Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

JOSÉ ANTONIO BARBOSA DA SILVA

# UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 86/2015, 100/2019 E 105/2019 PARA O FEDERALISMO

**BRASÍLIA, 2021**

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

JOSÉ ANTONIO BARBOSA DA SILVA

# UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 86/2015, 100/2019 E 105/2019 PARA O FEDERALISMO

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

**Orientadora**: Profa. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

**BRASÍLIA, 2021**

Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

JOSÉ ANTONIO BARBOSA DA SILVA

# UMA ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS Nº 86/2015, 100/2019 E 105/2019 PARA O FEDERALISMO

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
(Universidade de Brasília)

Professora Adriana de Oliveira Pinheiro
(Universidade de Brasília)

**BRASÍLIA, 2021**

# AGRADECIMENTOS

A meus pais, pelo incentivo para a busca por novos horizontes;

À UnB e todos os professores e funcionários ligados ao Instituto de Ciência Política, pela excelência do trabalho de vocês em prol do ensino público de qualidade;

À Professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, por ter aceitado ser minha orientadora e pelo suporte, paciência e leveza durante esse período;

À Professora Adriana de Oliveira Pinheiro, pela participação como Parecerista na banca examinadora desta monografia;

Aos amigos da graduação, pela aprazível companhia ao longo dessa caminhada.

“Tudo é aliado do homem que sabe querer”.

*Machado de Assis, A Mão e a Luva*

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as implicações para o federalismo brasileiro das alterações trazidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 105/2019. As duas primeiras inauguraram o orçamento impositivo no Brasil ao conferirem caráter impositivo, respectivamente, às emendas orçamentárias individuais e às emendas orçamentárias de bancada. Por sua vez, a terceira alterou a forma de transferência de recursos federais ao criar o instituto das transferências especiais, que permite o envio de recursos oriundos das emendas orçamentárias individuais impositivas diretamente a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, sem necessidade de indicação do objeto de gasto, nem de formalização de convênios ou afins. Utiliza-se a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que as emendas impositivas e a modalidade de transferência especial afetam o pêndulo do federalismo em favor da descentralização fiscal. As emendas orçamentárias impositivas têm, em teoria, o potencial de permitir melhor alocação dos recursos, dado que o gestor municipal conhece melhor a realidade local. Contudo, a transferência da competência de controle dos recursos para os tribunais de contas locais é um fator que deve ser considerado com cautela.



Palavras-chave: Emendas Constitucionais. Federalismo. Orçamento impositivo.

**ABSTRACT**

This paper aims to analyze the implications for Brazilian federalism of the changes brought by Constitutional Amendments 86/2015, 100/2019 and 105/2019. The first two inaugurated the tax budget in Brazil by conferring a taxing character, respectively, on individual budget amendments and bench budget amendments. In turn, the third changed the form of transfer of federal funds by creating the institute of special transfers, which allows the sending of funds from individual taxable budget amendments directly to States, the Federal District and Municipalities through amendments to the bill annual budget, without the need to indicate the object of expenditure, nor to formalize agreements or the like. The bibliographic and documentary research methodology was used. It is concluded that tax amendments and the modality of special transfer affect the pendulum of federalism in favor of fiscal decentralization. In theory, imposing budget amendments have the potential to allow better allocation of resources, as the municipal manager knows the local reality better. However, the transfer of the competence to control resources to the local courts of auditors is a factor that should be considered with caution. It is suggested for future studies to measure the efficiency of public expenditures carried out through special transfers.

Keywords: Constitutional Amendments. Federalism. Compulsory budget.

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Quadro 1.....Página 17

Gráfico 1.....Página 31

Tabela 1.....Página 30

Tabela 2.....Página 33

Tabela 3.....Página 34

Tabela 4.....Página 36

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|---|---|
| AI | Ato Institucional |
| ARENA | Aliança Renovadora Nacional |
| CCJC | Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania |
| CF/1988 | Constituição Federal de 1988 |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| DEM | Democratas |
| EC | Emenda à Constituição |
| FENAE | Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa |
| FENAG | Federação Nacional das Associações dos Gestores da CAIXA |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPTU | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| IR | Imposto Sobre a Renda |
| ISSQN | Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza |
| ITBI | Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| PDS | Partido Social Democrático |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PEC | Proposta de Emenda à Constituição |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PP | Progressistas |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSL | Partido Social Liberal |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RCL | Receita Corrente Líquida |
| RICD | Regimento Interno da Câmara dos Deputados |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

**SUMÁRIO**

**1 INTRODUÇÃO** ..... **6**

**2 REFERENCIAL TEÓRICO** ..... **8**

**2.1 Federalismo** ..... **8**

**2.2 Aspectos positivos e negativos da ampliação da descentralização fiscal** ..... **15**

**3 METODOLOGIA** ..... **17**

**4 TRÂMITE LEGISLATIVO DAS PECs E RESPECTIVOS RESULTADOS** ..... **19**

**4.1 PEC 358/2013** ..... **19**

**4.2 PEC 34/2019** ..... **23**

**4.3 PEC 48/2019** ..... **27**

**4.4 Gastos públicos com emendas orçamentárias no período de 2015 a 2020** ..... **29**

**5 ANÁLISE DOS EFEITOS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO E DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS PARA O FEDERALISMO** ..... **32**

**6 CONCLUSÃO** ..... **38**

**REFERÊNCIAS** ..... **40**

# 1 INTRODUÇÃO

O federalismo no Brasil tem como marco inicial a Constituição Federal de 1891. Por meio dessa constituição foi instaurada a República no país. Segundo Lessa (1999, p. 78), a federação brasileira foi implantada "pelo alto". Isso porque, ao contrário dos Estados Unidos da América que teve como origem um pacto entre as unidades autônomas para criar a unidade federada, no Brasil a criação foi a partir de um Estado nacional unitário (SOARES, 2018, p. 71). Ao longo de sua existência, alternou entre períodos de centralização e descentralização: ora o poder pendendo para o governo central, ora para o nível subnacional.

Consoante a Constituição Federal de 1988, a atual configuração do federalismo brasileiro inclui os três entes políticos: União, estados e municípios. Essa configuração é minoritária nos países que adotam essa forma de estado. A título de exemplo, cita-se o caso da Alemanha, onde os municípios são vinculados aos Estados, de modo que no federalismo alemão não há transferência de recursos da União diretamente para os municípios. A transferência é feita para os estados e estes transferem aos municípios. Ao passo que no Brasil, a maioria dos municípios menores possui elevada necessidade de recursos fiscais dos governos estadual e federal.

Ademais, o fato de a União transferir recursos diretamente para os municípios implicou em um esvaziamento do papel dos estados. Esse ente é importante como agente que realiza intermediação entre municípios e União. De modo que essa divisão não auxilia com a etapa de planejamento de políticas públicas e dificulta sua efetiva coordenação.

Nos últimos anos, os efeitos de fatores adicionais sobre o federalismo necessitam ser considerados: a aprovação do orçamento impositivo e do instituto das transferências especiais, que permite o envio de recursos oriundos das emendas orçamentárias individuais impositivas diretamente a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, sem necessidade de indicação do objeto de gasto, nem de formalização de convênios ou afins.

Com a promulgação das Emendas Constitucionais nº86/2015, 100/2019 e 105/2019 foi criado o orçamento impositivo no Brasil. A EC nº86/2015 tornou as emendas orçamentárias individuais apresentadas por deputados e senadores impositivas. Já a EC 100/2019 tornou impositivas as emendas orçamentárias apresentadas pelas

bancadas estaduais. E a EC 105/2019 instituiu duas novas modalidades de transferência de recursos para estados, Distrito Federal e municípios oriundos das emendas individuais impositivas: a transferência especial e a transferência com finalidade definida. Assim, pretende-se realizar um estudo sobre os efeitos dessas emendas constitucionais para o federalismo brasileiro.

Nesse contexto, a posição do município na federação é essencial para compreender as implicações das mudanças acima mencionadas para o federalismo. O município foi alçado à condição de ente federado pela Constituição de 1988. Essa situação destoa da estrutura adotada pelas maiores federações do mundo, como, por exemplo, Canadá, Austrália, México, Áustria, Alemanha, Venezuela (PIRES, 2005, p. 64). A Carta prevê, em seu art. 18, a autonomia dos entes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Deixa claro, portanto, que município dispõe de autonomia política, administrativa e financeira.

A nova posição desse ente levou a uma proliferação de novos municípios. Quase sempre muito pouco populosos, com atividade econômica escassa, portanto, com elevada dependência de transferências de estados e da União. A criação de novas prefeituras, câmaras de vereadores e o acesso aos fundos de participação do estado e dos municípios é o principal atrativo para os políticos locais atuarem em prol de novas cidades.

Em decorrência, os recursos são poucos e o parlamentar que destina uma emenda para aquela localidade tende a ser lembrado no momento das eleições pelos governantes locais que lhe oferece palanque e pelos eleitores. Desse modo, o orçamento impositivo é benéfico aos parlamentares. Afinal, cada deputado ou senador depende de uma base eleitoral para garantir a reeleição e ao levar melhorias para aquela região por meio de emendas orçamentárias ganha dividendos eleitorais. As emendas parlamentares impositivas se constituem como medidas que visam a garantir políticas de *pork barrel*[1], mas também contribuem para a redução da desigualdade (RENNÓ E PEREIRA, 2013).

---

[1] Mourão e Cunha (2011) esclarecem que *pork barrel* na acepção atual do conceito, é uma estratégia eleitoral apoiada em "medidas que visam desenvolver ou beneficiar, do ponto de vista econômico, uma determinada área ou espaço geográfico (região) sendo que, os custos destas medidas são imputados a todos os contribuintes do país". Esses autores afirmam que "nos Estados Unidos da América esse termo é muito usado para definir aquelas medidas que são executadas pelos governantes com o intuito de originar retorno político, que por norma assume a forma de votos ou apoio político aos responsáveis pela existência daquela medida naquela região (McMenemy, 2001, apud MOURÃO E CUNHA, 2011)."

