

# EMENDAS IMPOSITIVAS: UMA PROPOSTA DE ANÁLISE A PARTIR DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

*Data de aceite: 02/10/2023*

### **Antonio Ribeiro de Lima Junior**

Professor do Instituto Federal do Piauí (IFPI). Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). <https://orcid.org/0000-0001-8909-2711>

### **Vítor Eduardo Veras de Sandes-Freitas**

Professor Adjunto da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). <http://orcid.org/0000-0002-0186-6709>.

## INTRODUÇÃO

O sistema orçamentário brasileiro recebeu uma nova roupagem com a promulgação da Constituição Federal de 1988, cujas principais mudanças constituíram um modelo integrado de planejamento governamental baseado no princípio da programação. Nesse modelo, os poderes Executivo e Legislativo protagonizam o processo orçamentário conjuntamente, sendo aquele o responsável pelo planejamento e execução orçamentária, e este o responsável por apreciar e autorizar a sua execução

(BRASIL, 1988).

Outra importante mudança possibilitou a devolução do direito de emendar o orçamento ao poder Legislativo, pois, na vigência do regime autoritário (1964-1985), o controle do processo orçamentário passou a ser exclusividade do poder Executivo (SALVADOR, 2010). No entanto, com a Constituição de 1988, o instituto das emendas parlamentares ao orçamento surge como relevante conquista, inserindo nas rotinas parlamentares o direito de propor emendas individuais e coletivas, promovendo o fortalecimento do poder Legislativo no processo orçamentário (PRAÇA, 2013).

Dessa forma, as emendas orçamentárias são consideradas pelos parlamentares o principal instrumento que viabiliza suas participações na alocação de recursos orçamentários, permitindo que eles destinem recursos ao seu eleitorado, reforçando a ligação entre representante e representado (BATISTA, 2015).

Nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo, o orçamento público é apresentado como uma peça de cunho político, materializando-se como

instrumento de barganha entre governo e parlamentares (SALVADOR, 2010). Nessa perspectiva, o Executivo dominaria o processo orçamentário, dado que é o responsável por realizar o gasto público (PEREIRA; MUELLER, 2004), portanto, estaria sujeito a pressões dos deputados e senadores visando à execução de seus recursos de emendas.

Recentes debates no âmbito do Legislativo Federal apontavam um descontentamento deste Poder com o domínio do processo orçamentário por parte do Executivo. Em síntese, os parlamentares se mostravam contrários à flexibilidade que o Executivo mantinha na execução do orçamento, detalhando que alguns dispositivos legais e mecanismos de governabilidade adotados pelo chefe do Executivo eram utilizados de forma desvirtuada<sup>1</sup> (DALLAVERDE, 2013).

Esse descontentamento dos parlamentares se fortaleceu nas discussões sobre a natureza jurídica do orçamento público. No bojo dessas discussões, a proposta original do Legislativo Federal era tornar obrigatória (impositiva) a execução de toda a programação orçamentária (GREGGIANIN; SILVA, 2015). Dessa forma, o instrumento de planejamento governamental deixaria de ser meramente autorizativo (TORRES, 2008). No entanto, esses debates culminaram na promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais. Com isso, o Legislativo Federal decidiu diminuir o poder do Executivo relativo ao controle sobre a execução de emendas individuais dos deputados e senadores (RODRIGUES, 2019).

Segundo Bittencourt e Silva (2019), com a aprovação da EC nº 86/2015<sup>2</sup>, os poderes Legislativos dos entes subnacionais (assembleias estaduais e câmaras municipais) passaram a replicar seus dispositivos, promovendo emendas constitucionais que implementassem o instituto das emendas impositivas, entre os quais constaram, inicialmente, as assembleias legislativas dos estados do Mato Grosso, Minas Gerais, São Paulo e as câmaras municipais de Salvador - BA e Guarulhos - SP.

Essa breve explanação contextualiza o que são as emendas impositivas. Noutra giro, faz-se necessário discorrer sobre um segundo ponto de interesse, qual seja, a qualidade do gasto público, sendo esse o pano de fundo a partir do qual se propõe analisar o instituto das emendas impositivas.

A rigor, a preocupação com o melhor uso dos recursos públicos sempre esteve presente nas sociedades democráticas. No contexto brasileiro, essa preocupação alcançou seu ápice, considerando principalmente os recorrentes ajustes fiscais implementados pela política fiscal nas últimas décadas, o que demandaria maior preocupação com a aplicação adequada do dinheiro público (MOTTA; MACIEL; PIRES, 2014).

Outrossim, essa preocupação foi intensificada com a crise econômica iniciada no

---

1 Segundo Dallaverde (2013), dispositivos legais contribuem para a flexibilidade da programação orçamentária, imprimindo discricionariedade ao Executivo e, por consequência, afastando a execução do gasto de sua programação original. O autor afirma que, além desses dispositivos, alguns mecanismos de governabilidade também são utilizados de forma desvirtuada, como é o caso da liberação de emendas parlamentares em troca de apoio político.

2 Sobre essas discussões, a comissão especial da Câmara dos Deputados, responsável pela apreciação da proposta originária da EC 86/2015, emitiu parecer destacando que a motivação dos parlamentares em torno do orçamento impositivo se deve, entre outras razões, ao domínio político do Executivo sobre a agenda Legislativa, instrumentalizado pela manipulação na liberação de emendas individuais (BITTENCOURT; SILVA, 2019).

segundo trimestre de 2014, que culminou com a aprovação da EC nº 95/2016, responsável pelo congelamento dos gastos na esfera Federal por um período de 20 anos (BARBOSA FILHO, 2017). A situação dos estados brasileiros não se mostrou diferente, pois somente no ano de 2016, dos 26 estados e o Distrito Federal, 20 deles apresentaram déficits no resultado primário, que se refere especificamente à diferença entre receitas e despesas, sem levar em conta os juros da dívida pública.<sup>3</sup>

Considerando um cenário de ajuste fiscal, o desafio governamental não abrange somente a contenção do gasto público, sendo necessário também avaliar em qual função o gasto é pouco produtivo e buscar priorizar os programas públicos mais produtivos (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELA, 2015). Nesse intento, observa-se que a preocupação passa a ser com as questões ligadas à qualidade dos gastos públicos.

