

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM GESTÃO PÚBLICA

ALEXANDRE VIEIRA DE SOUZA

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O USO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS PARA  
BARGANHA PRESIDENCIAL**

BELO HORIZONTE – MG

2017

ALEXANDRE VIEIRA DE SOUZA

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O USO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS PARA  
BARGANHA PRESIDENCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Magna Maria Inácio

BELO HORIZONTE – MG

2017

ALEXANDRE VIEIRA DE SOUZA

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO E O USO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS PARA  
BARGANHA PRESIDENCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Filosofia e  
Ciências Humanas da Universidade Federal  
de Minas Gerais, como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em Gestão  
Pública.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Magna Maria Inácio (Orientadora) – DCP/UFMG

---

Pós-doutorando Rafael Câmara Melo (Convidado) – DCP/UFMG

Belo Horizonte, 11 de dezembro de 2017.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente aos meus pais, Antonio e Ivone, por todo apoio e carinho durante essa caminhada e por sempre acreditarem em mim, todas minhas realizações são suas também. Agradeço aos meus irmãos e familiares por estarem presentes nos momentos de descontração e incentivo dado durante todo período da graduação e da vida.

Agradeço a Rayce por toda dedicação, amor, incentivo e por me proporcionar grande felicidade, mesmo nos momentos mais difíceis.

Agradeço aos colegas de curso, aos companheiros de pesquisa do grupo NEC-GPRT e do CRIP que muito ajudaram na minha formação. Agradeço especialmente todos do Centro de Estudos Legislativos por todos os momentos de aprendizado proporcionados e pela amizade.

Agradeço aos professores do Departamento de Ciência Política por tornarem o curso de Gestão Pública apaixonante.

Agradeço especialmente a minha orientadora, Magna Inácio, por toda paciência, atenção e por dividir seus conhecimentos de forma generosa.

A todos que participaram direta ou indiretamente da minha formação, muito obrigado.

## RESUMO

A governabilidade sempre teve centralidade nos estudos da Ciência Política. No contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro, esses estudos se tornam ainda mais importante. Diversos autores desde a promulgação da Constituição de 1988 argumentam sobre os mecanismos que possibilitam a manutenção da governabilidade do presidente brasileiro. A literatura sobre o tema apresentou a execução das emendas individuais de forma discricionária pelo presidente como um importante recurso no processo de barganha voltado para a manutenção e a disciplina da coalizão e dos parlamentares. A execução das emendas parlamentares individuais tem grande valor para os autores, pois elas geralmente estão associadas à transferência de recursos para seus redutos eleitorais e servem para fortalecer os laços com as autoridades locais e gerar boa vontade dos eleitores da região com o parlamentar. A Emenda Constitucional nº 86 de 2015 torna a execução das emendas individuais aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentária obrigatória, retirando a discricionariedade do presidente. O objetivo deste trabalho é fazer uma revisão teórica sobre as emendas individuais e apresentar as mudanças feitas pela Emenda Constitucional de 2015 e suas possíveis implicações.

Palavras-chave: Emendas Individuais; Orçamento Impositivo; Relação Executivo-Legislativo.

## ABSTRACT

Governability has always been central topic study to Political Science. In the context of Brazilian coalition presidentialism, such studies become even more important. Several authors since the promulgation of the 1988 Constitution have argued about the mechanisms that make it possible to maintain the governability of the Brazilian president. The literature on the subject has presented the implementation of the individual amendments in a discretionary manner by the president as an important bargaining power in the maintenance and discipline of the coalition and of the parliamentarians. The implementation of their individual amendments is of great value to parliamentarians as they are generally associated with the transfer of resources to their constituencies and serve to strengthen ties with local authorities and generate good will from the region's voters with the parliamentarian. Constitutional Amendment No. 86 of 2015 makes enforcement of individual amendments approved in the Mandatory Budget Guidelines Law, removing the president's discretion. The objective of this work is to make a theoretical revision on the individual amendments, and to present the changes made by the Constitutional Amendment No. 86 of 2015 and its possible implications.

Keywords: Individual Amendments; Budget Enforcement; Executive-Legislative Relations.

## SUMÁRIO

1. Introdução .....	7
2. Relação Executivo-Legislativo e o uso das Emendas Individuais .....	9
2.1 Presidencialismo de Coalizão .....	9
2.2. Os Poderes Presidenciais, Montagem das Coalizões e Barganha no Legislativo .....	15
2.3. Orçamento Público e as Emendas Individuais.....	20
2.3.1. Processo Orçamentário no Brasil.....	20
2.3.2. Execução de Emendas Individuais.....	24
3. Orçamento Impositivo de Emendas Individuais.....	28
3.1. Emenda Constitucional nº 86 de 2015.....	28
3.2. Possíveis implicações da Emenda Constitucional nº86 de 2015.....	32
4. Considerações Finais.....	35
5. Referências Bibliográficas .....	37

## 1. Introdução

No presidencialismo de coalizão brasileiro o presidente tem alguns mecanismos que aumentam a sua capacidade de negociação da aprovação de sua agenda no Poder Legislativo. Até 2014, a execução das emendas individuais dos parlamentares, geralmente vinculadas à transferência de recursos para suas bases eleitorais, era utilizada pelos presidentes em troca de votos favoráveis as suas propostas no Congresso Nacional, bem como para disciplinar e recompensar os partidos que compunham a coalizão de governo.

Parte da literatura tratava as emendas individuais com um dos recursos mais importantes que os presidentes dispunham para negociar o avanço de sua agenda legislativa com os partidos pertencentes à coalizão e com o Congresso Nacional como um todo. O chefe do Poder Executivo utilizava a execução das emendas individuais como prêmio para os congressistas que votavam sistematicamente a favor das propostas do governo.

Entretanto, em 17 de março de 2015, entrou em vigor a Emenda Constitucional nº 86 que altera os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, entre outras alterações. Esta torna obrigatória a execução das emendas individuais propostas pelos parlamentares na Lei Orçamentária Anual (LOA). As emendas individuais foram limitadas a 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior. Outra limitação é que metade do percentual destinado à obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares deve ser gasto com saúde pública.

O objetivo deste trabalho é fazer uma revisão teórica da literatura que analisa a execução das emendas individuais de forma discricionária pelo presidente como um recurso estratégico no processo de barganha legislativa e a importância para o presidente brasileiro, além de apresentar a discussão sobre o orçamento impositivo das emendas individuais que culminou na Emenda Constitucional nº 86.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho está organizado em dois capítulos. O primeiro apresenta o ambiente institucional brasileiro e é dividido em três seções, são elas: presidencialismo de coalizão e a relação Executivo-Legislativo no Brasil, esta trata sobre as discussões a respeito do funcionamento do presidencialismo brasileiro e a governabilidade dentro dele; a segunda apresenta os mecanismos que possibilitam ao presidente formar e disciplinar sua coalizão e; por fim, é demonstrado mais especificamente como se

deu o uso das emendas individuais ao orçamento – antes da obrigatoriedade da execução destas emendas – como uma ferramenta de barganha pelo presidente, além de apresentar o ambiente institucional que acontece a aprovação das emendas individuais e da LOA.

O segundo capítulo apresenta as modificações que a Emenda Constitucional nº 86 introduziu na Constituição Federal, tornando a execução das emendas individuais que foram aprovadas na LOA obrigatória. A execução das emendas individuais perde o seu caráter autorizativo, por isso é iniciada uma discussão sobre o impacto dessa alteração nas relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

O trabalho aponta para uma profícua agenda de pesquisa que busque explicar se a obrigatoriedade da execução das emendas individuais realmente retirou uma das ferramentas que o chefe do Poder Executivo utilizava para a negociação com o Legislativo brasileiro. Caso a nova legislação tenha realmente retirado essa ferramenta do presidente, também é importante avaliar qual impacto que isso tem para governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro.

## 2. Relação Executivo-Legislativo e o uso das Emendas Individuais

### 2.1 Presidencialismo de Coalizão

A partir da redemocratização e do processo constituinte de 1988, o conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo volta a ganhar centralidade no debate político brasileiro, muitos especialistas questionavam as propostas de reformas institucionais com receio da repetição do modelo democrático anterior ao período da ditadura militar, no qual os presidentes eram fracos e os partidos indisciplinados, o que levava a uma inclinação à paralisia decisória. Figueiredo e Limongi (1999, p.19) descreveram que o diagnóstico de muitos especialistas da época era que “a fórmula institucional adotada pelo país levaria ao pior dos mundos: a explosiva combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário baixamente institucionalizado”.