Diante do exposto, a pergunta de pesquisa que se busca responder no presente trabalho é a seguinte: Quais os impactos para o federalismo das mudanças trazidas pelo orçamento impositivo criado pelas EC nº86/2015 e 100/2019 e pelas transferências especiais criadas pela EC 105/2019?

Em relação à estrutura, esta monografia se divide em mais cinco seções, além desta introdução. O referencial teórico, na seção 2, fornece um panorama do federalismo no Brasil, com ênfase na alternância entre centralização e descentralização desde a instauração da República, pela Constituição de 1891, até a Constituição Federal de 1988. Contém, ainda, uma revisão bibliográfica sobre os aspectos positivos e negativos da ampliação da descentralização fiscal na federação. Esses elementos se constituem como moldura conceitual para possibilitar a análise das alterações trazidas pelas ECs objeto do trabalho. A seção 3 trata da metodologia adotada. A seção 4 apresenta o trâmite legislativo das PECs e os respectivos resultados. A seção 5 apresenta a análise das alterações estudadas para o federalismo. Por fim, a seção 6 é a conclusão do trabalho.

# 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção apresenta uma revisão da literatura sobre federalismo, considerando desde sua origem no Estados Unidos, ao atual paradigma de pacto federativo trazido pela CF/1988 no Brasil. Principal ênfase é dada à centralização e descentralização dos poderes, desde a Constituição Federal de 1891.

Contém, ainda, revisão de literatura sobre os principais aspectos positivos e negativos da ampliação da descentralização fiscal.

## 2.1 Federalismo

### 2.1.1 A obra “O Federalista” e a defesa da federação

A ideia de federalismo nos Estados Unidos surge no contexto da Revolução Americana. Após a declaração de independência das Treze Colônias em 1776, com a

recém-criada Confederação norte-americana, observou-se que essa estrutura não possibilitava a estabilidade desejada.

Com o objetivo de convencer a população quanto à necessidade de se adotar a federação, 3 (três) defensores desse arranjo (Alexander Hamilton, James Madison e John Jay) passaram a publicar artigos nos jornais de Nova Iorque. Assim, buscavam convencer os cidadãos a eleger representantes para ratificar a Constituição dos Estados Unidos elaborada na Filadélfia em 1787. Daqueles artigos, foram reunidos 85 (oitenta e cinco) e deram origem à obra "O Federalista".

Nessa obra, a democracia é vista como sendo a causadora do dissenso e da desordem pelas seguintes razões: Os autores entendem que essa forma de governo não permite a garantia de segurança pessoal e direitos de propriedade. Parte da insegurança deriva da existência de facções, que são agrupamentos de cidadãos que formam a maioria ou a minoria que têm posições contrárias às de outros cidadãos ou da sociedade.

Nesse sentido, transcreve-se o trecho a seguir extraído de "O Federalista":

> Eis por que as democracias desse gênero têm sempre oferecido o espetáculo da dissensão e da desordem; porque esta forma de governo é incompatível com a segurança pessoal e com a conservação dos direitos de propriedade, e porque os Estados assim governados têm geralmente tido existência tão curta e morrido morte violenta (HAMILTON, MADISON E JAY, 2003, p. 64).

A facção exprime a vontade de uma maioria ou de uma minoria da sociedade. Todavia, não se pode confundir a vontade da maioria com a vontade geral. A facção que eventualmente representa os interesses de uma maioria, representa a vontade dessa maioria e não de todos.

Os autores então concluem que em uma democracia pura, não há como se evitar os efeitos ruins da facção:

> Conclui-se que uma pura democracia, composta de um pequeno número de cidadãos, que se reúnem todos e governam por si mesmos, não admite remédio contra as desgraças da facção (HAMILTON, MADISON E JAY, 2003, p. 63).

A solução que "O Federalista" apresenta para neutralizar os efeitos colaterais do regime democrático são as seguintes: criação de uma União, que por meio de um governo

federativo, será capaz de neutralizar os efeitos da democracia oriundos, em grande parte, da existência de facções.

> A combinação que oferece a esse respeito o governo federativo é a mais feliz de todas as que se pode imaginar: os interesses gerais são confiados à legislatura nacional; os particulares e locais, aos legisladores dos Estados (HAMILTON, MADISON E JAY, 2003, p. 65).

> Uma república, quero dizer, um governo representativo, oferece um ponto de vista diferente e promete o remédio que se deseja. Examinaremos as suas diferenças em relação a uma pura democracia e compreenderemos ao mesmo tempo a natureza do remédio proposto e a eficácia que ele deve tirar da União (HAMILTON, MADISON E JAY, 2003, p. 64).

Desse modo, a solução proposta pelos Federalistas foi sair de um Estado confederado e passar para um estado Federado. Ocorreria a transferência da soberania para um ente novo, a União. Cada Estado teria que abrir mão de parcela de poder para transferir para a União.

Partindo da tripartição de Montesquieu, eles vão estabelecer uma nova tripartição, agora vertical: em cada ente federativo agora haverá três poderes. Assim, na União e em cada Estado haverá três poderes. Por consequência, se poderá exercer a teoria de freios e contrapesos de maneira mais viável. Ressalta-se que foi criada a figura do presidente, com mandato definido, com objetivo de haver alternância de poder.

Com isso, resolve-se outro problema levantado por Montesquieu de que um Estado com grande território o despotismo seria a forma de governo inevitável.

### 2.1.2 O surgimento do federalismo no Brasil com a República - Da Primeira República à Revolução de 30 (1889 – 1930): a primeira experiência de descentralização

No Brasil, a instauração da República data de 1889. Tratou-se de um evento das elites oligárquicas e de grupos militares. Manteve o padrão da Independência - um evento articulado pelas elites, sem o protagonismo do povo. Ao contrário de outros países, a exemplo dos Estados Unidos, o federalismo brasileiro não teve sua origem a partir de iniciativa voluntária das partes. Foi implantado “pelo alto” (LESSA, 1999, p. 78).

Os primeiros anos da República experimentaram intensa instabilidade. Eleitos de modo indireto, os dois primeiros presidentes da República eram militares (Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto). O primeiro presidente a ser eleito pela via direta foi Prudente de Morais, tendo sido também o primeiro presidente civil da República.

A Constituição Republicana de 1891 traz a descentralização em contraste ao centralismo do Império. No império, a autoridade na província era exercida pelo presidente da província, que era designado pelo poder central e poderia ser removido a qualquer tempo. Já o federalismo criou a figura do governador de estado, usufruindo de com garantia de autonomia administrativa. O governador era eleito e em torno dele estavam as oligarquias locais (CARVALHO, 1997).

Nesse contexto, Campos Sales se utilizou da política dos governadores para conferir estabilidade ao novo regime. Segundo Lessa (1999, pp. 151 - 152) a política dos governadores recebe ampla aceitação dos governadores estaduais e significa um congelamento da competição nos estados, com condições de eternização do poder dos grupos que lá estão.

Nessa época, a enorme descentralização de poderes aos Estados decorreu da fragilidade da República ora implantada. A estratégia de sobrevivência adotada foi a de cooptação de governadores e de seu apoio. Por conseguinte, a descentralização observada no período deve menos à crença na descentralização peculiar ao federalismo e mais à necessidade de sobrevivência política dos primeiros presidentes da República civis eleitos por via direta.

### 2.1.3 Era Vargas e a centralização do poder (1930-1945)

A Era Vargas marca o rompimento com a República oligárquica. Foi imposta a nova Constituição do Brasil, em 1937, marcando o início da ditadura de Vargas. Nessa Constituição, também é imposto o fim dos partidos políticos. Acerca do período destaca-se:

> Um dos atos mais simbólicos de Vargas contra os interesses regionais foi queimar todas as bandeiras estaduais em praça pública. Os governos subnacionais perderam receitas para a esfera federal mas a mais importante medida foi delegar ao governo federal a competência para legislar sobre as relações fiscais externas e entre os estados. (SOUZA, 2005, p. 108)

Portanto, houve atuação no sentido da centralização, sobretudo conferindo ao governo federal prerrogativas para legislar sobre relações fiscais externas e internas. Segundo Souza (2006), a montagem centralizadora ocorreu de maneira gradual[2]. É importante ressaltar que o Estado Novo replica o ocorrido na Primeira República: um acordo entre elite e oligarquia. Todavia, o *modus operandi* nos anos 1930 é diferente. Se antes se valeu da política dos governadores baseando-se no aumento da autonomia dos estados, agora busca a unificação via intervenção nos estados. Essa unificação vale-se de uma rede de órgãos burocráticos e, ao mesmo tempo, a suspensão de funcionamento dos partidos (SOUZA, 2006).

### 2.1.4 República Populista (1946-1964): descentralização

Durante esse período (1946 – 1964), "os Estados voltavam a contar com autonomia perdida durante o período da ditadura de Vargas, mas sem recuperar todo o campo de atuação de que dispunham na Primeira República" (BARBOSA, 2019).

Segundo Zauli (2003), o período da República populista é caracterizado pela volta dos atores políticos regionais, em especial, os governadores de Estado, à política nacional. O cenário vigente na República Velha não mais existe, assim a atuação dos entes subnacionais é distinta. As relações de poder entre poder central e Estados é mais equilibrada em comparação à República Velha. Há maior autonomia das entidades subnacionais e maior nacionalização do sistema político (ABRUCIO, 1998 apud Zauli, 2003, pp. 29/30).

### 2.1.5 Ditadura Militar (1964-1984): novo ciclo de centralização

As medidas tomadas por João Goulart, no contexto da Guerra Fria levaram à tomada de poder pelos militares. A expectativa inicial era apenas retirar João Goulart do poder e realizar eleições em curto prazo. Contudo, isso não se concretizou. A ditadura dura mais de vinte anos.