Para Motta, Maciel e Pires (2014), o conceito de qualidade do gasto público está associado a uma forma de cobrar resultados dos governos, tanto nos aspectos socioeconômicos, tendo em vista a contrapartida dos tributos pagos, quanto na busca pelo equilíbrio fiscal. Nesse sentido, esse assunto vem ocupando espaço nas discussões sobre finanças públicas, tanto nas estruturas de gestão pública quanto no meio acadêmico. A partir desse entendimento, os autores definem uma forma de análise da qualidade do gasto, considerando aspectos multidimensionais, entre os quais a eficiência alocativa e operacional dos recursos públicos, a eficácia e efetividade dos gastos, bem como as questões ligadas ao desperdício, tais como o combate à corrupção e à ineficiência do gasto.

Assim, essa forma de análise contempla aspectos macroeconômicos, que buscam visualizar o teor estratégico da alocação dos recursos, suas consequências e impactos na sociedade, além de contemplar questões microeconômicas, ligadas a aspectos operacionais sobre a execução do gasto. Destarte, quando se observa o instituto das emendas impositivas como uma inovação no processo orçamentário, tornando obrigatórias as escolhas dos parlamentares na alocação de uma parcela dos recursos públicos, são inevitáveis os questionamentos sobre a qualidade do gasto decorrente dessas escolhas.

Nesse diapasão, o artigo teórico de Ferreira e Oliveira (2017) considera que a obrigatoriedade da execução de emendas orçamentárias não garante que esses recursos sejam aplicados no efetivo atendimento das necessidades públicas. Os autores engendram a reflexão sobre quais as garantias de qualidade das emendas impositivas, questionando se as escolhas feitas por um parlamentar seriam mais eficientes do que a destinação programada pelas equipes de planejamento do Poder Executivo.

Sob o ponto de vista acadêmico, as pesquisas mais clássicas sobre emendas orçamentárias individuais ocorreram antes da promulgação do instituto das emendas impositivas (EC nº 86/2015), e a abrangência desses estudos foi restrita à observação das relações político-eleitorais das emendas na esfera Federal. E, nessa toada, figuram

---

3 Veiculado na imprensa especializada. Disponível em: <http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/raio-x-da-crise-nos-estados/>. Acesso em 01 jun. 2022.

pesquisas de autores como: Ames (1995), Pereira e Rennó (2003), Mesquita (2008), Sanfelice (2010), dentre outros. No entanto, poucos estudos observaram as emendas sob o ponto de vista da qualidade do gasto, e, nesse prisma, merece destaque o estudo de Baião (2016), que pesquisou a qualidade alocativa das emendas individuais, focando nos gastos com saúde na esfera Federal, considerando o período entre 2011 e 2014.

Neste capítulo, apresentaremos um debate mais contemporâneo sobre a qualidade do gasto público, em específico sobre as emendas impositivas no Brasil, com o fim de apresentar um framework teórico para futuras pesquisas sobre o tema.<sup>4</sup>

## **Emendas impositivas e a qualidade do gasto público**

Inicialmente, este capítulo tem por objetivo situar o instituto das emendas impositivas no sistema de planejamento orçamentário nacional, identificando as principais discussões que deram origem a essa modalidade de gasto público. Posteriormente, os esforços se concentram nas principais discussões sobre a temática qualidade dos gastos públicos, com foco nas dimensões macro e microeconômica, apontadas por Motta, Maciel e Pires (2014) como uma forma de análise da qualidade do gasto público.

## **O orçamento público e o instituto das emendas impositivas**

O orçamento público representa um instrumento de delegação do povo aos seus representantes para que estes possam administrar os recursos públicos, possibilitando o funcionamento e a manutenção da sociedade, a fim de garantir o bem-estar comum. Nesse sentido, o papel do Estado concentra-se na condução desse processo, que visa ao suprimento das diversas demandas públicas através da atividade financeira, o que é feito por meio do próprio orçamento público (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Segundo Assoni Filho (2009, p. 80), o orçamento público se consolida como “a personificação de um plano ou programa de atuação governamental, expondo a forma de intervenção do poder político no substrato socioeconômico”. Nessa senda, diversas definições sobre o orçamento público podem convergir como:

Programa de governo proposto pelo Executivo à aprovação do Legislativo. É um plano político de ação governamental para o exercício seguinte. É um espaço de debate e decisão em que os atores envolvidos revelam seu poder, suas preferências, definem as realizações pretendidas e reservam os recursos para a execução (PALUDO, 2017, p. 9).

No sistema orçamentário brasileiro, os poderes Executivo e Legislativo protagonizam o processo orçamentário conjuntamente, conforme definido pelos artigos 165 e 166 da

---

<sup>4</sup> Este capítulo é uma versão atualizada de parte da dissertação de Mestrado “Emendas Impositivas no Estado do Piauí: uma análise da qualidade do gasto sob a ótica do TCE-PI” (2017-2019), de autoria de Antonio Ribeiro de Lima Junior, realizado junto ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da UFPI. Com base nas questões ligadas à qualidade do gasto público e o papel dos tribunais de contas, buscou-se realizar uma análise sobre os gastos de emendas impositivas no Piauí. A dissertação completa consta no repositório da Universidade Federal do Piauí.

CF/88. Esse processo tem início com a elaboração do planejamento orçamentário por parte do Executivo, que posteriormente encaminha para apreciação das duas casas do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal), a fim de possibilitar, feitas as devidas intervenções, a autorização para a execução do orçamento público (BRASIL, 1988).

