	11.926.257
Edinho Bez	MDB	12.389.630	André Figueiredo	PDT	11.379.955
Fernando Jordão	MDB	12.543.944	Assis Do Couto	PDT	12.720.857
José Priante	MDB	13.329.772	Dagoberto	PDT	13.247.480
Manoel Junior	MDB	11.604.958	Félix Mendonça Jr	PDT	12.432.404
Marco Ant. Cabral	MDB	9.880.272	Leônidas Cristino	PDT	12.477.850
Osmar Serraglio	MDB	12.335.120	Ronaldo Lessa	PDT	12.397.344
Washington Reis	MDB	8.530.276	Sergio Vidigal	PDT	11.772.457
Adail Carneiro	PP	12.529.520	Subtenente Gonzaga	PDT	12.366.274
Aguinaldo Ribeiro	PP	12.482.334	Weverton Rocha	PDT	12.530.190
Cacá Leão	PP	11.525.645	Wolney Queiroz	PDT	11.125.867
Fernando Monteiro	PP	11.843.767	Zenaide Maia	PR	11.504.082
Hiran Gonçalves	PP	12.580.880	Janete Capiberibe	PSB	9.658.271
Iracema Portella	PP	12.530.257	Chico Alencar	PSOL	7.355.888
José Otávio Germano	PP	12.083.727	Edmilson Rodrigues	PSOL	10.209.790
Odelmo Leão	PP	12.082.817	Glauber Braga	PSOL	11.598.211
Paulo Maluf	PP	12.016.304	Ivan Valente	PSOL	10.619.015
Sandes Júnior	PP	12.062.584	Luiza Erundina	PSOL	10.616.600
Aelton Freitas	PR	12.113.460	Adelmo C. Leão	PT	12.356.985
Davi Alves Silva Jr	PR	11.939.165	Afonso Florence	PT	11.746.815
Dr. João	PR	12.497.213	Ana Perugini	PT	12.456.547
João Carlos Bacelar	PR	12.394.569	Andres Sanchez	PT	12.530.157
Luiz Nishimori	PR	12.378.469	Benedita Da Silva	PT	11.299.580
Vinicius Gurgel	PR	12.530.236	Beto Faro	PT	12.730.195
Beto Mansur	PRB	12.515.920	Bohn Gass	PT	12.350.699
Roberto Sales	PRB	12.267.159	Carlos Zarattini	PT	12.521.673
Tia Eron	PRB	11.379.754	Chico D'angelo	PT	12.060.165
Fernando Coelho Fl	PSB	12.813.919	Erika Kokay	PT	9.977.914
Andre Moura	PSC	12.490.218	Helder Salomão	PT	12.207.226
Diego Andrade	PSD	10.942.128	Henrique Fontana	PT	11.640.710
Paulo Magalhães	PSD	11.604.755	José Guimarães	PT	12.519.368
Raquel Muniz	PSD	12.484.044	José Mentor	PT	12.378.145
Tampinha	PSD	12.530.287	Marco Maia	PT	12.372.678
Bruno Araújo	PSDB	12.311.114	Marcon	PT	12.147.674
Floriano Pesaro	PSDB	12.530.179	Margarida Salomão	PT	11.381.122
Izalci	PSDB	11.971.478	Nelson Pellegrino	PT	12.165.381
João Castelo	PSDB	12.521.572	Rejane Dias	PT	12.359.930
Jutahy Junior	PSDB	12.519.445	Rubens Otoni	PT	12.275.493
Max Filho	PSDB	12.524.018	Valmir Assunção	PT	12.142.957
Nilson Leitão	PSDB	12.157.732	Vander Loubet	PT	12.478.448
Rodrigo De Castro	PSDB	12.208.110	Vicentinho	PT	11.605.734
Samuel Moreira	PSDB	12.341.064	Waldenor Pereira	PT	12.304.753
Vanderlei Macris	PSDB	11.970.253	Zé Geraldo	PT	12.780.572
Alex Canziani	PTB	12.483.873	Cabo Daciolo	PTdoB	11.411.566
Luiz Carlos Busato	PTB	12.471.108	Alessandro Molon	REDE	10.982.573
Genecias Noronha	SD	12.356.906	Aliel Machado	REDE	12.277.707
<b>Total</b>		<b>607.476.969</b>	<b>Total</b>		<b>591.683.241</b>

Fonte: dados de execução orçamentária do SIOP e de votação do Basômetro. Elaboração própria.

## ANEXO II – MUNICÍPIOS E BASES ELEITORAIS DOS DEPUTADOS

MUNICÍPIO - IBGE	UF	Pop.2017	Part. Pref.	Part. Gov.	Alinha/ Prefeito GovFed	Alinha/ Govern. GovFed	Posicionam. do dep. fed. c/ base no município	IEGM	Valor total Transfer. 2017-18
Cacimbinhas/AL	AL	10.897	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	2.882.681
Feliz Deserto/AL	AL	4.806	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.136.808
Minador do Negrão/AL	AL	5.413	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	572.484
Roteiro/AL	AL	6.774	PDT	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	13.855.653
Boa Vista do Ramos/AM	AM	18.483	DEM	PMDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	949.120
Eirunepé/AM	AM	34.888	PROS	PMDB	Não	Sim	Base	Não Avaliado	4.548.817
Novo Airão/AM	AM	18.586	PSDB	PMDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	1.484.243
Tabatinga/AM	AM	63.635	PSD	PMDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	3.841.196
Calçoene/AP	AP	10.525	PPS	PDT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	2.249.993
Cutias/AP	AP	5.637	PROS	PDT	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	5.940.000
Itaubal/AP	AP	5.172	PMDB	PDT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	6.873.700
Macapá/AP	AP	474.706	REDE	PDT	Não	Não	Oposição	B (Efetiva)	173.834.087
Oiapoque/AP	AP	25.514	PSDB	PDT	Sim	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	12.210.262
Pedra Branca do Amapari/AP	AP	15.125	PMDB	PDT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	4.883.811
Tartarugalzinho/AP	AP	16.112	PMDB	PDT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	15.824.599
Araci/BA	BA	55.935	PDT	PT	Não	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.478.145
Barra da Estiva/BA	BA	22.082	PTB	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.937.906
Barra/BA	BA	54.915	PSDB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	759.914
Boa Vista do Tupim/BA	BA	19.502	PSDB	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	2.259.456
Caatiba/BA	BA	7.841	PR	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	468.707
Cristópolis/BA	BA	14.403	PSD	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.445.867
Elísio Medrado/BA	BA	8.461	PSD	PT	Sim	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	799.435
Encruzilhada/BA	BA	19.376	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	3.054.935
Gongogi/BA	BA	7.848	PR	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	250.000
Guajeru/BA	BA	8.081	PDT	PT	Não	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	756.252
Ibicoara/BA	BA	19.786	PTB	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	1.486.200
Ibitiara/BA	BA	16.855	PT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	222.857
Ibititá/BA	BA	17.948	PSD	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	4.043.216
Igrapiúna/BA	BA	14.187	PSB	PT	Não	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.176.910
Ipupiara/BA	BA	10.157	PP	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	895.850
Iramaia/BA	BA	9.901	DEM	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	2.380.259
Itaeté/BA	BA	16.586	PT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	1.841.726
Itagi/BA	BA	13.199	PPS	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	499.780
Itaguaçu da Bahia/BA	BA	14.718	PSD	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	10.618.469
Itaparica/BA	BA	22.866	PDT	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	540.954
Itatim/BA	BA	14.957	PSD	PT	Sim	Não	Base	B (Efetiva)	8.891.331
Jaguaquara/BA	BA	56.033	PP	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	6.844.445
Lafaiete Coutinho/BA	BA	3.975	PP	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.543.125
Lauro de Freitas/BA	BA	197.636	PT	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	5.433.024
Maetinga/BA	BA	4.456	PT	PT	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	596.164
Morpará/BA	BA	8.950	PT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	222.857
Mortugaba/BA	BA	12.529	PSDB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	600.952
Mucuri/BA	BA	42.072	PDT	PT	Não	Não	Base	Não Avaliado	1.986.882
Nazaré/BA	BA	29.546	DEM	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	1.267.499
Nilo Peçanha/BA	BA	14.368	PP	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.343.690
Nordestina/BA	BA	13.597	PSL	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	100.000
Nova Viçosa/BA	BA	44.052	DEM	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	5.042.557
Ourolándia/BA	BA	18.025	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.703.291
Piatã/BA	BA	18.267	PTB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.140.867
Presidente Jânio Quadros/BA	BA	13.334	PSD	PT	Sim	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.496.310
Ribeira do Amparo/BA	BA	15.443	PT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	1.256.252
Rio de Contas/BA	BA	13.712	DEM	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	3.153.952
São Félix/BA	BA	15.310	PMDB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	4.758.272
Taperoá/BA	BA	21.462	DEM	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	2.161.014
Utinga/BA	BA	19.780	PSL	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	493.100
Varzedo/BA	BA	9.375	PSC	PT	Sim	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.941.067
Vera Cruz/BA	BA	43.640	PMDB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	744.828