Abranches (1988) argumentava que o modelo institucional que estava sendo proposto para Nova República pela Assembleia Nacional Constituinte de 1988 repetia o modelo do período democrático de 1946 a 1964. O autor, ainda, manifesta sua preocupação com os riscos permanentes e praticamente inevitáveis de crises institucionais cíclicas. Além disso, o autor cunhou o termo presidencialismo de coalizão para denominar o caso brasileiro que combina: multipartidarismo; proporcionalidade; presidencialismo e; a organização do Executivo com base em grandes coalizões. Abranches (p. 31-32) sintetiza, a situação brasileira da Nova República, tendo como base o desenvolvimento histórico do país, elencando as seguintes tendências:

(a) alto grau de heterogeneidade estrutural, quer na sociedade, além de fortes disparidades regionais; (b) alta propensão ao conflito de interesses, cortando a estrutura de classes, horizontal e verticalmente, associada a diferentes manifestações de clivagens inter e intra-regionais; (c) fracionamento partidário-parlamentar, entre médio e mediano, e alta propensão à formação de governos baseados em grandes coalizões, muito provavelmente com índices relativamente elevados de fragmentação governamental; (d) forte tradição presidencialista e proporcional. A primeira indicando, talvez, a inviabilidade de consolidação de um regime parlamentarista puro. A segunda, apontando para a natural necessidade de admitir à representação os diversos segmentos da sociedade plural

brasileira; (e) insuficiência e inadequação do quadro institucional do Estado para resolução de conflitos e inexistência de mecanismos institucionais para a manutenção do "equilíbrio constitucional".

Abranches finaliza seu estudo indicando a necessidade de criação de um mecanismo superior de arbitragem e regulação de conflitos. Que faça defesa da autoridade presidencial, da autonomia legislativa e do regime institucional. Evitando, assim, que crises na coalizão levem a uma paralisia das relações entre o Poder Executivo e o Legislativo. Ainda, indica que esse mecanismo também não foi criado no modelo de 1946.

Outro autor que demonstrou preocupação com o sistema político e eleitoral brasileiro foi Lamounier (1992), ele argumentou que não existem incentivos institucionais para formação de uma maioria parlamentar estável no regime presidencialista. Para o autor, no caso brasileiro, esse problema era agravado pela estrutura institucional que foi escolhida pela Assembleia Constituinte de 1988. Instituições políticas como: o presidencialismo, a estrutura partidária, o arranjo federativo, o processo eleitoral e certos aspectos da organização interna do Congresso são uma “precária e contraditória combinação” (p. 45). Ainda, Lamounier concluiu que entre as combinações de instituições eleitorais e políticas, o presidencialismo brasileiro é o pior para governabilidade. O autor reverbera os argumentos de Linz (1990), o qual argumenta que o presidencialismo dificilmente traria a estabilidade democrática pela baixa flexibilidade e dificuldade em lidar com crises de governabilidade.

Já Mainwaring (1997) apresentou em seu estudo grande preocupação com a formação e consistência dos partidos políticos brasileiros e afirmou “que o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos” (p. 337). O autor afirmava que a legislação eleitoral brasileira incentivava os comportamentos individualistas dos parlamentares e obstruía a construção partidária. Além disso, ele demonstrou que os graus de disciplina e fidelidade partidária eram extremamente baixos nos principais partidos – com a exceção de alguns partidos de esquerda – mas ao invés de coibir, a legislação eleitoral tolerava e acabava estimulando a indisciplina e infidelidade dos parlamentares no Congresso Nacional.

Corroborando com Abranches, Lamounier e Mainwaring, Ames (2003) sustentou que as instituições políticas brasileiras funcionam mal e criam permanentes crises de governabilidade. O autor argumenta que as instituições brasileiras criam incentivos ao comportamento individualista dos parlamentares e indica que a política orçamentária favorece a relação clientelista entre os parlamentares e o presidente. Ames (2003) argumentava que o Congresso não consegue deliberar rapidamente as proposições de iniciativa do Poder Executivo, além disso, raramente um presidente tem uma base de sustentação forte no Legislativo brasileiro. Ainda, o autor argumentava que os presidentes brasileiros estão entre os que mais tem poderes formais na América Latina, porém eles enfrentam dificuldades para obterem majorias no Congresso e acabam governando através de decretos de emergência ou medidas provisórias.

Conforme observado, muitos especialistas argumentavam que o sistema político e eleitoral brasileiro tenderia fortemente à inoperância. Entretanto, já a época, um estudo de Shugart e Carey (1992) argumentou que, em defesa do presidencialismo frente à crítica da maior parte da literatura, deve-se falar em presidencialismos, pois a distribuição dos recursos de poder internamente – como a distribuição de poderes de agenda e veto – importa para instabilidade do regime. Portanto a instabilidade do regime está associada ao funcionamento das instituições internamente, não ao tipo de regime político. Outros estudos que começaram a surgir no fim dos anos 90 e no início dos anos 2000 contestaram as teorias do não funcionamento do sistema adotado pela constituição de 1988.

Um importante trabalho foi apresentado, em 1999, por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi com o seguinte título: “Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional”. Os autores apresentaram que os mecanismos de controle de crises sugeridos por alguns especialistas não foram adotados, que a opção pelo presidencialismo seguiu forte e venceu o plebiscito de 1993<sup>1</sup> com boa vantagem, que a legislação eleitoral não sofreu reformas significativas, mas mesmo assim “o quadro institucional que emergiu com a promulgação da Constituição de 1988 está longe de reproduzir aquele experimentado pelo país no passado” (Figueiredo e

---

<sup>1</sup> Em 1993, foi realizado um plebiscito no Brasil para escolher o sistema e a forma de governo. A opção de sistema de governo presidencialista foi escolhida no plebiscito por 55,67% dos eleitores enquanto a parlamentarista recebeu apenas 24,91% dos votos. Já a república foi escolhida como forma de governo por 66,26% dos eleitores enquanto a monarquia recebeu apenas 10,25% dos votos (TSE, 1993).

Limongi, 1999, p.19-20). Ainda, eles demonstraram que muitos especialistas que criticavam o modelo promulgado na constituição de 1988 não se deram conta que dois pontos modificaram radicalmente as bases institucionais do sistema político brasileiro em relação ao modelo de 1946.

Em primeiro lugar, em relação à Constituição de 1946, os poderes legislativos do presidente da República foram imensamente ampliados. Na realidade (...) neste ponto, a Constituição de 1988 manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas. Da mesma forma, os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas legislativas. A despeito de todas as mazelas que a legislação eleitoral possa acarretar para os partidos políticos brasileiros, o fato é que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares. (Figueiredo e Limongi, 1999, p.20).

Segundos os especialistas pessimistas com a governabilidade no sistema político brasileiro, conforme já apresentado, um grave problema seria a indisciplina dos partidos políticos no Congresso Nacional. Entretanto, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi também contestam essa afirmativa. Eles apresentam que, com dados levantados entre 1989 e 1999, 89,7% dos parlamentares votam de acordo com a orientação dos líderes partidários e que disciplina dos partidos é mais que suficiente para tornar as votações nominais previsíveis<sup>2</sup>.

Ainda, Figueiredo e Limongi argumentaram que no período pós-Constituição o Poder Executivo tem forte preponderância sobre o Legislativo que se dispõe a cooperar. As taxas de aprovação das matérias iniciadas pelo Poder Executivo foram altas<sup>3</sup> no período de 1989 a 1999 e o apoio político foi estruturado nos partidos. No período mencionado, de todas as leis aprovadas, 85,2% foram propostas pelo Executivo. Ainda, apresentam que os poderes de agenda<sup>4</sup> do chefe do Poder Executivo tem capacidade de influenciar diretamente os trabalhos legislativos, o que

---

<sup>2</sup> O estudo demonstra que 93,7% das votações nominais podem ser previstas.

<sup>3</sup> Para uma discussão mais aprofundada, ver capítulo 4 do livro "Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional" (Figueiredo e Limongi, 1999).

<sup>4</sup> "Entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão" (Figueiredo e Limongi, 1999, p.23).

pode induzir os parlamentares a cooperação e diminuir os efeitos da separação dos poderes.

Conforme já apresentado, outro ponto deixado de lado pelos especialistas que salientavam a tendência à indisciplina partidária no legislativo são os poderes dados aos líderes partidários pelos regimentos internos de ambas as casas. A distribuição de cargos institucionais das casas legislativas é feita respeitando a proporcionalidade dos partidos e os líderes indicam os parlamentares que irão compor as comissões parlamentares permanentes. Além disso, o colegiado de líderes<sup>5</sup>, junto com a mesa diretora, definem a pauta e o fluxo de trabalho do dia. Os regimentos internos reconhecem os líderes partidários como representante de seus pares. Figueiredo e Limongi (1999, p.28) explicam que “tomados individualmente, os parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos”.