O modelo de planejamento orçamentário brasileiro é pautado no princípio da programação<sup>5</sup>, sendo composto por três leis ordinárias, nos termos do artigo 165 da CF/88: *i*) o plano plurianual (PPA): fixa as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e de duração continuada no período de quatro anos; *ii*) a lei de diretrizes orçamentárias (LDO): estabelece as metas e prioridades para cada exercício financeiro, orientando a elaboração da LOA; e *iii*) a lei orçamentária anual (LOA): “orçamento público propriamente dito” que materializa a previsão da receita e a fixação da despesa para o exercício financeiro considerado.

As relações institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil se fundamentam no sistema de governo presidencialista<sup>6</sup>, que foi adotado pela CF/88, conforme definido no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT (BRASIL, 1988). No entanto, o presidencialismo brasileiro foi desenhado de forma híbrida, com características dos modelos presidencialista e parlamentarista, produto das decisões da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 (CHEIBUB; ELKINS, 2009).

Na análise de Power (2015), as características do desenho institucional brasileiro conduziram, inicialmente, a opiniões pessimistas sobre a viabilidade de sua governabilidade. Dentre essas características, o autor cita: presidencialismo minoritário devido à grande fragmentação partidária; federalismo forte definido em três níveis subnacionais (União, Estados e Municípios); excessivo número de agentes políticos com poder de veto. Assim, a perspectiva era que tais características, atuando de forma concomitante, poderiam conduzir à ingovernabilidade do desenho institucional brasileiro (RODRIGUES, 2019).

No entanto, a própria CF/88 e legislações complementares possuem mecanismos que viabilizam a governabilidade, dentre eles: os direitos de iniciativas e os poderes do presidente na definição da agenda (poder de decretar) e a existência de lideranças centralizadas na Câmara dos Deputados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Esses mecanismos possibilitam meios de negociação entre presidentes oriundos de partidos fracos e lideranças partidárias (POWER, 2015).

Noutro giro, Pereira e Mueller (2004) revelam que outro mecanismo de dominância presidencial repousa no controle do processo orçamentário, pois ao Legislativo compete

---

5 O princípio da programação norteia que o orçamento deverá enfatizar os programas de trabalho, de forma a facilitar a administração por parte do governo, bem como a fiscalização pela sociedade (PALUDO, 2017).

6 Na descrição de Cicco e Gonzaga (2016), é o modelo típico das repúblicas, em que seu líder é eleito pelo povo para mandato delimitado, acumulando as funções de chefe de Estado e de Governo. Suas principais características são: modelo fundamentado na teoria tripartite do Barão de *Montesquieu*, com divisão de funções, controle recíproco e clara independência entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); além de autonomia do presidente para definir seu ministério, dentre outras questões.

apenas autorizar o orçamento, enquanto o Executivo é o responsável pela efetiva realização do gasto público. Para Borges (2013), essa questão orçamentária confere vantagem ao Executivo nas negociações com o Legislativo. Assim, o domínio do Executivo possibilita que este tenha a palavra final na liberação de emendas orçamentárias (PEREIRA; MUELLER, 2004).

Nesse contexto de características e mecanismos, o desenho institucional brasileiro levou ao surgimento do presidencialismo de coalizão, termo criado por Sérgio Abranches (1988) como um modelo resultado do nosso arranjo institucional, que levaria presidentes a estabelecer coalizões como uma estratégia para garantir governabilidade, permitindo a obtenção do apoio legislativo à agenda do governo.

Para Rodrigues (2019), o sistema político brasileiro, denominado presidencialismo de coalizão, possui dupla relevância nas relações entre Executivo e Legislativo. O Executivo necessita do apoio parlamentar para a consolidação de sua agenda de governo; e os parlamentares, por sua vez, necessitam de recursos orçamentários, controlados pelo governo, para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais, o que ocorre na forma de emendas orçamentárias individuais. Nesse sentido:

Regras vigentes proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma “moeda” política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político da sua coalizão no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 267).

O instituto das emendas parlamentares ao orçamento público foi uma conquista do poder Legislativo na Constituição de 1988, inserindo nas prerrogativas dos deputados e senadores o direito de propor emendas individuais e coletivas e, dessa forma, fortalecer o Legislativo no processo orçamentário (PRAÇA, 2013). Segundo Salvador (2010), na vigência do regime autoritário (1964-1985), o Executivo controlava de forma exclusiva todo o processo orçamentário e a CF/88 fortaleceu o Legislativo com prerrogativas na pauta orçamentária. Sobre a relevância das emendas parlamentares para o poder Legislativo, Batista (2015, p. 6) argumenta:

Emendas parlamentares são vistas como a principal forma de participação dos parlamentares na alocação de recursos do orçamento federal. Com o forte controle exercido pelo Executivo, a inclusão de interesses dos parlamentares pode ser feita diretamente apenas através de emendas à proposta apresentada pelo Executivo. Segundo o debate recente, emendas parlamentares são valorizadas pelos parlamentares por possibilitarem uma forma de transferir recursos para o seu eleitorado e assim conquistar votos num sistema eleitoral que incentiva a ligação personalista entre representante e representado.

Segundo Greggianin e Silva (2015), a importância política das emendas parlamentares individuais encontra fundamento na proximidade que o parlamentar tem com o eleitor. Essa situação permite que aquele obtenha uma definição mais precisa sobre as necessidades locais, e, a partir disso, possa conduzir o atendimento a tais demandas.

Na concepção de Praça (2013), em que pese a recorrente associação das emendas parlamentares com políticas clientelistas, troca de favores e corrupção, a relevância desse instituto para o sistema político brasileiro se fundamenta na sua utilidade em levar benefícios pontuais aos entes subnacionais (municípios e estados).