MUNICÍPIO - IBGE	UF	Pop.2017	Part. Pref.	Part. Gov.	Alinha/ Prefeito GovFed	Alinha/ Govern. GovFed	Posicionam. do dep. fed. c/ base no município	IEGM	Valor total Transfer. 2017-18
Abaiara/CE	CE	11.605	PT	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	0
Acarape/CE	CE	16.543	PSD	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	460.952
Aiuaba/CE	CE	17.194	PSD	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	1.473.658
Alcântaras/CE	CE	11.459	PDT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	733.660
Antonina do Norte/CE	CE	7.278	SD	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	865.656
Apuiarés/CE	CE	14.719	PSD	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	1.641.395
Baixio/CE	CE	6.228	PSB	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	489.600
Capistrano/CE	CE	17.668	PSDB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	3.314.167
Carnaubal/CE	CE	17.631	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	4.803.754
Catunda/CE	CE	10.365	PDT	PT	Não	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	98.668
Ibicuitinga/CE	CE	12.350	PDT	PT	Não	Não	Base	Não Avaliado	10.000.000
Ipaporanga/CE	CE	11.499	PT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	490.000
Mauriti/CE	CE	46.548	PDT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	2.195.116
Moraújo/CE	CE	8.636	PDT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	7.087.430
Parambu/CE	CE	31.137	SD	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	26.729.784
Pires Ferreira/CE	CE	10.784	PDT	PT	Não	Não	Oposição	B (Efetiva)	1.858.200
Potengi/CE	CE	10.918	PT	PT	Não	Não	Base	Não Avaliado	2.341.408
Quiterianópolis/CE	CE	20.860	SD	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	4.046.128
Russas/CE	CE	76.475	PRB	PT	Sim	Não	Base	B (Efetiva)	3.937.248
Umari/CE	CE	7.671	PT	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	740.000
Brasília/DF	DF	3.039.444	PSB	PSB	Não	Não	Oposição	B (Efetiva)	359.812.717
Alto Rio Novo/ES	ES	8.022	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	840.359
Apicá/ES	ES	7.932	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	299.823
Cariacica/ES	ES	387.368	PPS	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	5.175.997
Divino de São Lourenço/ES	ES	4.612	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.504.834
Fundão/ES	ES	20.757	PCdoB	PMDB	Não	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.225.077
Governador Lindenberg/ES	ES	12.600	PSDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	3.492.730
Itarana/ES	ES	11.231	PRP	PMDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	2.032.797
Presidente Kennedy/ES	ES	11.742	PSDB	PMDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	0
São José do Caçado/ES	ES	11.036	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	431.813
Serra/ES	ES	502.618	REDE	PMDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	7.561.464
Viana/ES	ES	76.776	PV	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.527.321
Vila Velha/ES	ES	486.388	PSDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	9.891.365
Anápolis/GO	GO	375.142	PTB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	65.754.327
Anicuns/GO	GO	21.746	PSD	PSDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	1.695.000
Aragarças/GO	GO	19.884	PROS	PSDB	Não	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.240.838
Baliza/GO	GO	4.677	PTB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	730.163
Bela Vista de Goiás/GO	GO	28.514	PTB	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	4.701.476
Formosa/GO	GO	115.789	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	8.460.499
Nova Aurora/GO	GO	2.206	PT	PSDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.480.700
Rubiataba/GO	GO	19.994	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	2.327.514
Amarante do Maranhão/MA	MA	41.106	PDT	PCdoB	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	2.072.885
Buriti Bravo/MA	MA	23.495	PTB	PCdoB	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	4.037.149
Davinópolis/MA	MA	12.659	PRB	PCdoB	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	0
Dom Pedro/MA	MA	22.912	PSDC	PCdoB	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	4.425.000
Gov. Eugênio Barros/MA	MA	16.582	PSDB	PCdoB	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.000.000
Itapecuru Mirim/MA	MA	67.726	PRB	PCdoB	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	4.645.077
Maranhãozinho/MA	MA	16.366	PR	PCdoB	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	5.421.983
Matões/MA	MA	33.374	PSB	PCdoB	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.118.418
Paço do Lumiar/MA	MA	122.420	PCdoB	PCdoB	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.373.576
S. Franc. do Maranhão/MA	MA	11.976	PCdoB	PCdoB	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	18.190.042
S. Pedro da Água Branca/MA	MA	12.511	PSB	PCdoB	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.004.640
São Bernardo/MA	MA	28.208	PMDB	PCdoB	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	7.800.308
São Félix de Balsas/MA	MA	4.453	PCdoB	PCdoB	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	600.000
São João do Carú/MA	MA	15.450	PTC	PCdoB	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.075.064
São Luís/MA	MA	1.091.868	PDT	PCdoB	Não	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	47.937.464
Água Comprida/MG	MG	2.058	PSD	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	506.802
Araçai/MG	MG	2.368	PDT	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	0
Barbacena/MG	MG	136.689	PSB	PT	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	2.051.634