Corroborando com as análises de Figueiredo e Limongi, Santos (2002) apresenta que três micro-instituições que não existiam entre 1946 e 1964 foram criadas pela Constituição de 1988 com o objetivo de organizar o processo decisório no Legislativo dando força para as lideranças dos partidos e contribuindo para maior disciplina partidária, são elas: colégio de líderes (já mencionado por Figueiredo e Limongi); controle de emendas em Plenário<sup>6</sup> e; encaminhamento de voto pelas lideranças partidárias. Santos sugere que partidos minimamente disciplinados trazem vantagens para os parlamentares nas negociações com o Executivo e por isso no atual período democrático os partidos adquiriram mais relevância no processo decisório. Ainda, Power (2010) acrescenta que como o Legislativo brasileiro é reativo<sup>7</sup>, o gabinete do presidente se torna atrativo para os parlamentares mais ambiciosos.

O certo é que a disciplina partidária apresentada pelos partidos no Congresso brasileiro, a previsibilidade dos processos legislativos e os poderes de nomeação e

---

<sup>5</sup> Ele também “tem importância decisiva nos pedidos de urgência para a votação de projetos específicos, que significa que as proposições devem ser votadas no prazo de 45 dias” (Santos, 2002, p.244).

<sup>6</sup> “No período 1946-64, não havia condicionante algum à apresentação de emendas por legisladores individuais. No regime atual há restrições ao direito dos deputados de fazer emendas em plenário. Quando um projeto é submetido à votação em regime de urgência, as emendas não são consideradas, salvo se contam com a assinatura de pelo menos um décimo da Câmara ou dos líderes cujas bancadas representam esse número” (Santos, 2002, p.244).

<sup>7</sup> Mais de 85% de toda legislação adotada se originou no Poder Executivo (Figueiredo e Limongi, 2006).

agenda dados ao chefe do Poder Executivo possibilitaram que, segundo Figueiredo e Limongi (2006), desde Itamar Franco a Luiz Inácio Lula da Silva, os presidentes usufruíssem de uma coalizão que representassem uma considerável maioria no congresso, de um sucesso legislativo<sup>8</sup> acima de 70% e de uma dominância legislativa<sup>9</sup> acima dos 80%.

Power (2010) foge do dualismo entre os pessimistas e os otimistas, e afirma que ambas as contribuições são importantes para formar um quadro maior de estudos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro. O autor sintetiza apresentado que

The first wave of critics of Brazilian political institutions claimed that presidents cannot govern in such a problematic institutional environment, while the revisionists claimed to have identified mechanisms that made governing relatively easy. The former group stressed the pulverising, anti-party effects of Brazil's electoral laws, while the latter group argued that these effects could be counteracted by presidential agenda power and the internal rules of Congress (Power, 2010, p.28).

O autor salienta que o quadro institucional é compatível com ambas visões. Power argumenta que o presidencialismo de coalizão reconhece que o multipartidarismo não o formato mais amigável para os presidentes, entretanto também aceita que regulações e medidas corretivas são capazes de assegurar e manter a governabilidade no modelo brasileiro. Ainda, Power sugere que mesmo com os poderes institucionais os presidentes precisam trabalhar muito para garantir sua governabilidade.

Além da organização do processo legislativo proposto pelos regimentos internos de cada casa, a funcionalidade do presidencialismo de coalizão brasileiro é ancorada fortemente nos poderes institucionais ofertados aos presidentes pela constituição de 1988. O chefe do Poder Executivo tem poderes de agenda, tem o gabinete como trunfo para montar uma coalizão legislativa e, de certo modo, tem o orçamento público como mecanismo de barganha com o legislativo.

A literatura que discutiu a funcionalidade do presidencialismo de coalizão brasileiro apresentou que quadro institucional brasileiro trouxe mecanismos de sustentação do regime presidencial. A execução das emendas individuais para

---

<sup>8</sup> “Porcentagem de projetos do Executivo apresentados e sancionados durante o próprio governo” (Figueiredo e Limongi, 2006, p.10).

<sup>9</sup> “Porcentagem de leis de iniciativa do Executivo” (Figueiredo e Limongi, 2006, p.10).

barganha de votos no Poder Legislativo, objeto de estudo deste trabalho, é um desses mecanismos. Na próxima seção será apresentado como os presidentes usam os poderes institucionais trazidos pela Constituição de 1988 a seu favor. Posteriormente será apresentado de forma mais detalhada o uso da execução das emendas individuais.

## 2.2. Os Poderes Presidenciais, Montagem das Coalizões e Barganha no Legislativo

O chefe do Poder Executivo utiliza, na busca de obter sucesso legislativo e implementar sua agenda de políticas públicas, os recursos e poderes presidenciais ofertados pelas instituições brasileiras. Inácio (2006) apresenta que a literatura tem destacado dois tipos principais: “(a) Recursos e poderes legislativos (poderes de agenda e de veto; poderes para ação unilateral); (b) *Appointment powers* (prerrogativas de indicar e destituir autoridades do Estado e do Governo)” (p.1). Os primeiros são utilizados geralmente para controlar e influenciar as pautas e o cronograma no Poder Legislativo e também para propor legislação unilateralmente. O segundo tipo de poder é empregado principalmente na formação das coalizões e manutenção.

Conforme apontado por Inácio, a Constituição federal de 88 garante ao Executivo amplos recursos e poderes legislativos. O Presidente da República tem iniciativa privativa nas leis que disponham sobre: os efetivos das Forças Armadas; criação de cargos públicos; organização administrativa e judiciária; matéria tributária e orçamentária; servidores públicos; organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União; criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública<sup>10</sup>.

Além das leis de iniciativa exclusiva, o chefe do Poder Executivo também poderá adotar medidas provisórias<sup>11</sup>, com força de lei e ação imediata por 60 dias, prorrogáveis pelo mesmo período. Caso o Congresso não aprecie as medidas provisórias em até 45 dias, entrará em regime de urgência travando a pauta da Câmara e do Senado até que elas sejam votadas. O Presidente poderá também pedir urgência<sup>12</sup> na apreciação de suas propostas enviadas ao Congresso Nacional,

---

<sup>10</sup> Inciso I do artigo 61 da Constituição federal de 1988.

<sup>11</sup> O artigo 62 da Constituição regulamenta o uso e o trâmite das medidas provisórias.

<sup>12</sup> Incisos I e II do artigo 64 da Constituição.

caso as Casas não se manifeste sobre a proposta em até 45 dias, as pautas ficariam travadas, excetuado as que tenham prazo constitucional determinado, até que se efetive a votação. Por fim, o Chefe do Poder Executivo poderá vetar<sup>13</sup>, parcial ou totalmente, os projetos saídos do Congresso. Entretanto o veto poderá ser derrubado em sessão conjunta pela maioria absoluta do Congresso Nacional.

Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que os poderes legislativos dos presidentes não devem ser interpretados apenas como armas em um conflito com o Legislativo, mas também como um grande influenciador das preferências dos parlamentares. Os autores exemplificam que as medidas provisórias são uma arma de influência poderosa, pois elas surtem efeitos a partir da sua publicação e alteram o *status quo*, logo ao rejeitá-las os parlamentares estariam mudando o *status quo* novamente, a depender da medida, “os congressistas podem ser induzidos a cooperar” (p.26). Os poderes legislativos dos presidentes podem ser utilizados não no sentido de confrontar os parlamentares, mas sim induzindo suas preferências e controlando as pautas nas Casas legislativas.

Bittencourt (2012) destaca que os poderes de agenda não são suficientes para garantir aos presidentes “uma travessia sem sobressaltos” (p.16). Montar coalizões, no presidencialismo multipartidário, é necessário até para presidentes fortes, como o brasileiro. Portanto, além do uso dos poderes legislativos, é necessário que o presidente, para a maximização da realização de suas preferências programáticas<sup>14</sup>, atraia diversos partidos para montagem de uma coalizão legislativa majoritária e consistente. Amorim Neto (2006) explica que o presidente procura transformar suas preferências em políticas governamentais por meio de legislação, por isso é necessário obter maioria no Congresso.

Um modo de atrair partidos para a coalizão é utilizando as prerrogativas que de *appointment powers*. Os presidentes podem formar suas coalizões a partir da distribuição de ministérios a outras siglas partidárias que não a sua. Amorim Neto (2000) destaca a importância da proporcionalidade entre os ministérios distribuídos de forma partidária e as cadeiras ocupadas no legislativo pelos partidos pertencentes à coalizão, que é mensurada pelo índice de coalescência<sup>15</sup>. Em seu

---

<sup>13</sup> Artigo 66 da Constituição.

<sup>14</sup> Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver Amorim Neto (2006).

<sup>15</sup> Amorim Neto (2000) define “a coalescência como uma variável contínua: quanto maior a proporcionalidade entre as cotas ministeriais dos partidos e seus pesos parlamentares, mais coalescente será o Ministério”.

estudo (2000), Amorim Neto destaca que a disciplina partidária dos partidos da coalizão está associada à proporcionalidade entre as cadeiras legislativas e os ministérios recebidos.