Em outra análise sobre o orçamento público, especificamente sob a perspectiva política e estratégica, observou-se que as discussões acerca da sua natureza jurídica têm sido recorrentes nos meios acadêmico e jurídico (TORRES, 2008; FERREIRA; OLIVEIRA, 2017). Os debates giram em torno do entendimento prático sobre suas implicações, visto que, apesar de sua natureza ser definida como lei ordinária, há de se compreender sua eficácia do ponto de vista material ou meramente formal, sendo essa uma contenda jurídica não resolvida, que influencia na interpretação sobre a obrigatoriedade ou não do poder Executivo em realizar as despesas previstas em orçamento, ou seja, considerá-lo como instrumento autorizativo ou impositivo (TORRES, 2008).

No entanto, excluso o mérito dessas discussões, Torres (2008) assevera que o direito constitucional brasileiro interpreta o orçamento como lei formal (autorizativo) e, nesse sentido, prevê receitas, autoriza gastos, mas não cria direito subjetivo, sendo essa forma de interpretação defendida por diversos autores ao longo de muitos anos. Em que pese a interpretação do orçamento como instrumento de governo de natureza autorizativa, a sociedade cada vez mais anseia em vê-lo mais impositivo, pois é a garantia de que recursos serão não somente destinados, mas executados e pagos, resultando em melhorias na sua localidade (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017). Nessa senda, Oliveira (2011) argumenta que o orçamento não deve representar um simples plano ou peça financeira, mas sim o compromisso político em cumprir as diversas promessas levadas ao povo.

Para Mendonça (2010), a legislação brasileira é dúbia quando se refere à lei orçamentária, possibilitando interpretá-la tanto como modelo autorizativo quanto impositivo. Porém, no entendimento do autor, a melhor leitura constitucional aponta para que sua execução seja vinculada, pois se o orçamento não decide e não obedece à efetiva priorização dos gastos deliberada em plenária, passa então à discricionariedade do Executivo, sem a participação dos representantes eleitos e sem conhecimento popular sobre as razões das escolhas.

Sob o pano de fundo dessa dicotomia – autorizativo ou impositivo –, os debates no Legislativo Federal evidenciaram que instrumentos legais conferem ao poder Executivo maior flexibilidade na execução orçamentária, imprimindo maior discricionariedade ao chefe do Executivo e, conseqüentemente, afastando a execução do gasto público do formato original aprovado pelo Legislativo (DALLAVERDE, 2013). Entre esses instrumentos<sup>7</sup>, o autor cita: *i*) abertura de créditos adicionais; *ii*) a previsão de reserva de contingência

---

7 Embora contribuam para maior discricionariedade do Executivo em relação à execução orçamentária, esses instrumentos, não sendo desvirtuados de suas finalidades, são necessários para o atendimento de situações imprevisíveis e urgentes (DALLAVERDE, 2013).

para despesas não previstas em orçamento; *iii*) contingenciamento de despesas pela não realização de receitas previstas.

Além desses instrumentos, Dallaverde (2013) destaca que os mecanismos auxiliares de governabilidade são utilizados de forma desvirtuada para garantir maior domínio do Executivo à gestão do orçamento, a exemplo das medidas provisórias; da subestimação das receitas durante a elaboração da peça orçamentária; e dos mecanismos adotados no presidencialismo de coalizão, como é o caso da liberação de recursos de emendas parlamentares em troca de apoio político, conforme mencionado anteriormente, além da prerrogativa do presidente em nomear cargos em comissão, considerando a esfera do Poder Executivo.

Não obstante, Pereira e Mueller (2002) afirmam que, no caso das emendas individuais, há de considerá-las um relevante mecanismo de governabilidade, pois permite ao Executivo negociar sua agenda de governo com sua coalizão no Congresso Nacional. A liberação dos recursos de emendas parlamentares constituiu-se em instrumento de barganha política, em que os parlamentares da base de coalizão, que apoiam a agenda governamental, teriam como garantidas as execuções de suas emendas individuais, o que não pode ser evidenciado aos deputados de oposição (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Em síntese, essas discussões legislativas apontaram certo descontentamento com a flexibilidade orçamentária e com os efeitos dos mecanismos do presidencialismo de coalizão, contribuintes incisivos para a dominância das finanças públicas por parte do Executivo e, conseqüentemente, para o desequilíbrio entre poderes. Assim, impulsionado por esse descontentamento e sob o pano de fundo da dicotomia entre orçamento impositivo ou autorizativo, o Legislativo Federal deu início a uma série de discussões na busca de soluções para esse impasse (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Segundo Greggianin e Silva (2015), essas discussões tiveram início com a PEC nº 22/2000, cuja ideia central era tornar obrigatória a execução de toda a programação orçamentária, ressalvadas as particularidades previamente solicitadas pelo Congresso Nacional. No entanto, após quinze anos de tramitação legislativa e diversas modificações formais, aquela proposta inicial transformou-se na PEC nº 86/2015, apelidada de PEC das emendas parlamentares impositivas (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Bittencourt e Silva (2019), citando parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, responsável pela apreciação das proposições sobre o orçamento impositivo, argumentam que, dentre outras razões, o elemento impulsionador da PEC nº 86/2015 no âmbito parlamentar foi a percepção do domínio político do Executivo sobre a agenda Legislativa, ocasionado pela manipulação na liberação de emendas individuais<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> No âmbito do orçamento Federal, existem quatro tipos de emendas: emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas da relatoria. As individuais se caracterizam por serem de autoria de cada parlamentar. As emendas de bancada são propostas por grupos de parlamentares (bancadas) que representam uma região ou estado. As emendas de comissões são propostas, em sua maioria, por comissões técnicas e são coletivas. Já as emendas do relator são propostas pelo parlamentar responsável por emitir o parecer final sobre o orçamento em cada exercício financeiro. Esse esclarecimento consta no site do Senado Federal, Disponível em: < <https://www12.senado.gov.br> >



Consolidando esse cenário de discussões, o instituto das emendas impositivas foi aprovado no dia 17 de março de 2015, por meio da EC nº 86, com a pretensão de alterar o cenário de manipulação, retirando do Executivo o poder de liberação de emendas parlamentares individuais (RODRIGUES, 2019).