MUNICÍPIO - IBGE	UF	Pop.2017	Part. Pref.	Part. Gov.	Alinha/ Prefeito GovFed	Alinha/ Govern. GovFed	Posicionam. do dep. fed. c/ base no município	IEGM	Valor total Transfer. 2017-18
Bom Despacho/MG	MG	50.042	PPS	PT	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	3.124.968
Carneirinho/MG	MG	10.072	PSDB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	671.047
Contagem/MG	MG	658.580	PSDB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	4.089.633
Cristália/MG	MG	6.042	PMDB	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.418.355
Diamantina/MG	MG	48.230	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	4.400.961
Divinésia/MG	MG	3.455	PSDB	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	0
Ewbank da Câmara/MG	MG	3.952	PPS	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	320.357
Igarapé/MG	MG	41.127	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	2.404.881
Itamarandiba/MG	MG	34.661	PTdo B	PT	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	730.684
Iturama/MG	MG	38.484	PMDB	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	9.361.089
Josenópolis/MG	MG	4.877	PSD	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	554.670
Juiz de Fora/MG	MG	563.769	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	91.492.596
Lagoa Santa/MG	MG	61.752	PPS	PT	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	6.721.474
Lima Duarte/MG	MG	16.910	PMN	PT	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	1.311.576
Mata Verde/MG	MG	8.539	PR	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	744.000
Natalândia/MG	MG	3.382	PRB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.124.084
Nova Ponte/MG	MG	14.934	PSB	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	652.045
Passa-Vinte/MG	MG	2.104	PV	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	627.455
Pedrinópolis/MG	MG	3.672	PSDB	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	222.857
Riacho dos Machados/MG	MG	9.672	PTB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	0
Rio Preto/MG	MG	5.544	DEM	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	493.100
Romaria/MG	MG	3.644	PTB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	493.333
Santo Antônio do Retiro/MG	MG	7.339	PT	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	0
Santo Hipólito/MG	MG	3.218	PMDB	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	738.950
São Bento Abade/MG	MG	5.159	PT	PT	Não	Não	Base	Não Avaliado	0
São Joaquim de Bicas/MG	MG	30.160	DEM	PT	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	836.776
Sericita/MG	MG	7.434	PSDB	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	0
Serra do Salitre/MG	MG	11.491	PV	PT	Não	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.602.667
Três Pontas/MG	MG	57.097	PSD	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	3.016.754
Uberaba/MG	MG	328.272	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	9.640.462
Uberlândia/MG	MG	676.613	PP	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	8.448.362
União de Minas/MG	MG	4.452	PR	PT	Sim	Não	Base	Não Avaliado	295.300
Varzelândia/MG	MG	19.723	PMDB	PT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	2.453.545
Água Clara/MS	MS	14.992	PDT	PSDB	Não	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	2.894.707
Angélica/MS	MS	10.458	PSB	PSDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	577.681
Fátima do Sul/MS	MS	19.181	PR	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	911.877
Japorá/MS	MS	8.836	PTB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.283.300
Mundo Novo/MS	MS	18.103	PR	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	682.500
Paranhos/MS	MS	13.852	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.474.010
Tacuru/MS	MS	11.284	PP	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	4.543.155
Água Boa/MT	MT	24.501	PSD	PDT	Sim	Não	Base	B (Efetiva)	2.626.919
Campinápolis/MT	MT	15.386	PSD	PDT	Sim	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	3.722.529
Cláudia/MT	MT	11.716	PSDB	PDT	Sim	Não	Base	B (Efetiva)	3.442.376
Gaúcha do Norte/MT	MT	7.296	PSB	PDT	Não	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	444.405
Nova Nazaré/MT	MT	3.655	PSDB	PDT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	537.605
Novo São Joaquim/MT	MT	5.066	PMDB	PDT	Sim	Não	Base	B (Efetiva)	8.372.420
Santa Carmem/MT	MT	4.360	PSD	PDT	Sim	Não	Base	B (Efetiva)	2.762.162
Sinop/MT	MT	135.874	PR	PDT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	9.981.864
Ananindeua/PA	PA	516.057	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	7.447.996
Anapu/PA	PA	27.096	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	9.071.403
Bagre/PA	PA	29.808	PSD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	Não Avaliado	400.000
Barcarena/PA	PA	121.190	PSC	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.022.857
Belém/PA	PA	1.452.275	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	Não Avaliado	52.877.562
Brasil Novo/PA	PA	14.689	PT	PSDB	Não	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	2.301.682
Cachoeira do Piriá/PA	PA	32.947	PR	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	4.249.761
Concórdia do Pará/PA	PA	32.395	PT	PSDB	Não	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	3.855.926
Faro/PA	PA	7.009	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	3.559.439
Ipixuna do Pará/PA	PA	62.237	PT	PSDB	Não	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	5.142.000
Jacareacanga/PA	PA	8.059	PSC	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	196.581