---

[2] Souza (2006) explica a forma gradual da centralização, valendo-se de "mecanismos jurídico-institucionais e políticos destinados a viabilizar o controle do poder central sobre as esferas estratégicas da economia. Esses mecanismos tomaram forma como uma engrenagem de controle político à distância sobre as estruturas políticas regionais preexistentes, subordinando-as ao mesmo tempo em que as deixavam a solta na esfera do controle social"

Nesse período o governo valeu-se Atos Institucionais para promover substantivas modificações no funcionamento das instituições e nas garantias de liberdades e direitos individuais. Por meio do Ato Institucional (AI) número 2 AI-2 foi instituído o sistema bipartidário no Brasil, com ARENA e MDB. Por meio do AI-3, foram instituídas eleições indiretas para governador. Todavia, o auge do autoritarismo durante a ditadura veio com o AI-5. Acerca do AI-5, destaca-se:

> O AI-5 foi o instrumento de uma revolução dentro da revolução ou de uma contra-revolução dentro da contra-revolução. Ao contrário dos Atos anteriores, não tinha prazo de vigência. O presidente da República voltou a ter poderes para fechar provisioramente o Congresso, o que a Constituição de 1967 não autorizava. Restabeleciam-se os poderes presidenciais para cassar mandatos e suspender direitos políticos, assim como para demitir ou aposentar servidores públicos. (...) Estabeleceu-se na prática a censura aos meios de comunicação; a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos de governo. (...) O regime parecia incapaz de ceder a pressões sociais e de se reformar, seguindo cada vez mais o curso de uma ditadura brutal (FAUSTO, 2014, p. 265)

### 2.1.6 Nova República (1985) e a promulgação da Constituição de 1988: descentralização, mas há controvérsias

O predomínio dos estados de oligarquias mais poderosas não implicou no caminho de aprofundamento da descentralização política na federação (COSTA, 2015, p. 136). Isso se verifica na prática na Constituição Federal de 1988.

A Nova República se inicia em 1985 com a eleição (a última via eleições indiretas) do presidente Tancredo Neves, o qual não chega a assumir a presidência, pois adoece e após um período internado em hospitais, vem a falecer. Com isso, o vice, José Sarney, é alçado à presidência.

Desde o final dos anos 1970, o regime militar se abrandava, e promovia, como disse o presidente Ernesto Geisel, um processo de "abertura lenta, gradual e segura". Em 1979, esse presidente decretou a anistia para os perseguidos pelo regime. Decretou também o fim do bipartidarismo, que era levado a cabo por ARENA e MDB. Assim, tornou-se possível o cenário multipartidário, com surgimento de PMDB, PT, PDS, etc.

Ademais, a passagem de regimes sob a presidência de militares para a democracia não foi exclusividade do Brasil na região. À época, abrangeu quase todos os países da América do Sul. Fausto (2014) destaca peculiaridades acerca da transição brasileira:

> A transição brasileira teve a vantagem de não provocar grandes abalos sociais. Mas também teve a desvantagem de não colocar em questão problemas que iam muito além da garantia de direitos políticos à população. Seria inadequado dizer que esses problemas nasceram com o regime autoritário. A desigualdade de oportunidades, a ausência de instituições do Estado confiáveis e abertas aos cidadãos, a corrupção, o clientelismo são males arraigados no Brasil. (...) O fato de que tenha havido um acordo geral pela democracia, por parte de quase todos os atores políticos, facilitou a continuidade de práticas contrárias a uma verdadeira democracia. Desse modo, o fim do autoritarismo levou o país mais a uma "situação democrática" do que a um regime democrático consolidado (FAUSTO, 2014, p. 290).

Nesse contexto, é promulgada a Constituição de 1988. A partir daí, Lima (2008) afirma que houve início da reestruturação do federalismo, de forma a reestabelecer os poderes dos Estados e ampliando a competência em matéria tributária. Contudo, o resultado não foi o esperado, haja vista terem sido conferidas à União a maior parte das competências, quer sejam na esfera tributária, administrativa ou política. Acerca desse tema, Bastos (1996, p. 263, *apud* LIMA, 2008, p. 9) afirma:

> O traço principal que marca profundamente a nossa já capenga estrutura federativa é o fortalecimento da União relativamente às demais pessoas integrantes do sistema. É lamentável que os constituintes não tenham aproveitado a oportunidade para atender ao que era o grande clamor nacional no sentido de uma revitalização do nosso princípio federativo. O estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superior à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via de uma descentralização por regiões ou por províncias, consegue um nível de transferências das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro. Continuamos, pois, sob uma constituição eminentemente centralizadora, e se alguma diferença existe relativamente à anterior é no sentido de que esse mal (para aqueles que entende ser um mal) se agravou sensivelmente.

Os municípios, alçados a entes autônomos pela Constituição de 1988 obtiveram ganhos em termos de receita tributária. Não obstante, a parcela maior da receita municipal na maioria dos casos, em especial nas pequenas localidades, vem das transferências constitucionais, sendo, portanto, a maior parte com destinação carimbada (ANDRADE, 2007).

## 2.2 Aspectos positivos e negativos da ampliação da descentralização fiscal

A posição majoritária dos autores parece ser a favor da descentralização. Os defensores argumentam que os bens e serviços públicos são fornecidos pelos entes mais próximos de quem vai deles usufruir (eleitores, consumidores e contribuintes) e por isso a alocação dos recursos é potencialmente mais eficiente (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 314). A proximidade do gestor permite o conhecimento das preferências dos beneficiários do gasto. A esse respeito, o Teorema da Descentralização de Oates (1991, p. 6 *apud* VARGAS, 2011, p. 54) afirma que:

> Se a demanda em duas comunidades por um serviço público difere, não ocorrendo economia de escala para uma provisão centralizada do mesmo, nem efeitos de extravasamento, pode-se aumentar o bem-estar e a eficiência, descentralizando-se sua provisão em resposta à demanda local.

Para Assoni (2008, p. 476), é a partir do âmbito local que a participação popular na gestão da coisa pública ganha efetividade, justamente porque o cidadão conhece os problemas locais é capaz de opinar sobre suas reais necessidades e sugerir caminhos a serem tomados. O legítimo governo democrático é capaz de oferecer adequada resposta às carências e preferências da população. Nesse sentido, a descentralização do poder político necessita vir acompanhada de descentralização de recursos financeiros para possibilitar a participação local.

Afonso e Lobo (2009, p. 6) enfatizam que a estrutura fiscal é moldada por fatores econômicos, sociais, culturais e históricos, portanto, variam de um país para outro. Todavia, a análise das experiências latino-americanas permite observar uma "tendência clara de avanço na descentralização fiscal diretamente proporcional à consolidação do regime democrático na região".

Outra consideração é do ponto de vista da unidade territorial. A descentralização levada a cabo pelo federalismo é uma forma de assegurar a unidade territorial da nação. Segundo Riker (*apud* SOARES, 1998, p. 145), "o federalismo é no mundo moderno a principal alternativa ao império enquanto técnica de agregar largas áreas sob um único governo".

Todavia, a argumentação contrária à descentralização traz aspectos a serem considerados. Um deles é que a descentralização pode favorecer o surgimento de uma espécie de coronelismo, privilegiando o fornecimento de bens e serviços públicos em regiões com maior número de votos (OLIVEIRA e RAMOS, 2018).

Giambiagi e Além (2011) apontam como um dos problemas da descentralização a perda da economia de escala. Para esses autores, "um certo nível de centralização permite economias de escala e uma melhor coordenação do setor público, o que é particularmente importante para a execução dos objetivos nacionais" (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 317).

A dependência de transferências de recursos da União também costuma ser apontada como um limitador da atuação do ente subnacional, em especial para o município, da efetiva instituição e cobrança dos tributos de sua competência. Para Giambiagi e Além (2011, p. 319) há a necessidade de a descentralização dos gastos ser acompanhada de ampliação da arrecadação própria dos entes subnacionais e os governos locais que se financiam principalmente por meio de recursos próprios tendem a ter maior responsabilidade fiscal:

> Com a descentralização fiscal, os governos subnacionais passam a ter maior capacidade tributária. Entretanto, devido a razões políticas, de eficiência e equidade, os recursos próprios gerados muitas vezes não são suficientes para financiar todos os gastos das esferas subnacionais de governo que, por essa razão, também dependem de transferências intergovernamentais. Segundo a literatura, os governos subnacionais que dependem principalmente da geração de receita própria para o seu financiamento tendem a ter maior responsabilidade fiscal, controlando melhor as suas contas e apresentando, em geral, menores déficits do que os governos mais dependentes de transferências.

Os autores destacam, ainda, que a descentralização pode gerar certa concorrência entre os entes. O que pode ser positivo em alguns aspectos, mas negativo em outros, como no caso da "guerra" fiscal gerada entre estados com o propósito de se tornar o destino

mais atraente para investimentos em determinado segmento. O Quadro 1 mostra, em síntese, os aspectos positivos e negativos da descentralização fiscal acima elencados.

**Quadro 1 – Aspectos positivos e negativos da descentralização fiscal**

| Aspectos positivos | Aspectos negativos |
|---|---|
| Aumento da eficiência do gasto | Favorece o surgimento de uma espécie de coronelismo[3] |
| Maior conhecimento das preferências locais | Perda da economia de escala |
| Fortalecimento da democracia | Incentivo à dependência de transferências |
| Favorece a manutenção da Unidade Territorial | Incentivo à guerra fiscal |

Fonte: Elaboração própria

# 3 METODOLOGIA

## 3.1 Enquadramento metodológico

A metodologia de pesquisa utilizada para atingir os objetivos deste trabalho classifica-se, quanto à finalidade, em exploratória. De acordo com Gil (2008), a pesquisa exploratória tem como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias.