A rigor, as mudanças orçamentárias decorrentes desse instituto alteraram os artigos 165, 166 e 167 da CF/88, estabelecendo que os parlamentares pudessem propor emendas individuais nos limites de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL), com base no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), e que metade desse percentual deveria ser destinado às ações e serviços de saúde; e que a execução desse percentual seria de caráter obrigatório por parte do Executivo, à exceção dos impedimentos técnicos (BRASIL, 2015).

Sobre essa inovação constitucional, Bittencourt e Silva (2019) ponderam que o instituto das emendas impositivas confere aos parlamentares o privilégio único de autorizar isoladamente o gasto público, prerrogativa que a Constituição não atribui a ninguém para evitar a concentração de poder sem os devidos mecanismos de freios e contrapesos. Ademais, os autores asseveram que o impacto dos recursos das emendas impositivas nas políticas públicas será irrelevante, se tratar apenas de mero desembolso, e não incorporar características de eficiência, gestão e desempenho.

No Estado do Piauí, o processo de implantação do instituto das emendas impositivas ocorreu de forma atípica aos demais entes subnacionais. Ocorre que esse instituto foi promulgado pela Emenda Constitucional Estadual nº 42, de 17 de dezembro de 2013, período em que as discussões sobre o orçamento impositivo ainda tramitavam no Legislativo Federal. Dessa forma, o Piauí foi um pioneiro ao modificar o texto Constitucional com dispositivos de orçamento impositivo, que, no caso específico, obrigam a execução de gastos alocados por parlamentares na forma de emendas orçamentárias. Em linhas gerais, o texto da EC nº 42/2013 acrescenta o artigo 179-A a Constituição do Estado do Piauí, tornando obrigatória a execução, por parte do Executivo, de 0,6% da RCL do orçamento anterior, com ressalvas de obrigatoriedade de aplicação de 30% desse valor nas áreas de saúde, educação e cultura.

Por fim, após as explanações deste tópico, acredita-se ter alcançado o objetivo de apresentar o instituto das emendas impositivas no sistema de planejamento orçamentário nacional, compreendendo desde as principais discussões no âmbito Federal, até sua implementação de forma pioneira no Estado do Piauí.

## **A questão da qualidade do gasto público**

A crise financeira desencadeada em 2008 promoveu uma forte desaceleração na economia mundial, repercutindo nas finanças públicas das principais economias desenvolvidas. Em decorrência dessa crise, os debates sobre política fiscal<sup>9</sup> foram bastante

---

leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento/ >. Acesso em 08 jun. 2022.

9 De acordo com Paludo (2017, p. 3), a política fiscal compreende um "conjunto de medidas pelas quais o governo

evidenciados nas pautas governamentais, com destaque para o dilema entre medidas de estímulos fiscais em cenário global de desaceleração econômica e práticas de consolidação fiscal<sup>10</sup> no contexto de debilidade nas finanças públicas (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELLA, 2015).

Nessa toada, o cenário pós-crise refletiu em divergências sobre o melhor caminho a seguir para a retomada do crescimento econômico. Alguns especialistas defendem as práticas de ajustamento fiscal (política de austeridade econômica) como alternativa viável para evitar os efeitos negativos do endividamento público, porém, outros teóricos questionavam a eficácia dessas práticas contractionistas (LOPREATO, 2014).

Em que pesem as prescrições keynesianas sobre política fiscal, nas quais a Teoria Geral de Keynes, proposta em 1936, recomenda a política de tributação e a expansão dos gastos públicos como instrumentos de atenuação dos efeitos de crises econômicas, a literatura teórica e empírica recente demonstra que, em cenários de estresse fiscal, a utilização de medidas de ajuste fiscal pode engendrar efeitos positivos sobre a economia (BENÍCIO; RODOPOULOS; BARDELLA, 2015).

Esse argumento foi forjado em estudos clássicos como Alesina e Perotti (1997) e Alesina e Ardagna (2009). Esses autores analisaram os impactos de grandes ajustes fiscais sobre a economia, considerando o período entre 1960 e 1994. Em síntese, os resultados constataram que a consolidação fiscal pode gerar efeitos positivos na economia, considerando como bem sucedidas as práticas do corte de gastos em detrimento do aumento de receitas; e o corte de gastos correntes, em vez de corte em investimentos. Dessa forma, as conclusões constataram que os ajustes fiscais baseados em cortes de gastos promoveram a expansão do crescimento econômico, queda no desemprego, dentre outras benesses.

Por outro lado, faz-se necessário destacar que a política de ajuste fiscal não é consenso na literatura especializada. Identificadas como práticas da intitulada austeridade econômica, para alguns teóricos como Rossi, Arantes e Oliveira (2017), as políticas de ajustamento fiscal, principalmente com base em cortes dos gastos públicos, são fundamentadas em argumentos frágeis e controversos, que na prática resultam justamente em contraposição do que buscam remediar, ou seja, induzem à queda do crescimento econômico e ao aumento da dívida pública.

Essas considerações iniciais ressaltam que – no pós-crise de 2008 – algumas práticas de ajustamento fiscal foram bastante recorrentes no cenário mundial. Paralelamente, é importante destacar que as demandas sociais por bens e serviços públicos se mantiveram

---

arrecada receitas e realiza despesas para atender às necessidades da coletividade e do próprio Estado". A rigor, as finanças públicas do governo se materializam por meio da sua política fiscal, cujo principal objetivo é garantir a gestão equilibrada dos recursos públicos, a fim de efetivar a estabilidade e o crescimento econômico.