MUNICÍPIO - IBGE	UF	Pop.2017	Part. Pref.	Part. Gov.	Alinha/ Prefeito GovFed	Alinha/ Govern. GovFed	Posicionam. do dep. fed. c/ base no município	IEGM	Valor total Transfer. 2017-18
Marituba/PA	PA	127.858	PSD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.631.304
Santarém Novo/PA	PA	6.526	SD	PSDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	0
Senador José Porfírio/PA	PA	11.357	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	Não Avaliado	5.289.986
Terra Santa/PA	PA	18.257	PSD	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	348.000
Uruará/PA	PA	44.258	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	7.027.500
Água Branca/PB	PB	10.258	PMDB	PSB	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	540.952
Barra de São Miguel/PB	PB	5.979	PSB	PSB	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.005.487
Caraúbas/PB	PB	4.171	PSB	PSB	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	2.941.845
Pedras de Fogo/PB	PB	28.499	PSB	PSB	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	270.476
Riacho dos Cavalos/PB	PB	8.609	PP	PSB	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	10.025.224
Santa Cruz/PB	PB	6.585	PSB	PSB	Não	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.163.325
São João do Tigre/PB	PB	4.423	PSB	PSB	Não	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.458.415
Sossêgo/PB	PB	3.567	PSB	PSB	Não	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.664.421
Amaraji/PE	PE	22.726	PR	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	858.707
Araçoiaba/PE	PE	20.268	PDT	PSB	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	1.282.617
Canhotinho/PE	PE	24.762	PSD	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	1.143.650
Caruaru/PE	PE	356.128	PSDB	PSB	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	6.122.282
Cedro/PE	PE	11.695	PR	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	966.607
Ingazeira/PE	PE	4.542	PSB	PSB	Não	Não	Base	Não Avaliado	295.300
Ipupi/PE	PE	30.447	PSB	PSB	Não	Não	Base	Não Avaliado	1.072.632
Itacuruba/PE	PE	4.858	PMDB	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	3.457.012
Jataúba/PE	PE	17.026	PMDB	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	1.324.410
Lajedo/PE	PE	39.888	PSD	PSB	Sim	Não	Oposição	Não Avaliado	3.078.905
Panelas/PE	PE	26.417	PSB	PSB	Não	Não	Base	Não Avaliado	862.686
São João/PE	PE	22.628	PSD	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	658.777
Serrita/PE	PE	19.080	PSD	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	6.398.652
Tacaimbó/PE	PE	12.853	PT	PSB	Não	Não	Base	Não Avaliado	1.881.305
Trindade/PE	PE	30.155	PSB	PSB	Não	Não	Oposição	Não Avaliado	536.250
Vertentes/PE	PE	20.460	PSDB	PSB	Sim	Não	Base	Não Avaliado	3.035.779
Agricolândia/PI	PI	5.062	PP	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.681.752
Alegrete do Piauí/PI	PI	4.838	PT	PT	Não	Não	Oposição	B (Efetiva)	486.986
Alvorada do Gurguéia/PI	PI	5.326	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.947.836
Curral Novo do Piauí/PI	PI	5.251	PMDB	PT	Sim	Não	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.551.445
Jacobina do Piauí/PI	PI	5.656	PMN	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.333.390
Milton Brandão/PI	PI	6.511	PT	PT	Não	Não	Base	C (Baixo nível de adequação)	692.599
Paes Landim/PI	PI	4.065	PT	PT	Não	Não	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	535.000
São José do Peixe/PI	PI	3.689	PMDB	PT	Sim	Não	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.467.586
Capanema/PR	PR	19.364	PDT	PSDB	Não	Sim	Oposição	Não Avaliado	4.034.333
Carambei/PR	PR	22.282	PSD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.173.248
Castro/PR	PR	71.501	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	11.281.364
Cidade Gaúcha/PR	PR	12.326	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	2.357.426
Douradina/PR	PR	8.439	PTN	PSDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	664.677
Flor da Serra do Sul/PR	PR	4.782	PSC	PSDB	Sim	Sim	Oposição	Não Avaliado	966.841
Flórida/PR	PR	2.697	PDT	PSDB	Não	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	935.424
Godoy Moreira/PR	PR	3.178	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	816.220
Ivaté/PR	PR	8.120	PSC	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.727.358
Lobato/PR	PR	4.751	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	445.898
Miraselva/PR	PR	1.875	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	Não Avaliado	979.636
Munhoz de Melo/PR	PR	3.958	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	222.857
Nova América da Colina/PR	PR	3.545	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	430.528
Pérola do Oeste/PR	PR	6.674	PSC	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.162.717
Piraí do Sul/PR	PR	25.277	PHS	PSDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	289.524
Planalto/PR	PR	13.889	PT	PSDB	Não	Sim	Oposição	Não Avaliado	1.074.576
Ponta Grossa/PR	PR	344.332	PPS	PSDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	14.048.006
Prado Ferreira/PR	PR	3.718	PP	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	88.063
Santa Fé/PR	PR	11.691	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	614.749
Umuarama/PR	PR	109.955	PSC	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	8.543.300
Angra dos Reis/RJ	RJ	194.619	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	17.133.693
Aperibé/RJ	RJ	11.292	PP	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.721.613

MUNICÍPIO - IBGE	UF	Pop.2017	Part. Pref.	Part. Gov.	Alinha/ Prefeito GovFed	Alinha/ Govern. GovFed	Posicionam. do dep. fed. c/ base no município	IEGM	Valor total Transfer. 2017-18
Belford Roxo/RJ	RJ	495.783	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	2.989.342
Bom Jardim/RJ	RJ	26.566	PSB	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.281.115
Bom Jesus do Itabapoana/RJ	RJ	36.068	PR	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.522.787
Cambuci/RJ	RJ	15.124	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.902.368
Campos dos Goytacazes/RJ	RJ	490.288	PPS	PMDB	Não	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	13.999.043
Carmo/RJ	RJ	18.264	PSB	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.914.089
Comend. Levy Gasparian/RJ	RJ	8.336	PTB	PMDB	Sim	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.347.814
Duque de Caxias/RJ	RJ	890.997	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	34.066.164
Itaocara/RJ	RJ	22.694	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	2.212.198
Laje do Muriaé/RJ	RJ	7.217	PP	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	53.148
Macaé/RJ	RJ	244.139	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	200.000
Mangaratiba/RJ	RJ	42.415	PPS	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	0
Mesquita/RJ	RJ	171.280	PSDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.881.165
Nilópolis/RJ	RJ	158.329	PTB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	17.065.080
Niterói/RJ	RJ	499.028	PV	PMDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	16.429.813
Nova Friburgo/RJ	RJ	185.381	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	6.906.657
Paracambi/RJ	RJ	50.447	PR	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	557.047
Paraty/RJ	RJ	41.454	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	766.545
Pirai/RJ	RJ	28.222	PDT	PMDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	1.544.498
Porciúncula/RJ	RJ	18.248	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	Não Avaliado	6.375.093
Porto Real/RJ	RJ	18.829	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.229.747
Quatis/RJ	RJ	13.785	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.129.888
Queimados/RJ	RJ	145.386	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	5.138.192
Quissamã/RJ	RJ	23.535	PTN	PMDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	8.266.738
Rio Claro/RJ	RJ	17.988	PR	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	9.327.536
Rio de Janeiro/RJ	RJ	6.520.266	PRB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	347.206.061
São Fidélis/RJ	RJ	37.689	PR	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	5.508.799
São Gonçalo/RJ	RJ	1.049.826	PPS	PMDB	Não	Sim	Base	Não Avaliado	11.071.217
São João da Barra/RJ	RJ	35.174	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	3.659.861
São João de Meriti/RJ	RJ	460.461	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	10.728.587
São José de Ubá/RJ	RJ	6.953	PP	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.185.563
São Sebastião do Alto/RJ	RJ	9.094	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	5.196.915
Silva Jardim/RJ	RJ	21.253	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	672.800
Sumidouro/RJ	RJ	15.191	PTB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.827.385
Teresópolis/RJ	RJ	176.060	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	634.370
Lucrécia/RN	RN	4.002	DEM	PSD	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.251.429
Ouro Branco/RN	RN	4.882	PT	PSD	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.211.807
Rodolfo Fernandes/RN	RN	4.545	PMDB	PSD	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.842.677
S. Gonçalo do Amarante/RN	RN	101.492	PR	PSD	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.081.807
Alegrete/RS	RS	78.003	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	4.189.588
Boa Vista do Buricá/RS	RS	6.829	PCdoB	PMDB	Não	Sim	Base	Não Avaliado	539.050
Cachoeira do Sul/RS	RS	85.495	PDT	PMDB	Não	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	5.362.218
Centenário/RS	RS	3.016	PT	PMDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.108.714
Engenho Velho/RS	RS	1.340	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.236.827
Itatiba do Sul/RS	RS	3.896	PT	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.670.879
Jacuzinho/RS	RS	2.666	PDT	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	543.750
Jaguarão/RS	RS	28.156	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.101.652
Manoel Viana/RS	RS	7.383	PDT	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	681.645
Montauri/RS	RS	1.545	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	489.600
Nova Alvorada/RS	RS	3.481	PTB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.829.950
Nova Bréscia/RS	RS	3.344	PDT	PMDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	1.425.713
Novo Machado/RS	RS	3.757	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.397.603
Paulo Bento/RS	RS	2.308	PRB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	2.235.133
Pedro Osório/RS	RS	7.999	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	407.462
Pontão/RS	RS	3.990	PT	PMDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	603.420
Porto Vera Cruz/RS	RS	1.676	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.092.417
Ronda Alta/RS	RS	10.695	PT	PMDB	Não	Sim	Oposição	Não Avaliado	1.350.357
Rondinha/RS	RS	5.497	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.584.638
Salvador das Missões/RS	RS	2.776	PT	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.002.698

