



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

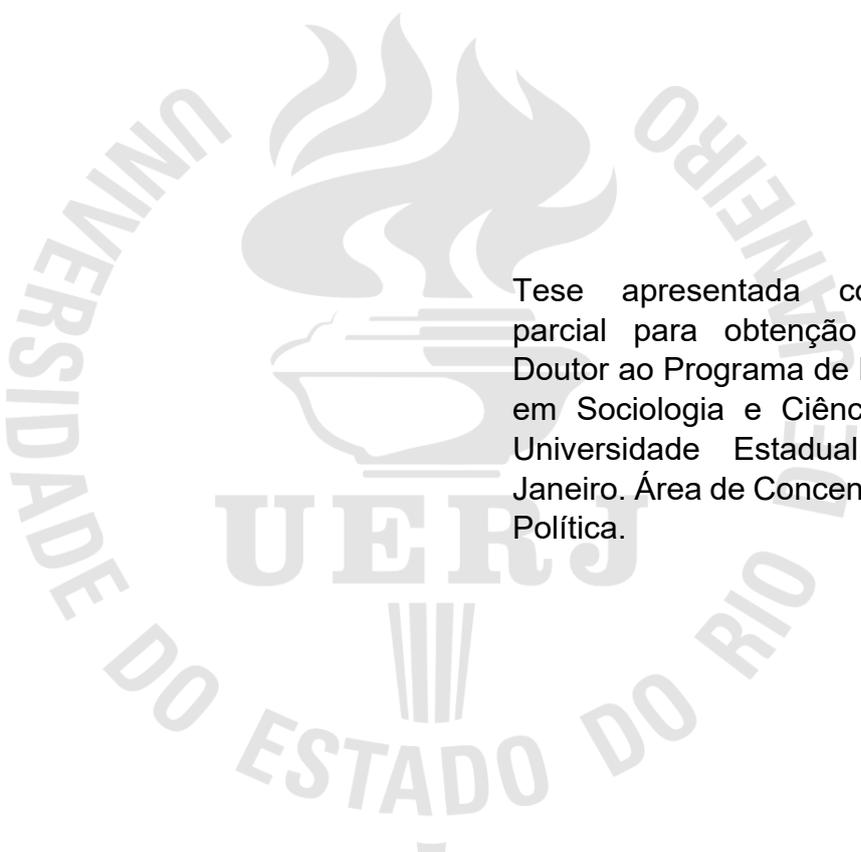
Ariel Lopes Torres

**Relações Executivo-Legislativo na formulação da política
orçamentária no Estado de Mato Grosso**

Rio de Janeiro
2020

Ariel Lopes Torres

**Relações Executivo-Legislativo na formulação da política orçamentária no
Estado de Mato Grosso**



Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dra. Argelina Cheibub Figueiredo.

Rio de Janeiro

2020

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D – IESP

T693 Torres, Ariel Lopes.
Relações Executivo-Legislativo na formulação da política orçamentária do Estado de Mato Grosso / Ariel Lopes Torres. – 2020.
147f.: il.

Orientadora: Argelina Cheibub Figueiredo.
Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos

1. Orçamento – Mato Grosso – Teses. 2. Finanças públicas – Mato Grosso – Teses. 3. Poder Executivo – Brasil – Teses. 4. Poder legislativo – Brasil – Teses. 5. Ciência política – Brasil – Teses. I. Figueiredo, Argelina Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Relações Executivo-Legislativo na formulação da política orçamentária do Estado de Mato Grosso.

CDU 351.72 (817.2)

Rosalina Barros CRB-7 / 4204 - Bibliotecária responsável pela elaboração da ficha catalográfica

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ariel Lopes Torres

**Relações Executivo-Legislativo na formulação da política orçamentária no
Estado de Mato Grosso**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor ao Programa de Pós-graduação em Sociologia e Ciência Política, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Ciência Política.

Aprovada em: 24 de março de 2020.

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Argelina Cheibub Figueiredo (Orientadora)
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Celina Maria de Souza
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Dionei José da Silva
Universidade do Estado de Mato Grosso

Rio de Janeiro

2020

DEDICATÓRIA

A minha esposa Laiz Fernanda,
meus filhos, Nathalia Maria, João Rafael, Guilherme e Mateus,
meus pais, Maria Lopes e Ari Torres (in memória),
meus irmãos, Iris, Luimar, Ilma e Wesley,
meus cunhados(as) e sobrinhos(as).