10 Para Alesina e Perotti (1997), a consolidação fiscal (política fiscal apertada ou ajuste fiscal) compreende o período em que o déficit primário, ajustado ciclicamente em porcentagem do PIB, declina mais de 1,5% ao ano. Da mesma forma, pode corresponder ao período de dois anos consecutivos, onde o déficit primário, ciclicamente ajustado em percentual do PIB, declina pelo menos 1,25% ao ano, em cada ano considerado.

crescentes, assim como a necessidade de recursos para suprir tais demandas. Dessa forma, além das preocupações com o tamanho dos ajustes fiscais e os consequentes limites à quantidade de recursos públicos, alguns governos passaram a analisar questões alternativas, dentre as quais a qualidade dos gastos públicos, conforme destacam Benício, Rodopoulos e Bardela (2015, p. 19):

O desafio para esta e para as próximas gerações, portanto, não é apenas conter a expansão do gasto público, mas também avaliar onde ele é pouco produtivo, buscando fazer mais com menos recursos e priorizando a eficiência dos programas públicos.

Para Cândido Júnior (2001), a preocupação com a produtividade dos gastos públicos se mostra bastante relevante, principalmente em países que vivenciam processos de estabilização econômica, nos quais a política de ajuste fiscal é prática recorrente.

Nesse sentido, considerando que os recursos públicos são limitados e as demandas da sociedade ilimitadas, cabe aos governos administrar os recursos e priorizar o atendimento das necessidades mais precárias ou investir em áreas que produzam retornos satisfatórios e benefícios sociais (GONÇALVES, 2013).

No entendimento de Ferreira e Oliveira (2017), a qualidade dos gastos públicos está intrínseca nas relações entre o Estado e o cidadão, ou seja, se este financia a atividade daquele por meio do pagamento de impostos, o que se espera, por obrigação da contrapartida, é que as demandas essenciais do povo sejam atendidas com qualidade.

Essas considerações iniciais permitem refletir sobre a relevância atual da temática qualidade dos gastos públicos, no entanto, para prosseguir no assunto, faz-se necessário definir gasto público para uma melhor compreensão sobre qualidade do gasto.

Segundo Riani (2002, p. 52), os gastos públicos se constituem no “principal instrumento de atuação governamental e representam o custo da quantidade e da qualidade dos bens e serviços oferecidos pelo governo”. Assim, é por meio desse instrumento que o governo estabelece as prioridades na prestação dos serviços públicos e define os investimentos que serão realizados. Na análise de Manasan, Cuenca e Villanueva (2007), os gastos públicos devem promover a eficiência e corrigir as falhas de mercado. Além disso, devem garantir o bem-estar econômico, possibilitando o acesso dos menos favorecidos aos serviços públicos.

Reconhecer o significado da palavra qualidade não é uma tarefa difícil, porém sua definição conceitual é ampla e depende do contexto empregado. Nesse entendimento, Reeves e Bednar (1994) explicam que as definições de qualidade surgem em distintas perspectivas, assim, podem ser interpretadas como: conformação de especificações; ajustamento do produto/serviço para o usuário; redução de perdas; como algo de valor e até mesmo que supere as expectativas dos consumidores.

No léxico da língua portuguesa, o conceito de qualidade pode ser definido como a “propriedade que permite avaliar e, conseqüentemente, aprovar, aceitar ou recusar qualquer

coisa” (FERREIRA, 1994, p. 591). Em outra abordagem, é possível relacionar qualidade com eficiência, interpretando como a busca pelo melhor rendimento possível quanto ao uso de recursos como energia, dinheiro, tempo ou diversos outros meios (HOUAISS, 2001). Nesses termos, considerando o gasto público como a evidência das prioridades do governo para a entrega de bens e serviços públicos, e associando qualidade à ideia de eficiência, eficácia, prioridade, produtividade e outros adjetivos de igual teor, pode-se definir um constructo conceitual do termo qualidade dos gastos públicos.

Para Motta, Maciel e Pires (2014), o conceito de qualidade do gasto público visa cobrar dos governos a otimização da relação entre retorno socioeconômico e pagamento de tributos, sob o pano de fundo do equilíbrio fiscal. A proposta é uma visão multidimensional do gasto público, associando qualidade do gasto com a eficiência na alocação e execução dos recursos públicos, eficácia e efetividade dos resultados, e, além disso, o combate ao desperdício. A partir desse conceito, os autores sugerem uma linha de análise da qualidade do gasto que permite reflexões em duas dimensões: *i)* macroeconômica ou estratégica; *ii)* microeconômica ou operacional.

A dimensão macroeconômica visualiza o processo de alocação dos recursos públicos, verificando como o setor público distribui esses recursos nas categorias do gasto governamental (funções orçamentárias), quais foram as prioridades, consequências e impactos desse processo nos aspectos socioeconômicos, e, assim, é possível verificar se a alocação dos recursos foi eficiente.

A dimensão microeconômica se preocupa com as questões operacionais da execução do gasto, inclusas as observações sobre desperdício dos recursos. De acordo com Motta, Maciel e Pires (2014, p. 6), a análise é feita em torno das ideias de “eficiência (fazer mais com menos), eficácia (se as ações estão cumprindo as metas pré-estabelecidas) e efetividade (se as metas alcançadas estão surtindo os resultados esperados na sociedade)” no processo de execução do gasto público. Além disso, os autores destacam a importância de se verificar o desperdício, que pode ocorrer de forma ativa, por meio de corrupção, ou de forma passiva, por meio da ineficiência na realização do gasto.

A linha de análise sugerida por Motta, Maciel e Pires (2014), além de inovadora, possibilita uma visão integrada do gasto público, e permite observar a qualidade do gasto sob os ângulos estratégico e operacional.