MUNICÍPIO - IBGE	UF	Pop.2017	Part. Pref.	Part. Gov.	Alinha/ Prefeito GovFed	Alinha/ Govern. GovFed	Posicionam. do dep. fed. c/ base no município	IEGM	Valor total Transfer. 2017-18
Santa Margarida do Sul/RS	RS	2.519	PDT	PMDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	623.684
Santa Vitória do Palmar/RS	RS	31.274	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	2.976.358
Santo Cristo/RS	RS	14.738	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.893.528
São Lourenço do Sul/RS	RS	44.580	PDT	PMDB	Não	Sim	Oposição	C (Baixo nível de adequação)	1.428.434
São Pedro da Serra/RS	RS	3.639	PMDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.029.037
São Pedro do Butiá/RS	RS	2.991	PP	PMDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	276.321
Vespasiano Corrêa/RS	RS	1.956	PP	PMDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.548.230
Vila Maria/RS	RS	4.407	PPS	PMDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	2.043.718
Gravatal/SC	SC	11.394	PMDB	PSD	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	3.957.266
Pedras Grandes/SC	SC	4.026	PSD	PSD	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	1.668.738
Rio Fortuna/SC	SC	4.606	PSD	PSD	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	785.281
Santa Rosa de Lima/SC	SC	2.139	PT	PSD	Não	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	678.588
Amparo de São Francisco/SE	SE	2.390	PR	PMDB	Sim	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.154.030
Brejo Grande/SE	SE	8.322	PSB	PMDB	Não	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.428.171
Feira Nova/SE	SE	5.616	PSDB	PMDB	Sim	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	1.830.906
São Domingos/SE	SE	11.133	PT	PMDB	Não	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	595.300
Americana/SP	SP	233.868	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.662.057
Américo de Campos/SP	SP	5.967	PPS	PSDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	2.527.831
Avaré/SP	SP	89.479	PTB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	2.784.557
Barra do Chapéu/SP	SP	5.653	PT	PSDB	Não	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	445.714
Barra do Turvo/SP	SP	7.781	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.082.440
Batatais/SP	SP	61.480	PSD	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	5.142.813
Bernardino de Campos/SP	SP	11.180	PPS	PSDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.017.698
Boituva/SP	SP	57.910	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B+ (Muito efetiva)	1.926.983
Cabrália Paulista/SP	SP	4.352	PTB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	317.850
Cajobi/SP	SP	10.444	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	937.414
Campos do Jordão/SP	SP	51.454	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B+ (Muito efetiva)	691.564
Casa Branca/SP	SP	30.144	PR	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	2.216.034
Conchal/SP	SP	27.554	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	743.100
Cruzeiro/SP	SP	81.724	SD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	786.571
Dourado/SP	SP	8.909	PSB	PSDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	445.714
Embu-Guaçu/SP	SP	68.270	PSB	PSDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	4.083.240
Ferraz de Vasconcelos/SP	SP	188.868	PRB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	2.315.446
Franco da Rocha/SP	SP	149.502	PT	PSDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	3.773.362
General Salgado/SP	SP	10.951	PR	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	2.263.742
Guarantã/SP	SP	6.672	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	200.000
Hortolândia/SP	SP	222.186	PDT	PSDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	14.769.823
Ibitinga/SP	SP	58.715	PSB	PSDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	2.036.868
Igarapava/SP	SP	30.073	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	2.902.560
Iporanga/SP	SP	4.299	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	222.857
Itatinga/SP	SP	20.158	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.120.357
Jacupiranga/SP	SP	17.900	PTB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	125.000
Joanópolis/SP	SP	12.947	DEM	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.298.392
Marapoama/SP	SP	2.949	SD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	245.850
Miracatu/SP	SP	20.288	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.397.474
Monte Mor/SP	SP	57.240	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	3.158.662
Nova Odessa/SP	SP	58.227	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	3.171.619
Oriente/SP	SP	6.473	PSD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.305.548
Osasco/SP	SP	697.886	PTN	PSDB	Não	Sim	Oposição	B (Efetiva)	19.417.174
Pacaembu/SP	SP	14.086	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.740.407
Pariquera-Açu/SP	SP	19.537	PR	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.958.438
Parisi/SP	SP	2.150	PSD	PSDB	Sim	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	60.000
Penápolis/SP	SP	62.738	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	2.483.928
Pontal/SP	SP	47.638	PSB	PSDB	Não	Sim	Base	C+ (Em fase de adequação)	474.544
Pracinha/SP	SP	3.768	PV	PSDB	Não	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	0
Praia Grande/SP	SP	310.024	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B+ (Muito efetiva)	8.055.740
Registro/SP	SP	56.430	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B+ (Muito efetiva)	2.616.835
Ribeirão Grande/SP	SP	7.697	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	1.547.588
Rubinéia/SP	SP	3.102	PSD	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.059.540



MUNICÍPIO - IBGE	UF	Pop.2017	Part. Pref.	Part. Gov.	Alinha/ Prefeito GovFed	Alinha/ Govern. GovFed	Posicionam. do dep. fed. c/ base no município	IEGM	Valor total Transfer. 2017-18
Sandovalina/SP	SP	4.174	DEM	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	0
Santa Clara do Oeste/SP	SP	2.134	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	C (Baixo nível de adequação)	222.857
Santa Fé do Sul/SP	SP	31.802	DEM	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.842.650
Santa Rita do Oeste/SP	SP	2.544	PSB	PSDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	243.750
Santo Antônio da Alegria/SP	SP	6.829	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	3.582.597
Santópolis do Aguapeí/SP	SP	4.687	PV	PSDB	Não	Sim	Base	B (Efetiva)	1.963.929
Santos/SP	SP	434.742	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B+ (Muito efetiva)	14.484.859
São Caetano do Sul/SP	SP	159.608	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	2.265.525
São João de Iracema/SP	SP	1.904	DEM	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	0
São Lourenço da Serra/SP	SP	15.465	SD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	C+ (Em fase de adequação)	1.847.636
São Paulo/SP	SP	12.106.920	PSDB	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	501.151.036
Sete Barras/SP	SP	13.053	PMDB	PSDB	Sim	Sim	Base	B (Efetiva)	1.036.448
Tanabi/SP	SP	25.723	PSB	PSDB	Não	Sim	Oposição	B+ (Muito efetiva)	727.038
Tarabai/SP	SP	7.302	PSD	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	768.857
Vargem Grande Paulista/SP	SP	50.346	PR	PSDB	Sim	Sim	Oposição	B (Efetiva)	503.437