O gabinete ministerial colabora na formulação de algumas das mais importantes políticas governamentais, e é formado por partidos que muitas vezes têm posições políticas distintas das do presidente. Ao nomear ministros de outros partidos, o presidente tem mais dificuldades para formular, implementar, coordenar e avaliar as políticas públicas nesses ministérios da forma que melhor lhe agrada do que teria caso o ministro fosse do mesmo partido do presidente ou algum integrante de sua equipe de confiança.

O nomeado, por vezes, pode não representar os interesses do presidente, mas seus interesses regionais e partidários. Batista (2013) argumenta que o ministro, e seu partido, têm suas próprias preferências políticas, eleitorais, ideológicas, por isso ele não deve ser avaliado como um funcionário comum do chefe do Poder Executivo. Vieira (2014, p.14) acrescenta que “no presidencialismo de coalizão o primeiro passo da barganha presidencial a fim de avançar sua agenda de políticas não é com a oposição legislativa, mas com os próprios partidos da coalizão”.

Vieira (2013) apresenta um trabalho que demonstra que no Brasil os presidentes podem exercer controle político sobre a burocracia pública por meio de nomeações políticas, decretos regulamentares detalhados e centralização de órgãos públicos. Por meio das nomeações, presidentes podem supervisionar as atitudes dos servidores públicos, principalmente no que tange a ministérios controlados por partidos da coalizão que não o do presidente. Detalhando bem os decretos regulamentares, Vieira argumenta que o chefe do Poder Executivo pode reduzir a autonomia decisória dos burocratas controlados por ministros com posições diferentes da do presidente. Além disso, presidentes podem criar órgãos públicos centralizados na Presidência da República<sup>16</sup>, neste caso, eles reduzem o problema do conflito entre o ministro e o presidente em gabinetes mais heterógenos favorecendo o controle da burocracia pública que está dentro da sua própria estrutura.

---

<sup>16</sup> Ver Inácio e Llanos (2015) para uma discussão mais aprofundada sobre o tema.

Além dos dois tipos principais que Inácio apresenta como os destacados pela literatura, o chefe do Poder Executivo utiliza o orçamento público como um importante poder de barganha no legislativo brasileiro. O orçamento é um projeto de lei de iniciativa privativa dos presidentes, como até o início de 2015 – no capítulo 2 será tratado sobre o orçamento impositivo das emendas individuais – o orçamento público era apenas autorizativo, os presidentes utilizavam sua execução para negociar com os partidos e com os parlamentares individualmente. Figueiredo e Limongi (2008, p.11) apresentam que a política orçamentária era comumente associada pela literatura como:

“a principal via de promoção dos interesses eleitorais dos parlamentares, sendo mais importante ainda do que as políticas aprovadas por meio da legislação ordinária. A Comissão de Orçamento é também vista como o principal locus de barganhas políticas no Congresso.”.

Ames, Pereira e Rennó (2011) argumentam que as políticas distributivas locais funcionam, no ambiente institucional brasileiro, como uma cola que liga os eleitores aos congressistas estreitando os laços de representatividade. Ainda, estes autores argumentam que

“uma das principais formas de atender questões locais no Brasil passa pela alocação das emendas orçamentárias individuais de autoria individual dos congressistas, emendas que são rastreáveis e podem ser facilmente atribuídas a um determinado político” (p. 251).

Pereira e Mueller (2002) apresentam que apesar dos presidentes poderem vetar parcialmente as emendas parlamentares, eles têm fortes incentivos para permitir as emendas no orçamento, pois a execução tanto das coletivas quanto das individuais se torna um importante poder de barganha. Eles acrescentam que as regras orçamentárias criam uma moeda política útil e de baixo custo que é utilizada na troca de apoio da coalizão no Congresso.

Como o chefe do Poder Executivo tem grande controle sobre a execução do orçamento, ele pode tentar induzir o comportamento dos parlamentares que “tendem a usar os recursos disponibilizados graças à performance favorável ao Executivo,

especialmente na forma de políticas locais (pork barrel<sup>17</sup>), para aumentar sua visibilidade junto às bases eleitorais” (Pereira e Rennó, 2001). Ainda, estes autores apresentam que a execução de emendas é também um mecanismo que fortalece a disciplina partidária dos parlamentares. Portanto a execução orçamentária das emendas, individuais ou coletivas, se constitui em um importante poder de barganha entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Parte da literatura (Figueiredo e Lomongi, 2005; 2008) argumenta que a execução das emendas individuais está associada à filiação partidária do parlamentar e não como este vota nos projetos do Poder Executivo. O uso das emendas individuais será melhor discutido na próxima seção.

Vale salientar que o presidente usa o conjunto dessas estratégias para garantir apoio e conseguir executar suas preferências programáticas, logo o uso separado de determinado recurso não poderia explicar o sucesso ou fracasso de determinado presidente.

Conforme apresentado nesta seção, o presidente brasileiro tem muitos recursos para lidar com a formação, manutenção e disciplina da sua coalizão, ou nas palavras de Raile, Pereira e Power (2010), a caixa de ferramentas do presidente brasileiro está cheia recursos. Os autores salientam que as estratégias não são usadas separadamente pelo presidente, na verdade o presidente opera em um ambiente dinâmico e utiliza os recursos da caixa de ferramentas de forma integrada.

Porém, como será demonstrado no capítulo 2 deste trabalho, houve uma mudança Constitucional a partir da promulgação da Emenda nº 86 de 2015 que possivelmente extinguiu ou, pelo menos, modificou o uso de uma das ferramentas que os presidentes brasileiros possuíam.

Na próxima seção será demonstrado mais detalhadamente como é o funcionamento do processo orçamentário brasileiro e o que a literatura apresentou sobre o uso das emendas individuais como poder de barganha entre o chefe do Poder Executivo e os parlamentares no Congresso Nacional antes da mudança constitucional de 2015.

---

<sup>17</sup> “Distributive policy targets discrete benefits to specific populations such as states and congressional districts but spreads the costs across the general population through taxation” (Evans, 2004, p.3).

## 2.3. Orçamento Público e as Emendas Individuais

### 2.3.1. Processo Orçamentário no Brasil

A constituição de 1988 torna obrigatória a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), estas de forma hierarquizada e compatível. Ela também garante ao chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa dessas matérias orçamentárias, bem como as relacionadas com créditos adicionais<sup>18</sup>.

Giacomoni (2012) apresenta que o processo de orçamento e de planejamento brasileiro consiste em um ciclo com sete principais etapas, são elas: elaboração e revisão do PPA<sup>19</sup>; elaboração e revisão de planos e programas nacionais, regionais e setoriais; elaboração e aprovação da LDO que, entre outras finalidades, tem objetivo de, juntamente com o PPA, orientar a elaboração da LOA<sup>20</sup>; elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA); discussão, votação e aprovação da LOA; execução orçamentária e; controle e avaliação da execução orçamentária.

No que concerne a LOA, o chefe do Poder Executivo elabora sua proposta orçamentária para o ano fiscal subsequente, estimando o total de receitas e fixando as despesas. Posteriormente, ele envia o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o Congresso Nacional que, segundo o artigo 166 da Constituição federal de 1988, deve apreciar o PLOA na forma do regimento comum das duas casas. Após o recebimento do PLOA o Congresso Nacional deve encaminhá-lo diretamente para Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) que tem a atribuição de examinar e emitir parecer sobre o PLOA, ela também recebe e analisa as emendas. Em seguida, o PLOA é enviado ao Congresso Nacional que discute e

---

<sup>18</sup> Segundo o tópico atribuições e legislação da CMO, créditos adicionais são as autorizações de despesas insuficientemente dotadas ou não computadas na LOA. São eles: suplementares, encaminhado pelo presidente por Projeto de Lei e destina-se à complementação de dotação orçamentária; especiais, quando o crédito adicional é destinado a despesas que não tinham dotação orçamentária, é também encaminhado por Projeto de Lei e; extraordinários, o presidente encaminha por MP e destina-se a despesas imprevisíveis e urgentes, como: guerra, calamidade pública e comoção intestina (Deputados, 2017).

<sup>19</sup> Ele tem a finalidade de orientar a elaboração programas e planos de governo. Segundo o artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias(ADCT), o PPA tem vigência de quatro anos podendo ser revisado durante o período, tendo seu fim no segundo exercício financeiro do mandato do presidente subsequente.

<sup>20</sup> Inciso II do artigo 165 da Constituição federal.

vota. Por fim, o PLOA é encaminhado para sanção presidencial, podendo o presidente vetar partes ou o todo.