Gil (2008, p. 49) define delineamento como "o planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados". Para esse autor, o elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados:

> Podem ser definidos dois grandes grupos de delineamentos: aqueles que se valem das chamadas fontes de "papel" e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas. No primeiro grupo estão a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No segundo, estão a pesquisa experimental, a pesquisa ex-post-facto, o levantamento, o estudo de campo e o estudo de caso." (GIL, 2008, p. 50).

A pesquisa bibliográfica é aquela realizada a partir de material já elaborado, em especial, livros e artigos científicos. A pesquisa documental é aquela que utiliza fontes

[3] Coronelismo não na acepção tradicional do termo, mas na medida em que os políticos locais privilegiam o fornecimento de bens e serviços públicos em regiões com o maior número de votos que podem obter. Não de acordo com a população ou qualquer outra característica similar.

diversas, muitas vezes dispersas, material "de primeira mão", que ainda não receberam nenhum tratamento analítico (GIL, 2002).

Assim, trata-se do uma pesquisa exploratória, com utilização de pesquisa bibliográfica e de pesquisa documental.

O presente trabalho se vale, ainda, do método de *Process tracing* ou rastreamento de processos. Esse método qualitativo busca mapear as cadeias causais que vinculam fenômenos a um determinado resultado, em analogia a um quebra-cabeça (MAHONEY & GOERTZ, 2006 *apud* RODRIGUES e PINHEIRO, 2021).

A análise de uma proposição apenas com base na votação ou no texto aprovado não é suficiente para explicar o funcionamento do Legislativo, uma vez que esse ator dispõe de expedientes próprios, como por exemplo, bloquear uma agenda ou dificultar uma tramitação (RODRIGUES e PINHEIRO, 2021). Assim, uma visão global do processo no qual está inserida a votação das proposições permite compreender de modo mais adequado a dinâmica do Congresso Nacional.

### 3.2 Fontes de dados, tratamento de dados e procedimentos

Como fontes dos dados, foram utilizados os sites da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Palácio do Planalto, do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União e do Tribunal Superior Eleitoral.

Os dados obtidos relativos a gastos públicos com emendas orçamentárias foram submetidos a procedimentos no aplicativo Microsoft Excel a fim de se obter os valores agregados por ano.

Ademais, foram realizados os seguintes procedimentos:

1. Evidenciação do trâmite legislativo das PECs e dos respectivos resultados (*process tracing*);
2. Evidenciação das mudanças trazidas pelas ECs 86/2015, 100/2019 e 105/2019;
3. Análise do comportamento dos gastos públicos federais oriundos de emendas orçamentárias desde a aprovação da EC 86/2015, ou seja, no período de 2015 a 2020;

Posteriormente, foram analisados os efeitos das mudanças das EC 86/2015, 100/2019 e 105/2019 para o federalismo.

## 4. TRÂMITE LEGISLATIVO[4] DAS PECs E RESPECTIVOS RESULTADOS

O art. 60 da CF/1988 prevê as condições em que a Constituição Federal pode ser emendada e quem pode apresentar Propostas de Emendas à Constituição. Transcreve-se:

> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
> I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
> II - do Presidente da República;
> III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Segundo previsão contida no parágrafo segundo do art. 60, a PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49).

Apresentam-se, a seguir, o trâmite legislativo das PECs, as ECs resultantes, bem como as análises das alterações promovidas.

### 4.1 PEC 358/2013

A PEC 358/2013 foi apresentada pelo Senado Federal, em 28/11/2013, decorrente do desmembramento pela CCJC da PEC 353/2013. Teve como ementa original: "Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica". E, como nova ementa: "Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação

[4] As informações sobre a tramitação das PECs foram obtidas no site da Câmara dos Deputados, opção relativa ao acompanhamento das propostas legislativas.

orçamentária que específica". Ainda em 28/11/2013 a Mesa Diretora encaminhou, em regimento de tramitação especial, à CCJC da Câmara dos Deputados.

Em 10/12/2013, o relator designado, Dep. Odair Cunha (PT-MG), apresentou parecer se manifestando pela admissibilidade da proposta. Em 11/12/2013, houve apresentação do Requerimento de Apensação n. 9223/2013, pelo Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que requereu "com base no artigo 142 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a apensação das PECS nº358/2013 e 359/2013". Na mesma data, a Mesa Diretora defere o Requerimento n. 9.223/2013: "Defiro o Requerimento n. 9.223/2013, nos termos dos arts. 142 e 143 do RICD, para determinar a apensação da Proposta de Emenda à Constituição n. 359/2013 à Proposta de Emenda à Constituição n. 358/2013. Em 11/12/2013, foi aprovado o parecer do relator. O total de votantes totalizou 41, número igual ao quórum para votação. Desses, 39 votaram "Sim" e dois votaram "Não". Os dois contrários foram o Dep. Alessandro Molon (PT-RJ) e o Dep. Marcelo Almeida (PMDB-PR).

O Plenário, por ato da Presidência, cria Comissão Especial, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno. Em 18/02/2014, o Plenário, por meio de ato da Presidência, constitui Comissão Especial, nos termos do inciso II do art. 34 do Regimento Interno. No período de 19/02/2014 a 29/04/2014 a PEC tramitou na Comissão Especial. Em 29/04/2014, foi aprovado o Parecer, pela aprovação da PEC 358-A/2013 e da 359-A/2013, com Substitutivo e Complementação de Voto.

Em 06/05/2014, a PEC foi apreciada em primeiro na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovada, em primeiro turno, e o Substitutivo adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 358 de 2013, ressalvados os destaques. Votação: Sim: 384; não: 06; total: 390. Em 16/12/2014, foi continuada a votação em primeiro turno. Foram apreciados os destaques. A matéria retornou à Comissão Especial para elaboração da redação para o segundo turno. Foi realizada, ainda, a "Desapensação automática da PEC 359/2013, em face da sua declaração de prejudicialidade, decorrente da aprovação do Substitutivo adotado pela Comissão Especial à PEC 358/2013, principal". Em 10/02/2015, ocorreu a discussão em segundo turno, tendo sido a PEC aprovada. Votação: Sim: 452; não: 18; abstenção: 01; total: 471. Foi encaminhada ao Senado para promulgação. Foi transformada na Emenda Constitucional 86/2015. Publicação no DOU ocorreu em 18/03/15.

### 4.1.1 EC 86/2015 [ Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica]

#### 4.1.1.1 Art. 1º

##### 4.1.1.1.1 Modificação no art. 165

Houve apenas uma modificação no art. 165. Foi incluído o inciso terceiro no parágrafo 9º. Esse artigo se refere à previsão de uma lei complementar que tratará sobre matéria orçamentária e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial. O inciso incluído atribui também à essa lei complementar a competência para dispor sobre critérios de execução equitativa das emendas individuais impositivas. A razão parece ser tentar evitar que as execuções de algumas emendas possam ser privilegiadas em detrimento de outras.

##### 4.1.1.1.2 Modificações no art. 166

Foram incluídos 10 (dez) novos parágrafos ao inciso III do art. 166. Foi estabelecido como limite de aprovação das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo o correspondente a 1,2% da receita corrente líquida. Estabeleceu-se, ainda, o parâmetro para cálculo do montante a ser executado como sendo a receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Assim, no momento da aprovação do orçamento o limite a ser considerado é 1,2% da receita corrente líquida do projeto apresentado pelo Poder Executivo no ano corrente. Porém, no momento da execução, o limite é 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano anterior. Metade desse percentual deve ser aplicado a ações e serviços públicos de saúde, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

A obrigatoriedade de execução das programações financeiras incluídas por meio de emendas individuais impositivas será afastada em casos de impedimentos de ordem técnica. A transferência obrigatória da união originada de emenda orçamentária individual impositiva para Estados, Distrito Federal e Municípios não requer adimplência desses entes e nem integrará os limites de despesa com pessoal ativo, inativo e pensionistas estabelecidos pela LRF.

No caso de impedimento de ordem técnica na execução de empenho das despesas referidas, deverão ser tomadas medidas ao remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável. Com relação aos restos a pagar, poderão ser computados para o cumprimento de execução financeira impositiva, observando o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

#### 4.1.1.1.3 Modificações no art. 198

As alterações foram realizadas nos parágrafos 2º e 3º. No primeiro caso, trata da previsão de aplicação anual, pela União, de recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde. A redação anterior previa que o valor seria calculado na forma definida por lei complementar. A redação trazida pela emenda constitucional em comento alterou definiu que, no caso da União, o percentual não pode ser inferior a 15% da receita corrente líquida. No segundo caso, a alteração na redação complementou o conteúdo do dispositivo para harmonizar com a alteração anterior. O parágrafo 3º estabelece que lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá os percentuais que serão aplicados, no mínimo, em ações e serviços de saúde, tratando-se, portanto, de revisão periódica daqueles estabelecidos pelo parágrafo 2º. Na redação original, apenas inciso II trazia percentuais, com a nova, os incisos II e III passaram a prever.

### 4.1.1.2 Art. 2º

O art. 2º estabeleceu o escalonamento anual, desde o primeiro até o quinto exercício após a promulgação da emenda constitucional, respectivamente de 13,2% a 15%, para o cumprimento de forma progressiva do percentual definido para a União destinar, anualmente, para ações e serviços públicos de saúde (inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal). Esse dispositivo, contudo, foi revogado pela EC 95/2016.

### 4.1.1.3 Art. 3º

Esse artigo definiu que “as despesas com ações e serviços públicos de saúde custeados com a parcela da União oriunda da participação no resultado ou da

compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural" (relativas ao § 1º do art. 20 da Constituição Federal), serão consideradas no cômputo do percentual definido para União aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde.

#### 4.1.1.4 Art. 4º

Esse artigo definiu que a EC entra em vigor na data de sua publicação (18/03/2015) e produzirá efeitos a partir do exercício de 2014.