Na busca por uma forma de analisar a qualidade do gasto público, verificou-se que as competências constitucionais dos Tribunais de Contas possuem estreito alinhamento com o formato multidimensional definido por Motta, Maciel e Pires (2014). A Carta Magna confere às Cortes de Contas o papel de fiscalizar a gestão financeira do Estado, incentivar boas práticas na administração pública, e até impor sanções aos responsáveis por atos irregulares na gestão de recursos públicos. O artigo 71 do texto constitucional atribui aos Tribunais de Contas, em auxílio ao Poder Legislativo, a competência de exercer o controle externo da administração pública. Cumpre ressaltar que esse auxílio não representa

subordinação ao Legislativo, pois os Tribunais desempenham um papel de apoio técnico, possuindo autonomia e independência perante os poderes do Estado (WILLEMAN, 2020).

A atuação dos Tribunais de Contas é bem ampla, conforme preconiza o artigo 70 da CF/88. Suas competências abrangem a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes e das entidades da administração direta e indireta”, e, para tanto, são observados, principalmente, os princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade no controle dos gastos públicos.

Em termos práticos, as Cortes de Contas avaliam a prestação de contas dos gestores públicos, verificando questões financeiras, o cumprimento das leis, acordos, regulamentos e, após analisadas todas as informações, emitem suas conclusões (AMORIM; DINIZ; LIMA, 2017). Ademais, Ferreira Júnior (2015) assevera que esse controle vai além de questões formalistas centradas na legalidade, pois, a rigor, os comandos constitucionais exigem das Cortes de Contas que observem, além da legitimidade dos atos de gestão, os parâmetros da economicidade, da eficiência dos gastos, voltando as atenções para os resultados alcançados, bem como as técnicas de aperfeiçoamento da gestão pública

Feitas essas considerações, é importante retomar o ponto de que o orçamento público deve ser compreendido como um plano de atuação pelo qual o governo intervém no substrato socioeconômico (ASSONI FILHO, 2009), e o gasto público como o instrumento dessa atuação (RIANI, 2002), e, após o esclarecimento conceitual sobre a qualidade dos gastos públicos, torna-se necessário discorrer sobre o papel do governo nesse processo.

Segundo Musgrave e Musgrave (1980), o protagonismo do governo no processo orçamentário é representado por três funções típicas: *i*) a função alocativa, *ii*) a função estabilizadora, e *iii*) a função distributiva. Dessa forma, a atuação governamental buscará garantir os ajustamentos necessários na alocação dos recursos públicos; assegurar a estabilização econômica; e equacionar de maneira eficiente a distribuição da riqueza e da renda. Na sequência, é possível entender essas funções típicas do Estado nas explicações de Musgrave e Musgrave (1980) e Paludo (2017).

A função alocativa compreende o fornecimento exclusivo de bens e serviços públicos puros, e de forma complementar os semipúblicos, além de ações governamentais para a correção das imperfeições do mercado. Os bens e serviços públicos puros são aqueles que o mercado privado é incapaz de fornecer com eficiência (ex.: segurança e justiça), os semipúblicos são aqueles cuja relevância econômica e social merece atenção complementar do Estado (ex.: educação e saúde).

A função estabilizadora faz uso da política orçamentária para manutenção do pleno emprego. Dessa forma, o governo regula a demanda agregada (ex.: controle do gasto público, da tributação, do crédito, dentre outras medidas) para controlar os efeitos dos choques econômicos sobre o bem-estar social.

A função distributiva refere-se à organização da distribuição de renda. São medidas que buscam minorar os desequilíbrios individuais e regionais em relação à renda e

condições de vida, visando alcançar níveis socialmente aceitáveis (ex.: rede de amparo social e benefícios previdenciários universais).

A operacionalização do gasto público quanto às áreas de atuação governamental é representada na classificação funcional da despesa pública. Essa classificação foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), que definiu função orçamentária como uma forma de agregar as diversas áreas de despesa da atuação governamental, refletindo a competência institucional de cada órgão do setor público (ex.: saúde, cultura, educação, defesa, dentre outras), conforme resumido no Quadro 1.<sup>11</sup>

01 - Legislativa	11 - Trabalho	21 - Organização Agrária
02 - Judiciária	12 - Educação	22 - Indústria
03 - Essencial à Justiça	13 - Cultura	23 - Comércio e Serviços
04 - Administração	14 - Direitos da Cidadania	24 - Comunicações
05 - Defesa Nacional	15 - Urbanismo	25 - Energia
06 - Segurança Pública	16 - Habitação	26 - Transporte
07 - Relações Exteriores	17 - Saneamento	27 - Desporto e Lazer
08 - Assistência Social	18 - Gestão Ambiental	28 - Encargos Especiais
09 - Previdência Social	19 - Ciência e Tecnologia	-
10 - Saúde	20 - Agricultura	-

Quadro 1 - Classificação funcional do gasto público

Fonte: Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.

De acordo com Benício, Rodopoulos e Bardella (2015), o gasto público no Brasil alcançou um patamar bastante elevado em comparação com o padrão internacional de gasto público. Considerando a pouca margem de elevação do gasto, os autores recomendam uma aplicação mais eficiente dos recursos públicos, pois somente dessa forma seria possível obter avanços na qualidade dos serviços ofertados pelo Estado.

Segundo Giuberti e Rocha (2015), uma das formas de abordar a qualidade do gasto público busca relacionar o tamanho do governo (gasto total agregado) ou a composição do gasto (gasto desagregado) com o crescimento econômico. No entanto, algumas pesquisas não encontraram resultados positivos nas relações entre gasto agregado e crescimento econômico (BARRO; SALA-I-MARTIN, 1995; BASSANINI; SCARPETT; HEMMINGS, 2001). A literatura, então, passou a dar importância aos estudos sobre a composição do gasto, buscando categorizar o gasto nas áreas funcionais, identificando como produtivos ou improdutivos em relação ao crescimento econômico (GIUBERTI; ROCHA, 2015).