Conforme Giacomoni (2012) explica, a LOA é constituída por três orçamentos, fiscal, seguridade social e investimento das empresas estatais. Este é apresentado individualmente, enquanto os dois primeiros são apresentados em um mesmo documento como categorias classificatórias do orçamento. Pereira e Mueller (2002, p. 268) apresentam que:

“O orçamento fiscal abrange impostos e as despesas de toda a administração pública, incluindo os três Poderes e as fundações mantidas pelo Estado. O orçamento da seguridade social corresponde à ação do governo em três setores: saúde, previdência e assistência social. Por último, o orçamento de investimentos das estatais é responsável pelo montante total das receitas de capital (de origem não fiscal) a ser investido pelos órgãos públicos”.

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG)<sup>21</sup> é o órgão dentro do Poder Executivo que é responsável por coordenar a elaboração da proposta orçamentária pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Após a elaboração e formatação do PLOA, ele é enviado até 31 de agosto para o Congresso Nacional que endereça diretamente à CMO.

Segundo a Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, a CMO é uma comissão permanente e composta por 40 membros, sendo 30 deputados e 10 senadores, com um suplente para cada integrante. A composição da CMO respeita o critério de proporcionalidade partidária no Congresso Nacional. Os líderes partidários indicam os parlamentares para serem integrantes da CMO, estes tem mandato anual e não podem ser indicados novamente para o ano subsequente. A direção da CMO é constituída por um presidente e três vice-presidentes que são eleitos pelos membros da comissão, sendo dois de cada casa legislativa que se alternam nos cargos ano a ano<sup>22</sup>. A indicação dos relatores também cabe às lideranças partidárias, respeitando as limitações impostas pela legislação<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Até 12 de maio de 2016, o MPDG era Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Nesta data, o Presidente Michel Temer enviou uma Medida Provisória que alterava o nome.

<sup>22</sup> “A primeira eleição, no início de cada legislatura, para presidente e 2º vice-presidente, recairá em representantes do Senado Federal e a 1º e 3º vice-presidentes em representantes da Câmara dos Deputados”(Giacomoni, 2012, p. 282).

<sup>23</sup> Ver artigo 16 e 17 da Resolução Nº 1 de 2016 do Congresso Nacional.

A CMO se organiza por áreas temáticas<sup>24</sup>, as quais possuem um relator setorial que é responsável pela elaboração dos relatórios temáticos. Os relatores setoriais são indicados pelas lideranças partidárias, respeitando os critérios de proporcionalidade da Comissão. Os relatores, geral ou setoriais, também contam com o suporte de quatro comitês permanentes<sup>25</sup>, são eles: Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; Comitê de Avaliação da Receita; Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves e; Comitê de Admissibilidade de Emendas. Além disso, a CMO organiza audiências públicas para o debate e aprimoramento dos projetos.

Giacomoni (2012) explica que após a estruturação e composição da CMO, o relator da receita elabora um relatório<sup>26</sup> que deve seguir os critérios do artigo 34 da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional, após aprovado, ele inicia o processo de apreciação da PLOA na CMO. Posteriormente, o relator geral elabora um relatório preliminar que é dividido em duas partes – a primeira observa as metas fiscais, o PPA, a LDO, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a programação orçamentária, as despesas entre outros temas importantes; a segunda estabelece critérios e condições que deverão ser observadas na elaboração dos pareceres setoriais e final, bem como na apresentação e apreciação de emendas. Com a aprovação do relatório preliminar no Plenário da CMO, é iniciado o processo de apresentação das emendas junto às áreas temáticas.

Como apresentado por Pereira e Mueller (2002), dentro do Congresso Nacional é a CMO que concentra poder decisório no PLOA. É nela que são apresentadas as emendas orçamentárias, individuais ou coletivas, que são capazes de modificar o orçamento proposto pelo Poder Executivo. É na CMO que ocorre o principal jogo de negociação orçamentária dentro do Poder Legislativo, como ela tem um viés claramente partidário (Figueiredo e Limongi, 2008) – pelos poderes de indicações concedidos aos líderes dos partidos – os parlamentares individualmente têm mais dificuldades para conseguir a incorporação de suas demandas e acabam procurando apoio nos líderes para inserção de suas emendas na PLOA.

---

<sup>24</sup> Ver artigo 26 da Resolução Nº 1 de 2016 do Congresso Nacional.

<sup>25</sup> Ver artigo 18 da Resolução Nº 1 de 2016 do Congresso Nacional.

<sup>26</sup> “O relatório – constituído de histórico, análise e voto – é elaborado pelo relator. Aprovado, o relatório se transforma em parecer da subcomissão ou comissão que o apreciou” (Giacomoni, 2012, p. 286).

É importante salientar que as emendas podem alterar a destinação de recursos que são provenientes da anulação de despesas, rubrica investimento<sup>27</sup>, dentro do orçamento e devem indicar os recursos que as financiarão. Não sendo possível a anulação de despesas que incidam sobre: dotações para pessoal e seus encargos; serviço da dívida e; transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal. Além disso, elas devem ser compatíveis com o PPA e a LDO, ainda, devem estar relacionadas com a correção de erros ou omissões e ou com dispositivos do texto da PLOA<sup>28</sup>.

As emendas ao orçamento podem ter iniciativa coletiva – Comissões Permanentes, Mesas Diretoras do Senado e da Câmara e de Bancada Estadual – ou iniciativa individual que partem dos parlamentares.

As comissões permanentes do Senado, da Câmara e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional poderão apresentar cada uma até oito emendas ao projeto orçamentário, respeitando os critérios propostos pelo artigo 44 da Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional. As mesas diretoras do Senado e da Câmara também poderão apresentar até oito emendas, devendo respeitar os mesmo critérios das comissões. Ainda, no âmbito das emendas coletivas, as bancadas estaduais podem apresentar entre quinze a vinte e três emendas, a depender do tamanho da bancada e do tipo de emenda, relativas a matérias de interesse de cada estado ou Distrito Federal. Ainda, devem respeitar os critérios indicados pelos artigos 47 e 48 desta resolução.

No campo da iniciativa individual de apresentação das emendas, os parlamentares podem solicitar a inserção de até vinte e cinco emendas ao projeto de orçamento anual, obedecendo aos critérios do artigo 50 da resolução supracitada.

Giacomoni (2012) demonstra que após as discussões dentro de cada área temática, os relatores setoriais apresentam relatórios também constituído de duas partes: a primeira traz a apreciação da PLOA dos órgãos que participam da área temática; a segunda é relacionada com o pronunciamento do relator setorial sobre as emendas apresentadas em sua área temática. Os relatórios setoriais serão apreciados pela CMO individualmente. Após a aprovação dos pareceres setoriais, o relator geral consolida e adéqua-os em um relatório geral que deve ser submetido ao

---

<sup>27</sup> O Artigo 33 da Lei 4320 de 1964 veda a possibilidade de emendas alterarem despesas com custeio, além de outras vedações.

<sup>28</sup> Ver artigo 166 da Constituição federal 1988.

Plenário da CMO. Com a aprovação do Parecer Final na CMO, ele é enviado para discussão e votação no Congresso Nacional de um PLOA substitutivo. Posterior à aprovação do Congresso Nacional, o PLOA é enviado para a sanção presidencial até o fim do ano Legislativo.

O processo orçamentário brasileiro não termina após o presidente sancionar a LOA. Como dito anteriormente, a LOA, até 2015, tinha um caráter apenas autorizativo nos gastos considerados de investimentos. Portanto o Poder Executivo tinha discricionariedade em executar ou não o orçamento. A execução orçamentária, principalmente das emendas individuais é um importante objeto de estudos, desde estudos que focam no relacionamento entre Executivo e Legislativo até os que focam na promoção eleitoral dos parlamentares a partir da execução de suas emendas individuais que geralmente são destinadas aos seus redutos eleitorais, inclusive os que tratam as emendas na ótica da demanda do eleitor. Na próxima seção serão apresentadas algumas das importantes discussões sobre a execução orçamentária das emendas individuais no contexto brasileiro.

### 2.3.2. Execução de Emendas Individuais

A execução das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento tem sido um importante objeto de estudos para a Ciência Política brasileira. Ela já foi apresentada nas seções anteriores como um dos recursos disponíveis ao presidente nas barganhas com os parlamentares. Contudo, por ser o objeto de estudos deste trabalho, a execução das emendas individuais serão tratadas mais especificamente nesta seção.

A execução das emendas individuais faz parte da caixa de ferramentas dos presidentes brasileiros, até 2015 eles tinham discricionariedade para executá-las. A literatura demonstrou a sua importância na busca presidencial para formar e disciplinar sua coalizão. Pereira e Mueller (2002) argumentaram que as emendas individuais era um dos mecanismos mais importantes que os presidentes brasileiros dispunham para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso Nacional.