### ANEXO III – RESULTADO DOS TESTES NÃO PARAMÉTRICOS

Variáveis independentes	Valor de repasses para o Município per capita - Total de recursos transferidos 2017 e 2018					
	Hipótese nula	Teste	Sig.	Decisão	Resultado	Destques
Efetividade de Gestão Municipal	A faixa de valor de repasses per capita para municípios é a mesma entre as categorias do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM	Teste de Mediana	,000	Rejeitar a hipótese nula	Há diferença nos valores repassados, quando se considera os níveis de efetividade da gestão municipal (aferidos pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM)	A categoria C+ do IEGM (municípios "em fase de adequação") apresenta os maiores valores, enquanto os a categoria B+ (municípios de gestão "muito efetiva") apresentamos menores valores
	A distribuição de valores de repasses per capita para municípios é a mesma entre as categorias do Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM	Corrida de Wald-Wolfowitz		Incapaz de calcular		
		Teste U de Mann-Whitney		Incapaz de calcular		
		Kolmogorov-Smirnov		Incapaz de calcular		
		Teste de Kruskal-Wallis	,000	Rejeitar a hipótese nula		
Partido do Prefeito	A faixa de valor de repasses per capita para municípios é a mesma, independentemente do partido do prefeito	Teste de Mediana	,000	Rejeitar a hipótese nula	Há diferença nos valores repassados, quando se considera o partido político do Prefeito	PMDB apresenta maiores valores. PPS apresenta menores valores.
	A distribuição de valores de repasses per capita para municípios é a mesma, independentemente do partido do prefeito	Corrida de Wald-Wolfowitz		Incapaz de calcular		
		Teste U de Mann-Whitney		Incapaz de calcular		
		Kolmogorov-Smirnov		Incapaz de calcular		
		Teste de Kruskal-Wallis	,000	Rejeitar a hipótese nula		
Partido do Governador	A faixa de valor de repasses per capita para municípios (total de recursos transferidos em 2017 e 2018) é a mesma, independentemente do partido do governador	Teste de Mediana	,000	Rejeitar a hipótese nula	Há diferença nos valores repassados aos municípios, quando se considera o partido político do Governador	Municípios de UFs com governadores do PDT (AP e MT) apresentam maiores valores. Municípios com governador do PCdoB (MA) apresentam menores valores.
	A distribuição de valores de repasses per capita para municípios (total de recursos transferidos em 2017 e 2018) é a mesma, independentemente do partido do governador	Corrida de Wald-Wolfowitz		Incapaz de calcular		
		Teste U de Mann-Whitney		Incapaz de calcular		
		Kolmogorov-Smirnov		Incapaz de calcular		
		Teste de Kruskal-Wallis	,000	Rejeitar a hipótese nula		
Alinhamento político entre Prefeito e a base partidária de apoio ao Gov. Temer	A faixa de valor de repasses per capita para municípios (total de recursos transferidos em 2017 e 2018) é a mesma entre aqueles cujo prefeito é filiado a um partido que está na base de apoio do Governo Temer e os que não estão.	Teste de Mediana	,001	Rejeitar a hipótese nula	Há diferença nos valores repassados aos municípios, quando se considera o alinhamento partidário entre Prefeito e a base partidária de apoio ao Governo Temer	Municípios em que o partido político do Prefeito não faz parte da base partidária de apoio ao Governo Temer receberam menores repasses voluntários do Governo Federal.
	A distribuição de valores de repasses per capita para municípios (total de recursos transferidos em	Corrida de Wald-Wolfowitz	,433	Reter a hipótese nula		
		Teste U de Mann-Whitney	,000	Rejeitar a hipótese nula		

Variáveis independentes	Valor de repasses para o Município per capita - Total de recursos transferidos 2017 e 2018					
	Hipótese nula	Teste	Sig.	Decisão	Resultado	Destaques
	2017 e 2018) é a mesma entre aqueles cujo prefeito é filiado a um partido que está na base de apoio do Governo Temer e os que não estão.	Kolmogorov-Smirnov	,000	Rejeitar a hipótese nula		
		Teste de Kruskal-Wallis	,000	Rejeitar a hipótese nula		
Alinhamento político entre o governador e a base partidária de apoio ao Gov. Temer	A faixa de valor de repasses per capita para municípios é a mesma entre aqueles que pertencem a um Estado cujo governador é filiado a um partido que está na base de apoio do Governo Temer e os que não estão.	Teste de Mediana	,001	Rejeitar a hipótese nula	Há diferença nos valores repassados aos municípios, quando se considera o alinhamento partidário entre Governador e a base partidária de apoio ao Governo Temer	Municípios em que o partido político do Governador não faz parte da base partidária de apoio ao Governo Temer apresentam menores valores.
	A distribuição de valores de repasses per capita para municípios é a mesma entre aqueles que pertencem a um Estado cujo governador é filiado a um partido que está na base de apoio do Governo Temer e os que não estão.	Corrida de Wald-Wolfowitz	,398	Reter a hipótese nula.		
		Teste U de Mann-Whitney	,000	Rejeitar a hipótese nula		
		Kolmogorov-Smirnov	,000	Rejeitar a hipótese nula		
		Teste de Kruskal-Wallis	,000	Rejeitar a hipótese nula		
Posicionamento governista ou opositor do deputado federal representante do município	A faixa de valor de repasses per capita para municípios é a mesma entre aqueles que são base eleitoral de deputados federais da base de apoio do Governo Temer e os que são base eleitoral de deputados federais que estão na oposição.	Teste de Mediana	,957	Reter a hipótese nula	NÃO HÁ diferença nos valores repassados aos municípios, quando se considera o posicionamento "Governista" ou "Opositor" do Deputado Federal representante do Município	
	A distribuição de valores de repasses per capita para municípios é a mesma entre aqueles que são base eleitoral de deputados federais da base de apoio do Governo Temer e os que são base eleitoral de deputados federais que estão na oposição.	Corrida de Wald-Wolfowitz	,075	Reter a hipótese nula		
		Teste U de Mann-Whitney	,293	Reter a hipótese nula		
		Kolmogorov-Smirnov	,174	Reter a hipótese nula		
		Teste de Kruskal-Wallis	,293	Reter a hipótese nula		

## ANEXO IV - RESUMOS E REFERÊNCIAS DOS ARTIGOS 1 e 2

### ARTIGO 1 - O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A EXECUÇÃO EQUITATIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES FEDERAIS

#### Resumo

O orçamento público no Brasil teve historicamente caráter autorizativo. Entretanto, a aprovação do orçamento impositivo alterou esse quadro ao tornar obrigatória, a partir de 2014, a execução de emendas parlamentares individuais. Buscando avaliar se deputados federais da base governista recebem tratamento diferenciado na execução de suas emendas, criou-se dois grupos de deputados: os que votam seguindo a orientação do Governo Temer em 99% das vezes ou mais, e os que votam contrariando tal indicação em 80% ou mais das votações. De cada grupo foi retirada uma amostra e foram calculados os respectivos valores médios empenhados em 2017. Aplicou-se o Teste *t* e constatou-se que a diferença entre tais médias, na ordem de R\$ 316 mil, é estatisticamente significativa. Verificou-se que a implantação do orçamento impositivo não logrou pleno êxito em garantir a execução equitativa das emendas parlamentares individuais, o que contraria o parágrafo 18 do artigo 166 da Constituição Brasileira.