Um gasto público é dito produtivo quando gera externalidades positivas que são absorvidas pela economia local, e assim contribui para o crescimento econômico de

11 Conforme o Manual Técnico de Orçamento/2020 – Governo Federal. Disponível em: < <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2020:mto2020-versao14.pdf> >. Acesso em 05 jun. 2022.

longo prazo, a exemplo dos gastos com infraestrutura, educação, pesquisa e tecnologia, que podem ser produtivos (BARRO, 1990; CÂNDIDO JÚNIOR, 2001). Um gasto é dito improdutivo quando gera custo de oportunidade para a sociedade, ou seja, quando a diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção dos mesmos objetivos é alta (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001).

Nesse sentido, as escolhas do gestor público quanto à aplicação dos recursos possuem grande importância, considerando que a composição do gasto pode impactar positivamente para o crescimento econômico de longo prazo (RAJKUMAR; SWAROOP, 2008; MOTTA; MACIEL; PIRES, 2014; NEDUZIAK; CORREIA, 2017). Vale destacar que os estudos realizados ainda não permitem um consenso sobre qual a melhor composição produtiva do gasto (GIUBERTI; ROCHA, 2015; NEDUZIAK; CORREIA, 2017).

Como as escolhas dos gestores configuram um processo de tomada de decisões, há de se ponderar as relevantes críticas a respeito da pretensão pela racionalidade irrestrita, que considera decisões que se aproximem somente do resultado ótimo, sem observar as limitações e complexidades das pessoas e organizações envolvidas no processo (SIMON, 1971). Assim, nas palavras de Fittipaldi, Costa e Araújo (2017, p. 614), “o nível ótimo nesse processo apenas seria possível com o pleno conhecimento das consequências da decisão tomada, afastando-se, portanto, do real universo dos atores sociais”.

Grande parte dos estudos brasileiros sobre o gasto público buscou relacionar a composição do gasto com o crescimento econômico. Explorando a literatura nacional, foi possível identificar os principais estudos que apresentaram resultados positivos na relação entre gasto público desagregado e o crescimento econômico, dentre os quais se destacam Rocha e Giubert (2007), Freitas, Neto e Lôu (2009), Rodrigues e Teixeira (2010), Bogoni, Hein e Beuren (2011), Silva e Triches (2014).

Rocha e Giubert (2007), a partir do modelo de Devarajan, Swaroop e Zou (1996), analisaram a influência da composição dos gastos sobre o crescimento econômico nos estados brasileiros no período entre 1986 e 2003. Concluíram que os gastos com defesa, educação, transporte e comunicação influenciaram positivamente no crescimento econômico.

Os estudos demonstram, em linhas gerais, que os gastos com investimento devem ser priorizados, considerando sua importância para o desenvolvimento econômico. Sobre isso, Freitas, Neto e Lôu (2009) estudaram a relação entre os gastos públicos e PIB na região Nordeste do Brasil, concluindo, em termos gerais, que os gastos de capital (investimento público) influenciaram positivamente o crescimento econômico no período entre 1987 e 2006. Ainda sobre isso, Rodrigues e Teixeira (2010) realizaram uma comparação dos gastos públicos por esfera de governo, verificando a contribuição desses gastos para o crescimento econômico brasileiro entre 1948 e 1998, e elencando as categorias de gasto mais produtivas. Concluíram que os gastos com investimento devem ser priorizados, principalmente na esfera estadual de governo.

Investimento, portanto, é fundamental para o país, logo, quando gastos com esse fim são realizados, impactam positivamente no desenvolvimento do país. Mas não somente isso: educação e saúde também são importantes, pois garantem condições para o desenvolvimento dos indivíduos. Sobre o tema, Bogoni, Hein e Beuren (2011) investigaram a relação entre o crescimento econômico e a composição do gasto público no âmbito das maiores cidades da região Sul do Brasil, tomando por base o PIB de 2004, influenciado pelas variáveis da composição do gasto público do ano 2000. Concluíram que os gastos em infraestrutura, educação, saúde e habitação são capazes de gerar externalidades positivas, afetando a produtividade do setor privado.

Corroborando as evidências apresentadas, Silva e Triches (2014) estudaram a relação entre algumas categorias de gastos públicos com o crescimento econômico no governo brasileiro no período entre 1980 e 2005. Os autores concluíram que gastos com saúde, saneamento, energia e recursos minerais, transporte e comunicação apresentaram grande relevância empírica na composição das despesas, e que contribuíram positivamente para a elevação do produto econômico final.

Em síntese, esses estudos permitem observar quais áreas funcionais impactaram positivamente o crescimento econômico, podendo servir como ponto de reflexão nas tomadas de decisão sobre alocação de recursos públicos. Dessa forma, o Quadro 2 apresenta uma compilação sobre os principais gastos produtivos identificados nas pesquisas supracitadas.

<b>Autores</b>	<b>Área Funcional (produtiva)</b>
Rocha e Giuberti (2007)	Defesa, educação, transporte e comunicação
Freitas, Neto e Lôu (2009)	Gastos em investimento público (ex. infraestrutura como estradas, ruas e etc.)
Rodrigues e Teixeira (2010)	Gastos em investimento público (ex. infraestrutura como estradas, ruas e etc.)
Bogoni, Hein e Beuren (2011)	Gastos com infraestrutura, educação, saúde e habitação
Silva e Triches (2014)	Gastos com saúde, saneamento, energia e recursos minerais, transporte e comunicação

Quadro 2 - Composição do gasto público (produtivos)

Fonte: Autoria própria com base na literatura nacional sobre gasto público.

As discussões apresentadas neste capítulo não tiveram a pretensão de esgotar a literatura sobre qualidade do gasto público, porém, com base no conteúdo apresentado, é possível perceber a importância dessa temática para os gestores públicos, que são os responsáveis pelas decisões acerca do gasto público. Assim, diante do exposto, foi possível verificar que o debate sobre a qualidade do gasto público tornou-se bastante relevante no cenário econômico e fiscal contemporâneo, principalmente após a crise econômica de 2008, visando garantir um direcionamento mais preciso do gasto público, assim como mais eficiência.