Em seus conhecidos trabalhos intitulados “o que é que o reeleito tem?”, Pereira e Rennó (2001; 2007) argumentaram que o sistema político brasileiro

estimula os eleitores a se importarem mais com os benefícios distribuídos localmente – que no Brasil são melhores representados pelas emendas individuais – do que com desempenho nacional de seus representantes. Segundo os autores, isto molda o comportamento dos parlamentares que acabam buscando mais políticas distributivas para seu reduto político em troca de retornos eleitorais. Ainda, eles salientam que a execução das emendas é um importante poder de barganha para o presidente negociar com a coalizão e com os parlamentares individualmente. Pereira e Rennó (2001) concluíram, a partir de dados das eleições de 1998, mostrando a importância eleitoral das emendas individuais para os parlamentares:

“diante das opções e recursos disponibilizados durante seus mandatos, a distribuição de benefícios locais proporciona muito mais retornos eleitorais do que as atividades legislativas dentro da Câmara ou as posições de voto assumidas em relação a uma determinada política. Na realidade, os interesses locais prevalecem na arena eleitoral porque as demandas locais parecem ter impacto mais forte no sucesso eleitoral”.

Sanfelice (2010) em um estudo empírico sobre as eleições de 1998, 2002 e 2006 para deputado federal, argumentou que a execução das emendas individuais tem efeito positivo sobre os votos na reeleição e também tem efeito positivo nos votos dos deputados que buscam se tornar prefeitos dos municípios beneficiados. Baião (2016) acrescenta que, quando o prefeito é do mesmo partido do parlamentar que alocou a emenda, o efeito eleitoral é mais significativo.

Em um estudo de casos sobre as cidades de Juiz de Fora e Caxias do Sul, Ames, Pereira e Rennó (2011) argumentam que as políticas distributivas – representadas pelas emendas individuais no estudo – estão no imaginário dos eleitores e dos representantes. Os dados sobre os dois municípios demonstram que os eleitores esperam e querem emendas para suas localidades, percebendo isto, os parlamentares com votações expressivas nestes municípios se esforçam para garantir a aprovação e a execução de suas emendas.

Entretanto parte da literatura contesta o elo entre a execução das emendas individuais e o ganho eleitoral dos parlamentares (Samuels, 2002; Mesquita, 2008). Seja pela dificuldade do parlamentar em conseguir o crédito pela alocação do recurso ou pelo pequeno impacto que as emendas causam no voto em relação a outros fatores, como por exemplo, o financiamento de campanha. Porém mesmo os

autores que contestam as emendas como o mecanismo que liga os eleitores e representas não diminuem a importância da execução das emendas individuais para os parlamentares.

Lemos e Ricci (2011) apresentaram dados informando que, levantados em pesquisas de opinião aplicadas aos parlamentares no ano de 2009, independente do recorte ideológico ou por partidário, ao menos 92,3% dos parlamentares consideram que aprovar e obter a execução das emendas orçamentárias é uma atividade de grande relevância dentre as voltadas para os eleitores. Apesar de existir casos na literatura que contestam os ganhos eleitorais dos parlamentares, é consenso que os congressistas dão grande importância para execução de suas emendas.

Se por um lado a execução das emendas individuais tem importância para os parlamentares. Por outro é um importante mecanismo de barganha para o Poder Executivo. Este utiliza a execução das emendas para disciplinar sua coalizão no Congresso Nacional. Como demonstrado empiricamente pelo trabalho Pereira e Mueller (2002), os parlamentares que votam sistematicamente juntos com o presidente são beneficiados com a execução de suas emendas individuais, entretanto os congressistas que não votam a favor dos projetos do chefe do Poder Executivo são penalizados com a não execução de suas emendas.

Além de beneficiar os parlamentares mais disciplinados, o presidente brasileiro também adota a estratégia de distribuir recursos orçamentários levando em consideração os critérios de proporcionalidade das bancadas dos partidos pertencentes à coalizão (Pereira e Mueller, 2002). Os autores ainda argumentam que a princípio pode parecer que o custo do uso da execução das emendas como poder de barganha seria muito elevado para o Poder Executivo, entretanto eles demonstram que a fração dos recursos que são executados em emendas é pequena em relação aos gastos com investimento em outras áreas do governo.

Já Figueiredo e Limongi (2005; 2008) criticam a literatura que apresenta as emendas individuais como um importante mecanismo para o chefe do Poder Executivo nas negociações individuais com os congressistas. Com base em dados sobre votações parlamentares e execução das emendas individuais entre 1996 e 2001, os autores apresentaram que, quando controlado pela filiação partidária, a execução das emendas individuais não explica o voto do parlamentar. Segundos eles, a execução das emendas individuais e o voto do parlamentar estão

correlacionados com a filiação partidária e é participar do governo ou não que traduz melhor essas duas variáveis.

Para estes autores, a execução das emendas individuais é parte de um complexo meio de barganha entre os presidentes e os partidos da coalizão. Neste ponto de vista, a execução das emendas não seria uma premiação para os parlamentares que votam sistematicamente com o governo, mas um benefício com viés partidário, premiando os parlamentares filiados a partidos que fazem parte da coalizão, estes votam sistematicamente a favor das propostas do chefe do Poder Executivo. Este argumento não suprime a importância das emendas individuais, porém altera do contexto individual para o partidário.

Como apresentado nesta seção, a literatura destaca a importância dada às emendas individuais tanto pelos parlamentares quanto para o presidente. Enquanto o Executivo usa a execução das emendas para negociar sua agenda no Legislativo, os parlamentares promovem seus mandatos com elas.

Corroborando com a literatura que destaca a importância da execução das emendas individuais para os parlamentares, os congressistas se uniram e aprovaram a Emenda Constitucional nº 86 de 2015 garantido a execução de forma obrigatória de todas emendas individuais aprovadas na LOA que não tivessem impedimento técnico. A nova regra retira a discricionariedade do Poder Executivo em executar as emendas individuais. No próximo capítulo será tratado desta mudança constitucional.

### 3. Orçamento Impositivo de Emendas Individuais

#### 3.1. Emenda Constitucional nº 86 de 2015

O caráter autorizativo do orçamento público brasileiro sofreu fortes críticas da literatura especializada (Piscitelli, 2006; Praça, 2010; Greggianin e Silva, 2015). Praça (2010) argumentou que, em um estudo que vai até 2008, a estabilidade do orçamento autorizativo durante vinte anos é paradoxal, pois este tipo de orçamento é fortemente criticado e propostas de implementação do orçamento impositivo são recorrentes nas pautas de reformas do país.

Praça (2010) fez um levantamento sobre as propostas de implementação do orçamento impositivo que estavam em tramitação no Congresso Nacional em 2008 e encontrou treze. Duas das propostas previam o orçamento impositivo integral da programação orçamentária aprovada no Congresso Nacional, três propostas tratavam da obrigação de execução orçamentária de maneira ampla, porém com exceções que deixava o orçamento mais flexível que as primeiras. Entretanto a grande maioria das propostas dos congressistas, oito, tratava do orçamento impositivo apenas para as emendas parlamentares.

Como Praça (2010) explica, não chega a surpreender a grande maioria das propostas tratarem apenas do orçamento impositivo das emendas parlamentares, afinal o orçamento impositivo total trataria de uma mudança imensa no arcabouço institucional brasileiro e teria grande dificuldade de ser aprovado. Conforme apresentado no capítulo anterior, outro fator importante é que os parlamentares dão grande valor para execução de suas emendas e ficavam insatisfeitos com as baixas taxas de execução.

A tabela 1 demonstra o percentual de pagamento das emendas individuais entre o período que vai de 2008 a 2013. Nestes anos, a execução das emendas individuais ainda era feita de forma discricionária pelo chefe do Poder Executivo, conforme a tabela demonstra o percentual de execução era baixo. Por exemplo, decorridos cinco anos do valor total aprovado para o ano de 2008 menos de 50% das emendas foram efetivamente pagas. É possível perceber também que no ano para o qual as emendas foram aprovadas as taxas de pagamento são baixíssimas,

sendo que a maior execução aconteceu no ano de 2008 e foi apenas de 8,10% das emendas individuais aprovadas.

**Tabela 1 - Percentual de pagamento de emendas individuais (2008-2013)**

Programações de	Autorizado (R\$ milhões)	Percentual por autorizado (%)						Total
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
<b>2008</b>	3.664,70	8,10	22,99	10,87	4,25	1,83	1,04	49,08
<b>2009</b>	5.453,26	-	3,31	13,29	13,58	9,19	2,88	42,25
<b>2010</b>	6.526,91	-	-	3,44	12,10	12,34	4,21	32,09
<b>2011</b>	6.397,19	-	-	-	1,12	12,77	10,51	24,40
<b>2012</b>	8.398,05	-	-	-	-	3,44	13,33	16,76
<b>2013</b>	8.453,50	-	-	-	-	-	1,65	1,65

Fonte: Câmara dos Deputados, extraída do Orçamento em Foco (2014), Tabela 21. Valores em milhões de reais a preços médios de 2013 (IPCA).