#### 4.1.1.5 Art. 5º

Esse dispositivo revogou o inciso IV do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

### 4.2 PEC 34/2019

A PEC 34/2019 foi apresentada pelo Senado Federal, em 03/04/2019, com a seguinte ementa: "Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal". Na mesma data, o Senado Federal encaminhou à Câmara dos Deputados. Em 08/04/2019, o Plenário dessa casa, por meio da presidência, encaminhou a proposta à CCJC, observando o regime de tramitação Especial, em conformidade com o art. 202 c/c 191, I, RICD.

Em 15/04/2019, foi apresentado o parecer do relator, Dep. Aguinaldo Ribeiro (PP-PB), pela admissibilidade. Em 16/04/2019, o Plenário, por meio de ato da presidência, cria Comissão Especial, em conformidade com o § 2º do art. 202 do Regimento Interno. Em 07/05/2019, o Plenário, por meio de ato da Presidência, constitui a Comissão Especial referida. Em 08/05/2019, a Comissão Especial foi instalada[5]. Em 13/05/2019, foi realizada a apresentação do Requerimento n. 1/2019, pelo Deputado Alessandro Molon (PSB-RJ), constando a solicitação de "realização de Audiência Pública para debater propostas relativas ao Orçamento Impositivo, com os seguintes convidados: Sr. Eduardo

[5] Foram Eleitos: Presidente: HÉLIO LEITE - DEM/PA; 1º Vice-Presidente: AJ ALBUQUERQUE - PP/CE; 2º Vice-Presidente: SIDNEY LEITE - PSB/AM; 3º Vice-Presidente: EDUARDO BISMARCK - PDT/CE; Designado Relator, Dep. Carlos Henrique Gaguim (DEM-TO).

Mendonça, Professor Doutor do Uniceub; Sr. Manoel Pires, Professor da FGV; Representante da Associação Contas Abertas; Representante da Transparência Brasil; e Representante do Instituto Fiscal Independente, do Senado Federal"". Em 14/05/2019, o referido requerimento foi aprovado.

Em 04/06/2019, houve a apresentação do parecer do Relator, Dep. Carlos Henrique Gaguim (DEM-TO), pela aprovação, com substitutivo, tendo sido aprovado pela Comissão. Na mesma data, ocorreu a apresentação do Requerimento n. 1668/2019, pelos Líderes, constando a seguinte solicitação: "Requeremos, nos termos do parágrafo único do art. 150 c/c o § 5º do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a dispensa de interstício para apreciação em plenário da Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019, que altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal".

O Plenário aprovou o Requerimento nº 1.668/2019. Em 05/06/2019, houve votação no Plenário em primeiro turno, com o resultado: "Aprovado, em primeiro turno, o Substitutivo da Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2019, ressalvados os destaques. Sim: 364; não: 2; total: 366". Nesta mesma data, houve a votação em segundo turno, com o seguinte resultado: "Aprovada, em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição n° 34, de 2019. Sim: 378; Não: 4; Total: 382".

Considerando que houve acréscimos à PEC original apresentada pelo Senado Federal, seguiu à promulgação a parte do texto da PEC Nº 34-B/2019 não alterada pela Câmara dos Deputados. Conforme registro no sistema de tramitação, "os dispositivos acrescidos pelo Plenário, durante a apreciação e aprovação, em dois turnos, da PEC n. 34/2019, passaram a tramitar como PEC n. 98/2019. A parte aprovada pela Câmara dos Deputados sem mudanças foi encaminhada ao Senado Federal para promulgação e transformada na Emenda Constitucional 100/2019. Publicação no DOU em 27/06/19.

### 4.2.1 EC 100/2019 [ Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal]

#### 4.2.1.1 Art. 1º

#### 4.2.1.1.1 Modificação no art. 165

Houve duas modificações no art. 165. A primeira diz respeito à alteração na redação do inciso III do parágrafo 9º. Esse inciso foi originalmente incluído pela EC 86/2015 e atribui à lei complementar a competência para dispor sobre critérios de execução equitativa das emendas individuais impositivas. A alteração foi para incluir as emendas de bancada, ou seja, os critérios de execução equitativa passam a valer para os dois tipos de emendas impositivas.

A segunda modificação se refere à inclusão do parágrafo 10. Esse dispositivo prevê o dever da administração de "executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade" (BRASIL, 2019).

#### 4.2.1.1.2 Modificações no art. 166

Os parágrafos 12 a 18 foram alterados e foram incluídos os parágrafos 19 e 20. As novas redações foram para permitir que a garantia de execução às programações incluídas por emendas impositivas individuais também se aplique às emendas coletivas de bancada. No caso dessas, foi estabelecida a garantia de execução do "montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior" (BRASIL, 2019). No caso de impedimento e ordem técnica, as programações impositivas não serão de execução obrigatória. Ademais, a previsão anterior, alusiva a quando houvesse impedimento de ordem técnica no empenho, foi alterada. Assim, conferiu-se à LDO, o papel de determinar "cronograma para análise e eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes" (BRASIL, 2019) para serem observados pelos órgãos de execução.

A transferência obrigatória da União relativa a emendas impositivas não poderá exigir adimplência dos entes destinatários e nem integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de limites de despesa de pessoal. Com relação aos restos a pagar, a redação do parágrafo 17 foi alterada para contemplar as emendas coletivas de bancada. Passa a prever que os restos a pagar poderão ser considerados para o cumprimento da execução financeira até os limites de 0,6% da receita corrente líquida realizada no

exercício anterior, para emendas impositivas individuais, e 0,5% para emendas impositivas de bancada.

Foi realizada alteração para harmonização do texto, incluindo a emenda impositiva de bancada, para o caso de reestimativas de receita e despesa que possam resultar em não cumprimento da meta de resultado fiscal determinada na LDO. Nesse caso, o montante das emendas impositivas poderá ser reduzido até a mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias. O artigo original relativo à previsão de execução equitativa da emenda também teve sua redação alterada para harmonização do texto.

Por fim, foi incluída a previsão de que, em caso de as programações se tratarem de investimentos que dure mais de um exercício financeiro ou com execução já iniciada, a bancada estadual deverá apresentar emenda a cada exercício, até a conclusão do objeto do gasto.

#### 4.2.1.2 Art. 2º

O art. 2º prevê que a garantia de execução das emendas de bancada no exercício seguinte à promulgação da EC observará o montante de 0,8% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

#### 4.2.1.3 Art. 3º

Trata de previsão de regra sobre o montante e a forma de correção do valor destinado às emendas impositivas de bancada. A partir do terceiro ano após a promulgação da EC até o último ano de vigência do Novo Regime Fiscal[6], o montante será o relativo à execução obrigatória do exercício anterior corrigido pelo IPCA.

#### 4.2.1.4 Art. 4º

Esse artigo definiu que a EC entra em vigor na data de sua publicação (27/06/2019) e produzirá efeitos a partir do exercício seguinte.

[6] Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95, de 15 de dezembro de 2016.

### 4.3 PEC 48/2019

A PEC 48/2019 foi apresentada pelo Senado Federal, em 10/04/2019, com a seguinte ementa: “Altera o art. 166 da Constituição Federal para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei do orçamento anual”. A nova ementa ficou: “Acrescenta o art. 166-A na Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual”.

Na mesma data, a PEC foi enviada à Câmara dos Deputados. A Mesa Diretora a encaminhou à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, seguindo o regime de tramitação especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD). No dia 14/05/2019, foi designado o Relator, Dep. Silvio Costa Filho (PRB-PE). Em 29/05/2019, foi apresentado o parecer do Relator pela admissibilidade. Em 04/06/2019, foi aprovado o parecer pela CCJC. Em 17/06/2019, o Plenário, por meio de ato da Presidência, cria Comissão Especial, em consonância com os termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno. Em 10/09/2019, o Plenário, por meio de ato da Presidência, constitui Comissão Especial, consoante o § 2º do art. 202 do Regimento Interno. Em 11/09, a Comissão Especial é instalada[7].

Em 17/09/2019, 18/09/2019 e 26/09/2019 houve apresentação de diversos requerimentos de audiência pública. Em 02/10/2019, foi aprovada audiência pública com o convidado Mansueto Facundo de Almeida Júnior - Secretário do Tesouro Nacional. Também foi aprovado o requerimento de audiência pública com os seguintes convidados: ANEAC; FENAE; FENAG; e ADVOCEF.

Em 11/11/2019, foi apresentado o parecer do Relator, Dep. Aécio Neves. Em 12/11/2019, o parecer do Relator é aprovado pela comissão. Em 19/11/2019, o Deputado Aécio Neves (PSDB/MG) apresenta ao Plenário o Requerimento n. 2968/2019, por meio do qual "Requer quebra de interstício da PEC048/2019". O requerimento foi aprovado. Em 19/11/2019, ocorreu, no Plenário da Câmara dos Deputados, a votação em primeiro turno, tendo sido aprovada. O Substitutivo foi adotado pela Comissão Especial à Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2019.Votação: Sim: 387; não: 7; abstenção: 1; total:

---

[7] Foram eleitos: Presidente: Dep. Eduardo Bismarck (PDT/CE); 1º Vice-Presidente: Dep. Herculano Passos (MDB/SP); 2º Vice-Presidente: Dep. Delegado Pablo (PSL/AM); 3º Vice-Presidente: Dep. Benes Leocádio (REPUBLICANOS/RN); Designado Relator, Dep. Aécio Neves (PSDB-MG).

395. Foi apresentado e aprovado requerimento solicitando quebra do interstício para votação, em segundo turno, da PEC 48.

Assim, na mesma data ocorreu a votação em segundo turno. Foi aprovada, em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição n° 48, de 2019. Votação: Sim: 391; não: 6; abstenção: 3; total: 400. Em 20/11/2019, a matéria retornou à Mesa do Senado Federal para promulgação da EC. Em 12/12/2019, ocorreu a promulgação da Emenda Constitucional nº 105, com publicação nos Diários Oficial da União, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, no dia 13/12/2019.