**Palavras-chave:** Presidencialismo de Coalizão, Orçamento Público, Orçamento Impositivo.

### Mandatory Budget and the Obligation to Equitable Execution of Federal Parliamentary Amendments

#### Summary

The Brazilian's public budget has historically been authorizing. However, the approval of the mandatory budget has altered this framework by making, from 2014, the execution of individual parliamentary amendments mandatory. Seeking to assess if the federal deputies of the governing base receive a differential treatment in the execution of their amendments, two groups of deputies were created: those who vote following the guidance of the Government in 99% of the time or more, and those who vote against this indication in 80 % or more of votes. A sample was withdrawn from each group and the respective average values committed in 2017 were calculated. Test *t* was applied, and it was found that the difference between such means, in the order of R\$ 316 thousand, is statistically significant. It follows that the implementation of the mandatory budget has not been completely successful in ensuring the fair implementation of the individual parliamentary amendments, contrary to Article 166, paragraph 18, of the Brazilian Constitution.

**Keywords:** Coalition presidentialism, Public budget, mandatory budget.

### El Presupuesto Impositivo y la Obligación de Ejecución Equitativa de las Enmiendas Parlamentarias Federales

#### Resumen

El presupuesto público en Brasil tuvo, históricamente, carácter autorizatorio. Sin embargo, la aprobación en 2014 del presupuesto impositivo modificó ese marco al hacer obligatoria la ejecución de las enmiendas parlamentarias individuales. Buscando evaluar si los diputados federales de la base gobernante reciben un tratamiento diferencial en la ejecución de sus enmiendas, se crearon dos grupos de diputados: los que votan siguiendo la orientación del

Gobierno en el 99% de las veces o más, y los que Vota en contra de esta indicación en el 80% o más de las votaciones. De cada grupo se retiró una muestra y se calcularon los respectivos valores medios comprometidos en 2017. Se aplicó el Test t y se constató que la diferencia entre tales medias, en el orden de R\$ 316 mil, es estadísticamente significativa. De ello se deduce que la implementación del presupuesto impositivo no ha sido completamente exitosa en asegurar la implementación justa de las enmiendas parlamentarias individuales, en contra de lo dispuesto en el Artículo 166, párrafo 18, de la Constitución brasileña.

**Palabras clave:** presidencialismo de la coalición, Presupuesto público, presupuesto impositivo

## REFERÊNCIAS DO ARTIGO 1

- Albuquerque, C. M., Medeiros, M., & Feijó, P. H. (2008). *Gestão de Finanças Públicas - Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal* (2a ed.). Brasília: Coleção Gestão Pública.
- Araújo, P. Perfis e Trajetórias de Parlamentares Titulares e Suplentes no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. *Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política*, v. 27, n. 1, p. 106-139, 2018.
- Bittencourt, F. (2015). *Execução Orçamentária e Presidencialismo de Coalizão: uma abordagem exploratória*. Brasília. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento.
- Brasil. (1964). Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei de Finanças Públicas). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm). Acesso em 08/08/2018.
- \_\_\_\_\_. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 10/05/2018.
- \_\_\_\_\_. (2000). Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em 08/08/2018.
- \_\_\_\_\_. (2013). Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (Lei de Diretrizes Orçamentária 2014). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112919.htm). Acesso em 08/09/2018.
- \_\_\_\_\_. (2015). Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm). Acesso em 08/09/2018.
- \_\_\_\_\_. (2016). Lei 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (Lei de Diretrizes Orçamentária 2017). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13408.htm). Acesso em 08/10/2018.
- \_\_\_\_\_. (2017a). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2017. Brasília, 2017. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/manual-tecnico-de-orcamento-3a-versao.pdf>. Acesso em 08/09/2018.
- \_\_\_\_\_. (2017b). Lei 13.414, de 13 de janeiro de 2017 (Lei Orçamentária Anual 2017). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm). Acesso em 08/09/2018.
- Câmara dos Deputados. (2017). Orçamento da União em Foco - Parâmetros, resultados fiscais

- e execução (Orçamento da União em Foco No. 1). Brasília. Disponível em [http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web\\_orcamento\\_uniao\\_em\\_foco\\_ano-2017](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web_orcamento_uniao_em_foco_ano-2017). Acesso em 08/09/2018.
- Conti, J. M. (2013). Orçamento Impositivo é Avanço para a Administração, de <http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao?imprimir=1>. Acessado em 05 de agosto de 2018
- Dallaverde, A. K. (2013). As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas. Porto Alegre: Nuria Fabris Editora.
- O Estado de São Paulo. (2017). Basômetro. Disponível em: <http://estadaodados.com/basometro/#>. Acesso em 07/09/2018.
- Field, A. (2009). Descobrimo a Estatística Usando o SPSS. 2. ed., Porto Alegre: Artmed, 2009. 688 p.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2008). Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. (FGV, Ed.) (1ª ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Giacomoni, J. (2007). Orçamento Público. 13ª edição. São Paulo: editora ATLAS.
- Greggianin, E. (2015). As Deficiências do Modelo Autorizativo e as Perspectivas do Orçamento Impositivo. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR.
- Lima, E. M. & Viana, P. R. N. (2016). As Relações entre o Executivo e o Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro: Considerações sobre a Emenda Constitucional 86/2015. *Revista de Direito Tributário E Financeiro*, 2(2), 199–220.
- Limongi, Fernando. & Figueiredo, Argelina. (2005). Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Dados* [online]. vol.48, n.4, pp.737-776.
- Pereira, C. & Mueller, B. (2002). Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, v. 45, n. 2, pp. 265-302.
- Piscitelli, R. B. (2006). Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo. Estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília.
- Santos, A. L. (2016). Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo. *Orçamento em Discussão*, n. 23. Senado Federal. Brasília.
- Tollini, H. M., Helena, E. Z. S., Greggianin, E., Tavares, J. F. C., Moura, M. R. & Gontijo, V. (2013). PEC 565/2006 - Orçamento Impositivo (Nota Técnica No. 10). Câmara dos Deputados. Brasília.
- Volpe, R. A. & Cambraia, T. (2015). A experiência do orçamento impositivo na lei de diretrizes orçamentárias para 2014. *RBPO*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 100–131, 2015.