Motivados pela baixa execução orçamentária das emendas individuais ano após ano, conforme demonstrado pela tabela 1, os parlamentares se uniram e aprovaram a PEC nº 86 de 2015<sup>29</sup> com ampla maioria<sup>30</sup>. A partir da promulgação desta Emenda Constitucional, a execução orçamentária das despesas consideradas de investimento deixa de ter caráter apenas autorizativo, diminuindo a discricionariedade do presidente<sup>31</sup> no que concerne a execução do orçamento anual, mesmo que apenas para as emendas individuais.

<sup>29</sup> “A Proposta de Emenda Constitucional - PEC do orçamento impositivo foi apresentada e votada originariamente pelo Senado Federal, na forma da PEC nº 22, de 2000. Depois de alterada pela Câmara dos Deputados, PEC nº 565-A, de 2006, voltou ao Senado. Novas alterações foram incluídas (PEC nº 22-A, de 2000), tendo voltado à Câmara dos Deputados na forma da PEC nº 353, de 2013. Na CCJC da Câmara houve um desdobramento dessa PEC em duas, uma tratando do orçamento impositivo (art. 165 e 166) e outra do mínimo constitucional da saúde (art. 198), surgindo respectivamente as PECs 358 e 359. Ainda na Câmara, com um requerimento de apensação dessas duas PECs, voltou-se à versão aglutinada do texto, sob o nº 358-B” (Greggianin e Silva, 2015, p. 6).

<sup>30</sup> Para se ter uma ideia, a PEC nº 358-B foi aprovada na Câmara dos Deputados em segundo turno com 452 votos favoráveis e apenas 18 votos contrários (Greggianin, 2015).

<sup>31</sup> É importante ressaltar que no processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 o Poder Executivo mobilizou-se para vincular a obrigatoriedade de metade das emendas individuais impositivas estarem ligadas a serviços de saúde. Isso porque a Emenda também aumentava o percentual mínimo do orçamento que deveria ser gasto com saúde pública. A ideia principal do governo era que a execução das emendas individuais vinculadas a serviços de saúde ajudaria no cumprimento do percentual mínimo que deve ser gasto com saúde pública.

A Emenda Constitucional nº 86 foi promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em 17 de março de 2015. Inserindo novas disposições nos artigos 165 e 166<sup>32</sup> da Constituição Federal, determinando a obrigatoriedade da execução das emendas individuais programadas na LOA de forma equitativa, entre outras alterações.

Nos parágrafos seguintes serão apresentadas as principais inserções que modificaram e regulamentaram, de forma obrigatória, o processo de execução orçamentária das emendas individuais dos parlamentares.

No Artigo 165 houve apenas a inserção do inciso III no 9º parágrafo, acrescentando que cabe à lei complementar:

Art. 165. ...

[...]

§ 9º

[...]

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

Contudo no artigo 166 da Constituição Federal houve consideráveis modificações. A seguir estarão as principais inserções que alteraram o processo de execução das emendas individuais:

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

---

<sup>32</sup> A Emenda Constitucional nº 86 também alterou o artigo 198 da Constituição, fixando em 15% o limite inferior de gasto com saúde pública no país.

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.

[...]

§ 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.

[...]

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

Como o parágrafo 9º do artigo 166 apresenta, a Emenda Constitucional nº 86 fixou um limite de aprovação das emendas individuais em 1,2% da receita corrente líquida prevista no projeto de LOA enviado ao Congresso Nacional. Greggianin e Silva (2015) argumentam que a inclusão deste limite visou evitar um aumento descontrolado das programações orçamentárias de emendas individuais. Anteriormente, o limite era fixado apenas no parecer preliminar do relator geral na CMO sobre o PLOA. Além disso, outra restrição foi fixada pelo artigo 9º, a qual destinou metade do percentual das emendas individuais aprovadas às ações e serviços de saúde.

Já o parágrafo 11º insere a principal mudança proposta pela Emenda Constitucional 86. Ele traz a obrigatoriedade da execução das emendas individuais propostas à lei orçamentária pelos parlamentares, fixando a obrigatoriedade em 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. O parágrafo 12º acrescenta que a execução das emendas individuais é obrigatória desde que não tenham impedimentos técnicos.

A fixação em 1,2% da receita corrente líquida traz um considerável aumento de execução para os parlamentares, visto que antes do orçamento impositivo a execução das emendas individuais estava em 0,4% da receita corrente líquida em média, incluindo as despesas inscritas nos restos a pagar (Greggianin e Silva, 2015). Este parágrafo, juntamente com o parágrafo 9º do artigo 165 e parágrafo 18º

do artigo 166, trata também da execução de forma equitativa (igualitária) e pessoal das emendas parlamentares.

Despesas inscritas nos restos a pagar são aquelas reconhecidas pelo Estado, mas que não foram efetivamente pagas no ano que foram previstas na lei orçamentária. Isso acontece porque alguns empreendimentos públicos podem necessitar de mais tempo do que o exercício financeiro que foi incluído. O parágrafo 16º inserido pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015 no artigo 166 da Constituição Federal traz que os restos a pagar podem ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas individuais, desde que não ultrapasse o limite de 0,6% da receita corrente líquida. Este parágrafo pode manter parte da discricionariedade do chefe Poder Executivo, pois a data de execução da emenda pode ser usado como um incentivo a negociação entre os parlamentares e o presidente.

Aqui foram apresentadas as principais alterações inseridas pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015. Na próxima seção serão levantadas possíveis impactos e implicações que a mudança de regra constitucional pode causar no jogo orçamentário e nas negociações entre Poder Executivo e Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro.

### 3.2. Possíveis implicações da Emenda Constitucional nº86 de 2015

Os modificações Constitucionais implementadas pela Emenda nº 86 de 2015 alteram as correlações de força. A total discricionariedade de execução das emendas individuais pelo chefe do Poder Executivo dava vantagem a este nas negociações com o Poder Legislativo. Os parlamentares querem suas emendas ao orçamento executadas e principalmente os parlamentares de partidos não pertencentes à coalizão acabavam tendo uma pequena taxa de execução das emendas aprovadas. Praça (2010, p. 167) em uma previsão dos possíveis efeitos da aprovação do orçamento impositivo das emendas apresentou que “os parlamentares da oposição seriam beneficiados, pois sumiria a vantagem distributiva dos parlamentares da coalizão, parcialmente beneficiados pelo Executivo quando da execução orçamentária”.

Como Greggianin e Silva (2015) explicam, o parágrafo 16º do artigo 166 da Constituição Federal levanta suspeitas sobre o efetivo funcionamento, como previsto

por Praça (2010), do orçamento impositivo das emendas individuais. Como os restos a pagar podem ser considerados para o cumprimento da lei em até metade da execução obrigatória das emendas individuais, o presidente pode utilizar este mecanismo para continuar premiando os parlamentares (ou partidos) que votam sistematicamente a favor das propostas do Poder Executivo.

Antes o governo tinha a discricionariedade de executar ou não as emendas individuais e escolhia o momento ideal para a execução, entretanto após a aprovação do orçamento impositivo das emendas individuais, aparentemente, apesar da execução ser obrigatória, o governo continuou a utilizar o tempo (*timing*) de execução para barganhar votos no legislativo com os parlamentares.

Um exemplo disso são as recentes votações das denúncias contra o presidente Michel Temer na Câmara dos Deputados, pois foi observado um aumento considerável nas liberações das emendas individuais. Nos 30 dias que antecederam a votação da primeira denúncia – a votação aconteceu dia 2 de agosto de 2017 – o governo liberou 2,2 bilhões de reais em emendas parlamentares, um montante superior à soma das liberações que ocorreram de janeiro a junho de 2017. Para a segunda denúncia contra o presidente Michel Temer – a votação aconteceu dia 25 de outubro de 2017 – o montante liberado nos 23 primeiros dias outubro, 687 milhões de reais, já ultrapassava a soma das liberações nos meses de agosto e setembro, 411 milhões de reais. Aparentemente, o presidente Michel Temer utilizou a execução das emendas individuais como um incentivo para que os parlamentares votassem contra as denúncias que poderiam culminar em seu impeachment.

Após a aprovação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015, diversos questionamentos surgiram. O primeiro é da efetividade das suas normas, conforme apresentado acima o tempo pode ser utilizado como mecanismo de negociação, pois apenas 50% das emendas individuais de execução obrigatória devem ser efetivamente executadas no ano para o qual elas foram aprovadas.

Caso a norma implementada realmente tenha o efeito inicialmente esperado – acabar com as negociações na execução das emendas individuais entre chefe do Poder Executivo e os congressistas, dando mais autonomia para os parlamentares – a retirada de uma das ferramentas que os presidentes brasileiros possuía vai impactar na governabilidade do sistema político do país?