### 4.3.1 EC 105/2019 [ Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual ]

#### 4.3.1.1 Art. 1º

##### 4.3.1.1.1 Acréscimo do art. 166-A

O art. 166-A cria a possibilidade de as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de LOA serem transferidas a Estados, Distrito Federal e a Municípios por meio de duas modalidades: a transferência especial e a transferência com finalidade definida. No caso de a transferência ser realizada por meio da primeira modalidade, os recursos serão repassados diretamente ao ente destinatário, dispensando a celebração de convênio ou afim. Os recursos passam, a partir da transferência, a pertencer ao ente federado recebedor. Serão aplicados em programações finalísticas de competência do Poder Executivo do ente beneficiado, observado que o mínimo de 70% do montante deverá ser aplicado em despesas de capital. No caso da transferência com finalidade definida, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e serão aplicados em áreas de competência constitucional da União.

Em decorrência de os recursos repassados via transferência especial passarem a pertencer ao ente beneficiário, a competência para fiscalização dos recursos é do Tribunal de Contas Estadual ou do Tribunal de Contas dos Municípios ou do Tribunal de Contas do Município, onde houver[8].

---

[8] O inciso VI do art. 71 da CF/1988 estabelece que é competência do TCU "fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município". Ocorre que nesses casos o recurso continua

#### 4.3.1.2 Art. 2º

O art. 2º determina que no primeiro semestre do exercício de vigência da EC deverá ser realizada a transferência mínima de 60% do montante destinado às transferências especiais.

#### 4.3.1.3 Art. 3º

Esse artigo definiu que a EC entra em vigor em 1º de janeiro do ano seguinte ao de sua publicação[9].

### 4.4 Gastos públicos com emendas orçamentárias no período de 2015 a 2020

Neste tópico, se buscou analisar o comportamento dos gastos públicos com emendas orçamentárias no período de 2015 a 2020. A EC 86/2015 foi publicada no DOU em 18/03/2015. Porém, produziu efeitos retroativos a 2014, consoante se analisou no tópico anterior. Não obstante, os dados disponíveis no Portal da Transparência da CGU não abrangem o ano de 2014. Por sua vez, a EC 100/2019 foi publicada no DOU em 27/06/2019 e produziu efeitos a partir de 2020. Assim, as emendas impositivas têm sua execução garantida, a partir de 2015, no caso das emendas individuais e, a partir de 2020, no caso das emendas de bancada.

Preliminarmente, é necessário abordar a sistemática determinada pela Resolução 1/06 – CN[10] sobre a apresentação de emendas ao projeto de LOA. Segundo o art. 49, as emendas individuais ao projeto de LOA terão o montante de 1,2% da receita corrente líquida distribuído pela quantidade de parlamentares em exercício no mandato. Cada parlamentar pode apresentar até 25 emendas individuais.

---

federal mesmo após a transferência ao ente destinatário. No caso das transferências especiais, a transferência passa a pertencer ao ente beneficiário, portanto, deslocando a competência de fiscalização para o Tribunal de Contas local.

[9] Publicação no DOU em 13/12/2019.

[10] Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.

Em relação às emendas de bancada, art. 46 do normativo prevê que as bancadas estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação[11] e 3 emendas de remanejamento.[12]

A Tabela 1 mostra os dados referentes à execução orçamentária das emendas parlamentares no período de 2015 a 2020.

**Tabela 1 – Evolução histórica da execução das emendas parlamentares - período de 2015 / 2020[13]**

| Ano | Valor Empenhado (A) (em R$) | Valor Pago (B) (em R$) | % (B/A em %) |
|---|---|---|---|
| 2015 | 3.381.787.645,94 | 24.122.908,08 | 0,71 |
| 2016 | 7.223.283.967,83 | 1.964.365.191,13 | 27,19 |
| 2017 | 10.704.235.747,00 | 2.243.560.992,67 | 20,96 |
| 2018 | 11.307.101.377,77 | 5.120.743.367,62 | 45,29 |
| 2019 | 12.973.770.235,32 | 5.741.813.192,48 | 44,26 |
| 2020 | 35.181.570.344,59 | 16.109.079.492,94 | 45,79 |

*Fonte:* Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência da CGU

Os valores informados englobam todos os tipos de emendas, impositivas ou não. Constata-se que a partir de 2015 os valores subiram substancialmente. O valor empenhado passou de R$3.381.787.645,94, em 2015, para R$35.181.570.344,59. Já o valor pago passou de R$24.122.908,08, em 2015, para R$16.109.079.492,94, em 2020.

[11] Consoante o Manual de Emendas Orçamento da União para 2022, Emenda de apropriação "é a que propõe acréscimo de dotação em programação existente no PLOA ou inclusão de nova programação e, como fonte de recursos , a anulação de dotações da Reserva de Recursos e/ou de outras definidas no Parecer Preliminar" (BRASIL, 2021, p. 5);

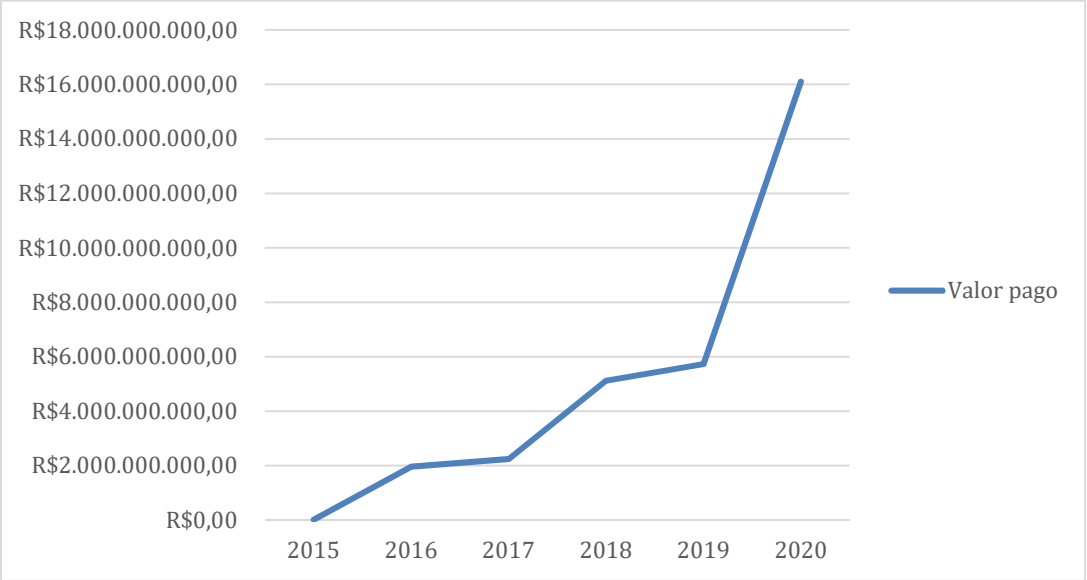
[12] Segundo o Manual de Emendas Orçamento da União para 2022, Emenda de remanejamento "é a que propõe acréscimo de dotação em programação existente no PLOA ou inclusão de nova programação e, como fonte exclusiva de recursos, a anulação de dotações constantes do projeto de lei, exceto as da Reserva de Contingência" (BRASIL, 2021, p. 5);

[13] Valores nominais.

A diferença considerável entre o valor empenhado e o valor pago em cada ano se deve às emendas parlamentares não impositivas. Essas emendas se submetem à discricionariedade do poder Executivo para serem executadas. Portanto, são negociadas na lógica do presidencialismo de coalizão. A maior parte delas é prevista na LOA mas não é executada.

O gráfico 1, abaixo, mostra o valor pago no período.

Gráfico 1 – Gastos públicos com emendas orçamentárias (2015 – 2020)




*Fonte:* Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência da CGU

Os gastos públicos com emendas parlamentares no período de 2015 a 2020 subiram tanto que o valor pago em 2020 (R$16,10 bilhões) corresponde a duas vezes o orçamento do ano de 2020 do município de Salvador[14], quarto município mais populoso do país[15]. Esse dado pode ser interpretado como momento de fraqueza do presidente da República que não conseguiu mobilizar a base para impedir a aprovação das PECs que, em última instância, diminuíram o poder do Executivo em relação ao orçamento.

[14] A Lei n. 9.509/2019 aprovou a LOA de 2020 do município de Salvador. A receita total foi estimada e a despesa total foi fixada no valor de R$8.048.221.000,00 (oito bilhões, quarenta e oito milhões, duzentos e vinte e um mil reais). Disponível em: https://www.cms.ba.gov.br/transparencia/orcamento

[15] Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS

## 5 ANÁLISE DOS EFEITOS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO E DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS PARA O FEDERALISMO

Nas seções anteriores foram evidenciados o trâmite legislativo das PECs, as mudanças promovidas pelas ECs delas resultantes e os gastos públicos decorrentes.

Nesta seção, buscou-se explicitar que o orçamento impositivo e as transferências especiais levaram a um aumento da descentralização fiscal para o federalismo. Para comprovar isso, abordam-se os seguintes aspectos ao longo desta seção:

- Os gastos públicos com emendas orçamentárias individuais impositivas ocorrem favorecendo as regiões mais pobres. Ou seja, todas as regiões são beneficiadas, mas as mais pobres são proporcionalmente mais beneficiadas;
- De modo geral, há incapacidade de autonomia tributária municipal, ou seja, de sustento com base na arrecadação tributária própria em razão dos tributos atribuídos aos municípios pelo pacto federativo. As transferências sem destinação vinculada contribuem para o aumento da autonomia;
- Os recursos transferidos mediante transferências especiais passam a pertencer ao ente no momento do recebimento, o que também contribui para a descentralização. Ademais, as transferências especiais, ao determinarem que 70% do montante transferido seja gasto com despesas de capital, grupo no qual a principal despesa é a de investimentos, contribuem para suprir a incapacidade de os municípios gerarem superávit próprio para realização de investimentos;

Os gastos públicos com emendas orçamentárias individuais impositivas ocorrem em favor das regiões mais pobres. Isso pode ser corroborado pela análise da composição da Câmara dos Deputados por estado. Há sobre-representação na maioria dos estados do norte e nordeste e como as emendas individuais impositivas possui um valor por parlamentar, essa sobre-representação se reflete em maiores montantes a esses estados. A Tabela 2 mostra a distribuição de eleitorado e das bancadas na Câmara dos Deputados nos estados.