## **ARTIGO 2 - A RELEVÂNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA BASE DE SUSTENTAÇÃO DO GOVERNO NO CONGRESSO**

### **Resumo**

A literatura sobre o presidencialismo de coalizão no Brasil relaciona o direcionamento de recursos da União para bases eleitorais de parlamentares como sendo uma das ferramentas à disposição da Presidência para obter apoio às iniciativas de seu interesse no Congresso. Buscando verificar tal comportamento, separou-se dois grupos de deputados: os que votam seguindo a orientação do Governo e os que o contrariam sistematicamente. De cada grupo foi retirada uma amostra de 50 deputados, para os quais se levantou os percentuais de votos que obtiveram nas eleições de 2014 em cada município. Inferiu-se que os quatro municípios em que o deputado obteve proporcionalmente mais votos pertençam a sua base eleitoral. Cruzando essa base de municípios com dados relativos às transferências voluntárias da União, se verificou, por meio de testes estatísticos, que o volume de recursos voluntários da União recebidos por um determinado município tem relação com o alinhamento partidário do Prefeito e do Governador com o Governo Federal, e também com a capacidade institucional da administração municipal. Entretanto, o volume de transferências recebidas não pode ser explicado pelo fato de o município ser ou não base eleitoral de deputado federal alinhado ou de oposição ao Executivo Federal.

**Palavras-chave:** Presidencialismo de Coalizão; Transferências Voluntárias; Bases Eleitorais.

## **ARTICLE 2 - THE RELEVANCE OF THE FEDERAL'S VOLUNTARY TRANSFERS FOR THE CONSOLIDATION OF THE GOVERNMENT'S SUPPORT BASIS AT THE NATIONAL CONGRESS**

### **Summary**

Coalition presidential scholars in Brazil have linked the federal's resources to the electoral bases of parliamentarians as one of the tools available to the Presidency to obtain support for initiatives of their interest in the National Congress. This article aims to verify the relationship between the transfer of these resources, the voluntary transfers and the support to the Government. Two groups of deputies were separated: those that vote following the orientation of the Government and those that systematically contradict it. From each group a sample of 50 deputies was selected, for which the percentage of votes obtained in the 2014 elections in each municipality was raised. It was considered that the four municipalities in which the deputy obtained proportionately more votes belong to his electoral base. Crossing this base of municipalities with data on voluntary transfers from the Union, statistical tests have examined whether the volume of federal voluntary resources received by a given municipality is related to the partisan alignment of the Mayor and the Governor with the Federal Government and also with the institutional capacity of the municipal administration. In principle, there is no strong evidence that the volume of transfers received is directly related to the fact that the municipality is or is not the electoral base of a federal deputy aligned or opposed to the Federal Executive.

**Keywords:** Coalition Presidentialism; Federal Voluntary Transfers; Electoral Bases.

## **REFERÊNCIAS DO ARTIGO 2**

- Abranches, S. H. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1.

- Albala, A. (2017). Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival? *Brazilian Political Science Review*, 11(2), e0002. Epub August 10, 2017. <https://dx.doi.org/10.1590/1981-3821201700020002>. Acesso em: 6/4/19.
- Araújo, S., & Silva, R. (2012). Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 2(1), 58–74. <https://doi.org/10.12660/riel.v2.n1.2012.5847>
- Batista, M. (2015). A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 4, n. 1, mai. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/riel/article/view/49202&gt>. Acesso em: 12/2/18.
- Bittencourt, F. (2015). Execução Orçamentária e Presidencialismo de Coalizão: uma abordagem exploratória. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento.
- Braga, M. do S. S., & Pimentel Jr, J. (2011). Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, 17(2), 271–303. <https://doi.org/10.1590/s0104-62762011000200001>
- Brasil. (2000). Lei Complementar 101, de 24 de dezembro de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em HTTP:// [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112919.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112919.htm). Acesso em 08/09/2018
- \_\_\_\_\_. (2007). Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm). Acesso em 07/02/2019.
- \_\_\_\_\_. (2017). Lei 13.414, de 13 de janeiro de 2017. Lei Orçamentária Anual de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm). Acesso em 08/09/2018.
- \_\_\_\_\_. (2018). Lei 19.394, de 2 de janeiro de 2018. Lei Orçamentária Anual de 2018. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em 05/4/2019.
- Câmara dos Deputados. (2017). *Orçamento da União em Foco - Parâmetros, resultados fiscais e execução* (Orçamento da União em Foco No. 1). Brasília. Retrieved from [http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web\\_orcamento\\_uniao\\_em\\_foco\\_ano-2017](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web_orcamento_uniao_em_foco_ano-2017)
- Conti, J. M. (2013). Orçamento Impositivo é Avanço para a Administração. Retrieved January 22, 2018, from <http://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao?imprimir=1>
- Denis, D. J. (2019). *SPSS Data Analysis for Univariate, Bivariate, and Multivariate Statistics*. Hoboken, NJ : Wiley.
- O Estado de São Paulo. (2017). Basômetro. Disponível em: <http://estadaodados.com/basometro/#>. Acesso em 07/12/2017
- Faria, A. N. M. (2018). *A Crise do Presidencialismo Brasileiro - A questão da estabilidade do*



*Poder Executivo*. Universidade de Lisboa.

- Feliú, P. (2018). Sobrevivendo a Reformas, Impopularidad y Casos de Corrupción: El presidencialismo de coalición del Brasil de Temer. *Revista de Ciência Política*, 38(2), 181–206.
- Field, A. (2009). *Descobrimo a Estatística Usando o SPSS*. 2. ed., Porto Alegre: Artmed. 688 p.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2008). *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*. (FGV, Ed.) (1ª ed.). Rio de Janeiro: FGV.
- Greggianin, E., Mendes, G. R., Rangel, M. L., & Volpe, R. (2019). *PEC nº 02/2015 - Análise dos Dispositivos e Impactos na Rigidez Orçamentária* (Nota Técnica No. 1/2019). Brasília.
- Instituto Rui Barbosa. (2016). *Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM Brasil*. Curitiba. Retrieved from <http://iegm.tce.sp.gov.br/iegm/help.html>
- Leite, L., & Trento, S. (2016). Análise de votações nominais do legislativo brasileiro utilizando componentes principais. *Leviathan | Cadernos de Pesquisa Política*, 12, 120–163. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2016.143408>
- Santos, A. L. dos. (2016). *Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo* (Orçamento em Discussão No. 23). Brasília.
- Silva, R. S. e. (2014). Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, 8(3), 95–135. <https://doi.org/10.1590/1981-38212014000100022>
- Soares, M. M., & Melo, B. G. de. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539–561. <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>
- Triola, M. F. (1999). *Introdução à Estatística*. 7. Ed. Rio de Janeiro: LTC Editora.