Ainda, em caso da mudança Constitucional cumprir seus efeitos previstos, as emendas individuais que eram aprovadas quase em totalidade na CMO e no

plenário do Congresso Nacional, continuarão a ser aprovadas facilmente? Conforme a literatura mostrou, os presidentes tinham até incentivos para aceitar sem obstáculos a aprovação das emendas individuais, pois posteriormente poderia ser utilizadas como mecanismo de barganha. Entretanto, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, o presidente deixa de ter os mesmo incentivos e poderá mobilizar a coalizão para barrar, tanto na CMO quanto no plenário do Congresso Nacional, a aprovação das emendas individuais dos parlamentares pertencentes a partidos da oposição.

Por se tratar de uma mudança recente, a literatura sobre o tema ainda não avançou no sentido de responder as questões levantadas aqui. Este trabalho aponta para pelo menos duas profícuas agendas de pesquisa, a primeira da efetividade das normas aprovadas pela Emenda Constitucional nº 86 de 2015. A segunda, caso realmente as modificações constitucionais tiveram o efeito esperado, que tipo de impacto elas causaram nas relações entre o Executivo e Legislativo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Como visto no capítulo anterior, as emendas individuais sempre foram usadas para barganhar apoio às propostas do governo no parlamento brasileiro, por isso estudar o impacto da nova legislação tem grande relevância.

#### 4. Considerações Finais

O objetivo deste trabalho foi fazer uma revisão teórica sobre o funcionamento e a importância das emendas individuais no contexto do presidencialismo de coalizão brasileiro. Também foi objetivo apresentar as principais mudanças implementadas na Constituição Federal pela Emenda nº 86 de 2015 e iniciar uma discussão sobre as possíveis implicações dessa mudança Constitucional nas relações entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Para cumprir esses objetivos foram apresentados os principais autores que abordam as características e o funcionamento do presidencialismo multipartidário brasileiro. Também foram apresentadas as ferramentas que o presidente brasileiro possui para manter a governabilidade e avançar suas propostas no Poder Legislativo, bem como o contexto de aprovação do orçamento público brasileiro.

Uma das ferramentas era a execução das emendas individuais de forma discricionária, anterior à mudança Constitucional de 2015. A literatura sobre a execução das emendas individuais dos parlamentares ao orçamento público sempre a tratou como um importante mecanismo de barganha entre o chefe do Poder Executivo, partidos e congressistas. Parte da literatura apresenta a importância dessas emendas para a manutenção e disciplina da coalizão, argumentando que o presidente executava as emendas premiando os parlamentares que votavam sistematicamente a favor das propostas do governo. Outra parte faz a conexão entre os eleitores e representantes por meio das emendas individuais, pois elas geralmente estão associadas ao envio de recursos para os redutos eleitorais dos parlamentares.

Segundo a literatura apresentada, os parlamentares dão grande importância para a execução de suas emendas, seja para fortalecer os laços com os líderes locais ou para buscar os possíveis retornos eleitorais que elas propiciam. Dão tanta importância que aprovaram com ampla maioria a Emenda Constitucional que tornava impositivo o orçamento das emendas individuais, buscando assim mais independência e segurança da execução de suas emendas.

A Emenda Constitucional nº 86 de 2015 alterou a forma de execução das emendas individuais, a partir de sua promulgação a execução das emendas individuais aprovadas na Lei Orçamentária Anual se tornou obrigatória.

Entretanto, como os questionamentos levantados no final do capítulo 2 apontam, é necessário verificar a real efetividade da mudança constitucional, pois é possível que os presidentes continuassem a usar o tempo (timing) de execução das emendas para manter o poder de barganha com o Legislativo. Como foi apresentado, um artigo proposto pela nova legislação garante a possibilidade do presidente utilizar os restos a pagar como forma de cumprimento da nova norma. Isso dá certa discricionariedade para o presidente escolher quais emendas serão executadas no ano para o qual elas foram propostas.

Caso a efetividade da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 realmente seja comprovada e o chefe do Poder Executivo deixe de utilizá-la como mecanismo de barganha, qual seria o impacto na governabilidade e nas negociações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no que concerne o orçamento público brasileiro e o avanço da agenda legislativa do Poder Executivo?

Portanto comprovar se a mudança Constitucional realmente foi efetiva e analisar o verdadeiro impacto que ela causou na governabilidade do presidencialismo multipartidário brasileiro tornam-se importantes agendas de pesquisa para Ciência Política brasileira.

## 5. Referências Bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista Dados*, Vol. 31, No. 1, p. 5-32, 1988.
- AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. FGV Editora, 2003.
- AMES, B.; PEREIRA, C.; RENNÓ, L. Famintos por pork: uma análise da demanda e da oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política. In: POWER, T.; ZUCCO JR., C. (orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.
- AMORIM NETO, O. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Konrad AdenauerStiftung. 2006.
- BAIÃO, Alexandre Lima. *Emendas orçamentárias individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público*. 2016. Tese de Doutorado.
- BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, p. 449-473, 2013.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Relações Executivo-Legislativo no Presidencialismo de Coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle*. 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 23 de Outubro de 2017.
- DEPUTADOS, Câmara (2017). *Atribuições e Legislação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/conheca-a-comissao/normas.html>>. Acesso em 10 de novembro de 2017.
- ELEITORAL, Tribunal Superior. *Plebiscito de 1993*. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>. Acesso em 16 de outubro de 2017.
- EVANS, Diana. *Greasing the wheels: Using pork barrel projects to build majority coalitions in Congress*. Cambridge University Press, 2004.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 1999.

LEMOS, Leany Barreiro de S.; RICCI, Paolo. (2011). "Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições". In: POWER, T. & ZUCCO, C. (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. Dados, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (2006). Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. in G. Soares e L. Rennó (eds.) Reforma Política: lições da história recente. Editora FGV: Rio de Janeiro, 249–280.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Editora FGV.2008.

GIACOMONI, James. Orçamento público. Atlas, 2012.

GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O Orçamento Impositivo das Emendas Individuais: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. 2015.

INÁCIO, Magna. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no brasil. In: III Congress of the latin american political science association (ALACIP), campinas, brazil, september. 2006.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. Brazilian Political Science Review, v. 9, n. 1, p. 39-64, 2015.

LAMOUNIER, Bolívar. (1992), "Estrutura Institucional e Governabilidade na Década de 1990", in J. P. dos Reis Velloso (org.), O Brasil e as Reformas Políticas. Rio de Janeiro, José Olympio.

LEMOS, Leany Barreiro de S.; RICCI, Paolo. (2011). "Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: o antes e o depois das eleições". In: POWER, T. & ZUCCO, C. (orgs.). O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: UFMG.

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. Journal of democracy, v. 1, n. 1, p. 51-69, 1990.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais. *Novos Estudos*, v. 1, nº 2, p. 335-381, 1997.

MESQUITA, Lara. (2008), *Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira*. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade de São Paulo, São Paulo. 88p.

NACIONAL, Congresso (2006). Resolução nº 1 de 2006. Disponível em: <[http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla\\_CMO/Resolucao01\\_2006cn\\_-\\_Alt\\_pela\\_Resol\\_3\\_2015\\_CN.pdf](http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/Resolucao01_2006cn_-_Alt_pela_Resol_3_2015_CN.pdf)>. Acesso em 12 de novembro de 2017.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, 2001.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Rev. Econ. Polit.*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. Orçamento autorizativo x Orçamento impositivo. 2006. Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento\\_autorizativo\\_piscitelli.pdf?sequence=2](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf?sequence=2)>. Acesso em 28 de novembro de 2017.

PRAÇA, Sergio Rodrigo Marchiori. *A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008*. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

POWER, Timothy. Optimism, pessimism, and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy. *Bulletin of Latin American Research*, v. 29, n. 1, p. 18-33, 2010.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J. The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*, v. 64, n. 2, p. 323-334, 2011.

REPÚBLICA, Presidência (1964). Lei nº 4320 de 17 de março de 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em 15 de novembro de 2017.

SAMUELS, David (2002). "Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil". *The Journal of Politics*, vol. 64, no 3, p. 845-63.

SANFELICE, Viviane (2010). Determinantes do Voto para Deputado Federal - Relação entre Emendas Orçamentárias e Desempenho Eleitoral. Tese (Doutorado em Economia) - Fundação Getúlio Vargas.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nova York: Cambridge University Press, 1992.

VIEIRA, Marcelo Martins. Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão. IESP/UERJ, Rio de Janeiro, 2013.

VIEIRA, Marcelo; BRASÍLIA, D. F. Como o conflito de políticas do gabinete afeta a criação de burocracias públicas centralizadas na presidência? 2014.