**Tabela 2 – Distribuição do eleitorado e das bancadas na Câmara dos deputados**

| Estado | Quantidade[16] | % | Deputados | % | Distorção |
|---|---|---|---|---|---|
| AC | 548.013 | 0,375 | 8 | 1,56 | 316% |
| AL | 2.212.605 | 1,516 | 9 | 1,75 | 16% |
| AM | 2.442.675 | 1,674 | 8 | 1,56 | -7% |
| AP | 516.027 | 0,354 | 8 | 1,56 | 341% |
| BA | 10.100.361 | 6,92 | 39 | 7,60 | 10% |
| CE | 6.206.078 | 4,252 | 22 | 4,29 | 1% |
| DF | 2.081.824 | 1,426 | 8 | 1,56 | 9% |
| ES | 2.767.545 | 1,896 | 10 | 1,95 | 3% |
| GO | 4.591.079 | 3,145 | 17 | 3,31 | 5% |
| MA | 4.552.310 | 3,119 | 18 | 3,51 | 12% |
| MG | 15.768.482 | 10,803 | 53 | 10,33 | -4% |
| MS | 1.833.683 | 1,256 | 8 | 1,56 | 24% |
| MT | 2.207.355 | 1,512 | 8 | 1,56 | 3% |
| PA | 5.450.710 | 3,734 | 17 | 3,31 | -11% |
| PB | 2.960.294 | 2,028 | 12 | 2,34 | 15% |
| PE | 6.711.341 | 4,598 | 25 | 4,87 | 6% |
| PI | 2.451.974 | 1,68 | 10 | 1,95 | 16% |
| PR | 7.988.648 | 5,473 | 30 | 5,85 | 7% |
| RJ | 12.394.670 | 8,492 | 46 | 8,97 | 6% |
| RN | 2.439.327 | 1,671 | 8 | 1,56 | -7% |
| RO | 1.156.175 | 0,792 | 8 | 1,56 | 97% |
| RR | 342.297 | 0,235 | 8 | 1,56 | 564% |
| RS | 8.366.661 | 5,732 | 31 | 6,04 | 5% |
| SC | 5.146.976 | 3,526 | 16 | 3,12 | -12% |
| SE | 1.604.212 | 1,099 | 8 | 1,56 | 42% |
| SP | 31.574.848 | 21,633 | 70 | 13,65 | -37% |
| TO | 1.032.107 | 0,707 | 8 | 1,56 | 121% |
| Exterior | 509.956 | 0,349 | | | |
| TOTAL | 145.958.233 | 100 | 513 | 100 | |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE e da Câmara dos Deputados

[16] Quantidade de eleitores em dezembro/2020, conforme TSE.

Existe uma distorção causada pela existência de um número mínimo de deputados alto (8) e um número máximo baixo (70), que é comprovada pela Tabela acima. A distorção calculada reflete a diferença entre a representação atual e aquela que seria se fosse calculada com base no eleitorado de cada estado. A Tabela 3 contém a distorção em ordem decrescente entre os estados.

**Tabela 3 – Distorção na representação da Câmara dos Deputados**

| Estado | Distorção |
|---|---:|
| RR | 564% |
| AP | 341% |
| AC | 316% |
| TO | 121% |
| RO | 97% |
| SE | 42% |
| MS | 24% |
| PI | 16% |
| AL | 16% |
| PB | 15% |
| MA | 12% |
| BA | 10% |
| DF | 9% |
| PR | 7% |
| PE | 6% |
| RJ | 6% |
| RS | 5% |
| GO | 5% |
| MT | 3% |
| ES | 3% |
| CE | 1% |
| MG | -4% |
| RN | -7% |
| AM | -7% |
| PA | -11% |
| SC | -12% |
| SP | -37% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE e da Câmara dos Deputados

Entre os 12 (doze) estados com distorção igual ou superior a 10%, 11 (onze) pertencem às regiões Norte ou Nordeste. Portanto, esses estados estão sobre-representados. Por sua vez, o estado com maior sub-representação é São Paulo, com um número de representantes 37% menor proporcionalmente que o número de eleitores. Em decorrência, conforme afirmado acima, como o valor das emendas individuais impositivas é determinado por parlamentar, a transferência de recursos ocorre em favor, dos estados do Norte e Nordeste. Assim, as distorções[17] na representação da Câmara dos Deputados impactam a destinação de emendas orçamentárias. A descentralização de recursos, portanto, não ocorre de forma linear, mas em favor dos estados do Norte e Nordeste. Contudo, é razoável que assim seja tomando-se por conta o critério redução de desigualdade entre regiões, considerando que Norte e Nordeste são as regiões mais pobres e com menor IDH-M médio entre as regiões do país.

Em relação à incapacidade dos municípios se sustentarem com base na arrecadação tributária própria, é preciso ter em vista que a essência do federalismo implica na sustentação da federação por todos, com transferências das unidades mais ricas para as mais pobres. De modo que o sustento dos municípios é levado a cabo por meio de arrecadação própria, mas também via transferências intergovernamentais de recursos de modo a permitir maior equidade entre as diferentes regiões. Embora esse arranjo seja necessário por causa da disparidade entre regiões e níveis de riqueza, também gera um incentivo para a criação de novos municípios. Esses municípios na maioria das vezes eram vilas ou povoados de um município maior com população muito pequena e sem uma dinâmica econômica que justificasse sua criação. Se o município possui dinamismo econômico permitirá aumento do grau de autonomia em relação às transferências intergovernamentais. Afinal, isso se refletirá na arrecadação de tributos próprios. Por conseguinte, o cenário ideal seria condicionar a criação de novos municípios a uma capacidade mínima de arrecadação própria. [18]

---

[17] Embora o art. 45 da CF/1988 estabeleça que o número de deputados por Estado e pelo Distrito Federal deverá ser proporcional à população, o mesmo artigo estabelece os números mínimo e máximo como 8 e 70, respectivamente. Na prática, invalida a previsão de proporcionalidade à população, pois há estados que pelo critério da proporcionalidade ficariam com número bem menor ou bem maior que os determinados.

[18] Uma proposta nesse sentido foi presentada no Congresso Nacional por meio da PEC 188/2019. Propõe que os municípios de até 5000 habitantes para continuarem existindo tenham sustentabilidade financeira, traduzida na capacidade de financiar com recursos próprios 10% de sua receita total. Porém, essa parece ser uma medida drástica e com probabilidade quase nula de sucesso. Não se limita a tentar impedir a criação

Em recente estudo[19], o IPEA (BRASIL, 2020) analisou as receitas de arrecadação própria e as receitas totais dos municípios brasileiros. A Tabela 4 mostra a quantidade de municípios, por faixa populacional, com receitas próprias inferiores a 10% da receita total em pelo menos um dos anos entre 2015 a 2019.

**Tabela 4 – Quantidade de municípios por faixa populacional com receitas próprias inferiores a 10% da receita total em pelo menos um dos anos (2015-2019)**

| Faixa populacional | Total | Em pelo menos 1 ano | Nos 5 anos | Em 4 dos 5 anos | Em 3 dos 5 anos | Em 2 dos 5 anos | Em 1 dos 5 anos |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Até 5 mil | 1252 | 1245 | 1193 | 30 | 8 | 7 | 7 |
| 5 – 10 mil | 1199 | 1175 | 1081 | 48 | 22 | 13 | 11 |
| 10 – 20 mil | 1343 | 1303 | 1181 | 59 | 28 | 20 | 15 |
| 20 – 50 mil | 1101 | 963 | 808 | 50 | 36 | 30 | 39 |
| 50 – 100 mil | 350 | 232 | 172 | 12 | 11 | 15 | 22 |
| 100 – 500 mil | 276 | 99 | 62 | 12 | 11 | 5 | 9 |
| > 500 mil | 47 | 4 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 5568 | 5021 | 4499 | 213 | 116 | 90 | 103 |

Fonte*:* Grupo de Conjuntura da Dimac/IPEA. Carta de Conjuntura n. 48, 3º trimestre de 2020.

Constata-se que 90% dos municípios brasileiros arrecadaram em tributos próprios menos de 10% de suas receitas totais em pelo menos um ano no período de 2015 a 2019. Esse fato evidencia que a capacidade tributária local pode não estar sendo exercida plenamente. Evidencia, ainda, que à medida que a faixa populacional cresce, maior é a receita própria.

A arrecadação está concentrada nos demais entes da federação, em especial na União. Essa forma de partilha limita, na prática, a autonomia municipal. A Constituição Federal de 1988 trouxe o município como ente federado e promoveu descentralização de

de novos municípios, ameaça a existência daqueles já emancipados. Desconsidera os processos políticos locais que levaram à emancipação, os quais não são balizados pela capacidade de geração de receita própria.

[19] IPEA, 2020. Nota Técnica Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. Carta de Conjuntura n. 48, 3º trimestre de 2020.

competências políticas e tributárias. Todavia, ainda assim a União permaneceu com supremacia de poderes em relação aos demais entes, bem como em relação às receitas.

Arretche (2016) destaca que apenas no que diz respeito à política de educação fundamental não há prevalência da União, em virtude de a Constituição de 1988 ter definido como concorrentes as competências na educação fundamental. Por conseguinte, nas outras searas há concentração de autoridade no governo federal, uma vez que cabe à União a gestão das políticas públicas, sendo o principal financiador, bem como atuando na normatização e coordenação das relações governamentais.

Por sua vez, o desenvolvimento local exige capacidade de realização de investimentos. Se o município sequer consegue arrecadar 10% da sua receita total com tributos próprios, é improvável ter condição de investir. Essa é uma das razões que reforçam a importância das transferências especiais. O parágrafo 5º do art.166-A da CF/1988, com redação dada pela EC 105/2019, estipulou que pelo menos 70% das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital. Considerando que os investimentos estão incluídos nesse grupo de despesa, essa determinação contribui para reduzir a incapacidade de os municípios gerarem superávit próprio para realização de investimentos - condição primordial para promover dinamismo econômico local, aumentando a renda, incentivando o consumo, a criação de empregos, o aumento da arrecadação e, por conseguinte, novos investimentos. Assim, as transferências especiais contribuem para o aumento da descentralização fiscal.

Destaca-se, ainda que a proximidade do gestor municipal ao beneficiário do gasto, contribui para o aumento da eficiência do gasto. O conhecimento da realidade local e das preferências dos cidadãos destinatários dos bens e serviços públicos providos permite atuação mais assertiva. Tal fato incentiva a realização de repasses via transferências especiais, contribuindo também para o aumento da descentralização fiscal.

Existem, por outro lado, preocupações legítimas quanto ao possível aumento de fraudes por meio do superfaturamento de bens e serviços adquiridos por meio das emendas impositivas. Em especial, no caso dos recursos transferidos via transferência especial por passarem a pertencer ao ente federado no ato da transferência financeira, procedimento distinto em relação às transferências da União até então. Nessas, a titularidade dos recursos permanecia com a União, isso garantia a fiscalização pelos órgãos de controle federais, a exemplo da CGU e TCU. Com a inovação constitucional, a fiscalização ficará por conta dos órgãos de controle locais, o que é alvo de críticas pelo

fato de órgãos de controle federais serem considerados mais rigorosos e com maior grau de imunidade em relação a interferências externas.

## 6 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar os impactos para o federalismo das mudanças trazidas pelo orçamento impositivo criado pelas EC 86/2015 e 100/2019 e pelas transferências especiais criadas pela EC 105/2019. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. O referencial teórico forneceu um panorama do federalismo no Brasil e as alternâncias entre centralização e descentralização desde a instauração da República, pela Constituição de 1891, até a Constituição Federal de 1988. Forneceu, ainda, uma revisão bibliográfica sobre os aspectos positivos e negativos da descentralização fiscal na federação. Essas informações se constituíram em moldura conceitual para possibilitar a análise das alterações trazidas pelas ECs objeto do trabalho.

Na história do Brasil sempre se entendeu que o orçamento público devia ser do tipo autorizativo, ou seja, o Executivo elabora e executa e Legislativo aprova e fiscaliza, cabendo ao Executivo a análise discricionária do que deve ser realizado. De modo que a execução das emendas parlamentares é instrumento de negociação entre parlamentares e Presidente da República na lógica do presidencialismo de coalizão. Com a aprovação do orçamento impositivo, fica assegurada a execução das emendas individuais e coletivas de bancada nos valores estipulados na LDO.

Isso facilita a vida do parlamentar em busca de reeleição ou de eleição para outro cargo, pois garante recursos federais para destinar às bases eleitorais. A atuação em prol da aprovação das ECs, nessa perspectiva, seria racional, na acepção de Downs (1999). Esse autor também explica que políticos, partidos e eleitores atuam buscando maximizar os benefícios possíveis. Assim, o orçamento impositivo estaria também atendendo ao eleitorado, na medida em que buscam maior alocação de recursos para suas comunidades.

Quanto ao federalismo, este se assenta na sistemática de repartição de poder político e fiscal entre os diversos entes. No Brasil, o federalismo surgiu de cima para baixo e em primeiro momento – na República Velha – significou uma ampliação do poder em favor dos estados. Contudo, houve alternância entre momentos de maior centralização e maior descentralização. A Constituição Federal de 1988 promoveu descentralização e conferiu ao município a condição de ente federativo, situação incomum na maior parte

das federações mundo afora. Na prática, contudo, a concentração de poderes políticos refletidos pela competência de coordenação de políticas públicas em quase todas as áreas, bem como financeiros, não permitiu de fato, a condição plena de autonomia dos entes municipais.

Conforme se demonstrou, o orçamento impositivo criado pelas EC 86/2015 e 100/2019 e pelas transferências especiais criadas pela EC 105/2019 levaram à ampliação da descentralização fiscal. São evidências dessa constatação:

- O fato de os gastos públicos com emendas orçamentárias individuais impositivas ocorrerem favorecendo as regiões mais pobres. Ou seja, todas as regiões são beneficiadas, mas as mais pobres são proporcionalmente mais beneficiadas;
- As transferências sem destinação vinculada contribuem para o aumento da autonomia dos municípios, posto que há elevada incapacidade de autonomia municipal com base na arrecadação tributária própria. Isso ocorre, principalmente, em razão dos tributos atribuídos aos municípios pelo pacto federativo;
- Os recursos transferidos mediante transferências especiais passam a pertencer ao ente no momento do recebimento, o que também contribui para a descentralização. As transferências especiais, ao determinarem que 70% do montante transferido seja gasto com despesas de capital, grupo no qual a principal despesa é a de investimentos, contribuem para suprir a incapacidade de os municípios gerarem superávit próprio para realização de investimentos. A realização de investimentos é condição primordial para promover dinamismo econômico local, aumentando a renda, incentivando o consumo, a criação de empregos e, por conseguinte, novos investimentos.

Por fim, enfatiza-se que entre os aspectos do aumento da descentralização fiscal apontados pela literatura como positivos, está a potencial melhoria da eficiência do gasto público, dado que será realizado por gestores locais, mais próximos, portanto, dos beneficiários finais. Em relação aos aspectos negativos, está o aumento da possibilidade de ocorrer fraudes. Em especial, em relação às transferências especiais essa preocupação se justifica por causa do deslocamento da competência de fiscalização dos recursos

transferidos para os Tribunais de Contas locais. Isso é visto, em um primeiro momento, com cautela porque, em tese, os órgãos de controle federais (CGU e TCU) são mais rigorosos na fiscalização da aplicação dos recursos.

## REFERÊNCIAS


AFONSO, J. R. R., & LOBO, T. (2009). Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Retardatárias. *Planejamento E Políticas Públicas*, (14). Disponível em:< //www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/128>. Acesso em 20 Out. 2021.

ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. "O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto". Sistema político brasileiro: uma introdução, p. 243-256. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. Políticas Públicas, coletânea v. 2 – Brasília: ENAP, 2016.

ASSONI FILHO, Sérgio. Autonomia financeira local e democracia. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 103, p. 475-499, jan/dez. 2008.

BAHIA. Lei n. 9.509/2019. Lei Orçamentária Anual de 2020 do município de Salvador.

BARBOSA, Antonio José. O federalismo brasileiro. Publicação Jovem Senador. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovemsenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em: 15 Out. 2021

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 23 Out. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 86/2015, de 18.03.2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm>. Acesso em: 23 Out. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 100/2019, de 26.06.2019. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm>. Acesso em: 23 Out. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 105/2019, de 13.12.2019. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, 2019. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm>. Acesso em: 23 Out. 2021.

BRASIL. IBGE, Diretoria de Pesquisas - DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS.

BRASIL. IPEA, 2020. Nota Técnica Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. Carta de Conjuntura n. 48, 3º trimestre de 2020. Disponível em:< https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200730_cc48_nt_municipios_final.pdf>. Acesso em 05 Nov. 2021.

BRASIL, 2021. Manual de Emendas Orçamento da União para 2022. Disponível em:< https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/Manual_Emendas_Lexor.pdf> . Acesso em: 05 Nov. 2021.

BRASIL. Portal da Câmara dos Deputados – Disponível em: < https://www.camara.leg.br/>. Acesso em: 30 Out. 2021.

BRASIL. Portal da Transparência da CGU – Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 28 Out. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral – Disponível em: < https://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>. Acesso em: 17 Nov. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Dados, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em: < https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/?lang=pt#>. Acesso em: 03 Out 2021.

DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia. EDUSP; 1ª ed., 1999.

FAUSTO, Bóris. História Concisa do Brasil. 2.ed., 6. Reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 4.ed. ver. e atualizada. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. – 2ª reimpressão.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HAMILTON, MADISON e JAY. O Federalista. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003.

LESSA, Renato. A invenção Republicana: Campos Sales, as Bases e a Decadência da Primeira República Brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello de. O Federalismo Brasileiro: uma forma de estado peculiar. Estação Científica Online, Juiz de Fora, n. 05, Jan 2008.

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

OLIVEIRA, Adriano Francisco de; RAMOS, Oswaldo Alcanfor. O federalismo e a descentralização: correlação com as manifestações sociais.

PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.

RENNÓ JUNIOR, Lucio Remuzat; PEREIRA FILHO, Carlos Eduardo Ferreira. Gastos Públicos, Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010. Brasília, 2013.

RODRIGUES, Júlia Alves Marinho; PINHEIRO, Adriana de Oliveira. *Process Tracing* aplicado às proposições legislativas. Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da UnB, 2021.

SOARES, Márcia Miranda; José Angelo Machado. Federalismo e políticas públicas. Brasília: Enap, 2018.

SOARES, Márcia Miranda. Federação, Democracia e Instituições Políticas. Lua Nova, nº44, 1998.

SOUZA, Celina. "Federalismo, desenho constitucional e instituições Federativas no Brasil pós-1988". Revista de Sociologia e Política n. 24: 105-121 Jun. 2005. Disponível em < https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3719/2967>. Acesso em 14 Out. 2021.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 21, n. 61, p. 7-40, June 2006 . Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/H7pmKMJ3CwJd98CHZNWsK3P/abstract/?lang=pt >. Acesso em 14 Out. 2021.

VARGAS, 2011. A descentralização e as teorias do Federalismo fiscal. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.

ZAULI, Eduardo Meira. Federalismo Fiscal e Reforma Tributária no Brasil. Revista Teoria e Sociedade, nº11, pp. 10-47, janeiro-junho 2003.