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelas oportunidades, pela sua imensa graça e por me conceder sabedoria para realizar esse trabalho;

A minha esposa e aos meus filhos, pelos sacrifícios durante o longo período de estudo e por serem bênçãos na minha vida;

A minha orientadora professora doutora Argelina Cheibub Figueiredo, pela sua orientação e conhecimentos repassados, e indicações de obras fundamentais e pelo apoio em momentos decisivos desse processo;

Ao professor doutor Fabiano Santos Coordenador do Convênio junto a Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade do Estado de Mato Grosso;

Aos demais professores e técnicos do Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP / UERJ;

Aos professores integrantes da banca examinadora por me proporcionar esse momento de aprendizado e me honrarem com sua participação e conhecimentos;

A minha instituição, UNEMAT – Universidade do Estado de Mato Grosso por me propiciar esta oportunidade através deste convênio;

Ao meu amigo/irmão professor Doutor Dionei José da Silva, pelo convívio, pela leitura e contribuição na construção da tese;

Agradeço aos componentes da Comissão Permanente de Fiscalização, Acompanhamento e Execução Orçamentária, do Núcleo Econômico da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (AL/MT), em especial ao Consultor Técnico Legislativo Nasser Okde e aos Técnicos Legislativos Ricardo Bastos e Emerson José Santana, pelo acesso as informações e materiais;

Ao Instituto Memória da AL/MT na pessoa do técnico Paulo Henrique, pela contribuição na coleta de dados;

Aos colegas da turma do Doutorado Interinstitucional UERJ x UNEMAT pelo convívio, conhecimentos e alegrias compartilhadas.

“Mas, se alguém tem falta de sabedoria, peça a Deus, e ele a dará porque é generoso e dá com bondade a todos.”

Tiago 1:5

RESUMO

TORRES, Ariel Lopes. **Relações Executivo-Legislativo na formulação da política orçamentária no Estado de Mato Grosso**. 2020. 147f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

Este estudo aborda as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na formulação da política orçamentária do Estado de Mato Grosso. O processo orçamentário e os instrumentos de planejamento são utilizados para a proposição das metas e diretrizes para que o Poder Executivo conduza as políticas públicas por meio dos programas de governo. A política orçamentária é a expressão da forma alocativa de recursos inicialmente orçamentários, que manifestam as prioridades quanto às políticas públicas, e posteriormente se transformam em recursos financeiros para a sua execução. O trabalho de pesquisa visa contribuir para o desenvolvimento da Ciência Política em estudos aplicados nos Estados sobre a política orçamentária. Os dados apresentados são dos anos de 2011 a 2018, referente a duas gestões de governos: Silval Barbosa de 2011-2014 e Pedro Taques de 2015-2018. A pesquisa apresenta os valores orçamentários durante o período e as prioridades nas aplicações realizadas pelos governadores e o total das receitas previstas, receitas realizadas e despesas empenhadas. Também apresentamos um estudo sobre a comissão de orçamento na AL/MT, a tramitação do projeto de lei orçamentária, a composição dos membros e seus partidos, os partidos dos secretários de Estado, as audiências públicas e os grupos de interesses no projeto de lei orçamentária. Por fim, apresentamos uma análise das emendas parlamentares no período, evidenciando o montante de recursos, as emendas prejudicadas e rejeitadas pelo parlamento e as vetadas e sancionadas pelo Poder Executivo. Esta análise perpassa pelos partidos políticos analisando o sucesso das relações entre os poderes Executivo e Legislativo na formulação da política orçamentária de acordo com a base de governo, por meio da coalizão dos partidos políticos, conseguindo assim a aprovação da agenda de governo, da implementação das políticas públicas e principalmente o sucesso da política econômica do governo.

Palavras-chave: Orçamento. Política orçamentária. Relações Executivo e Legislativo. Coalizão de partidos. Estado de Mato Grosso.

ABSTRACT

TORRES, Ariel Lopes. **Executive-Legislative relations in the budget policy formulation of the state of Mato Grosso**. 2020. 147f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

This study addresses the relationship between the Executive and Legislative powers in the budget policy formulation of the State of Mato Grosso. The budget process and planning instruments are used to propose goals and guidelines for the Executive power to conduct public policies through government programs. Budgetary policy is an expression of the form of allocation of initially budgetary resources, that indicate the priorities regarding public policies, which later turn into financial resources for their execution. This study aims to contribute to the development of Political Science in applied studies in the States concerning budgetary policy. The data presented refers to 2011 to 2018, when the government administration was under the responsibility of: Silval Barbosa from 2011-2014 and Pedro Taques from 2015-2018. The survey presents the budget values during the period and the priorities in the investments made by the governors as well as the total of the estimated revenues, realized revenues and commitment expenses. We also present a study on the budget committee of the AL / MT, the management of the budget law project, the composition of members and their parties, the parties of the State secretaries, the public hearings and groups' interests concerning the budget law project. Finally, we present an analysis of the parliamentary amendments in the period, showing the amount of resources, the amendments that suffered objections, the ones rejected by the parliament and those vetoed and sanctioned by the Executive Power. This analysis runs through the political parties by analyzing the success of the relations between the Executive and Legislative powers in formulating the budget policy in accordance with the government base, through the coalition of political parties, thus achieving the approval of the government agenda, the implementation of public policies and mainly the success of the government's economic policy.

Keywords: Budget. Budgetary policy. Executive-Legislative Relations. Coalition of political parties. State of Mato Grosso.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 -	Mapa das regiões de planejamento do Estado de Mato Grosso.....	37
Gráfico 1 -	Resumo geral das receitas por categoria econômica.....	42
Gráfico 2 -	Valor do orçamento anual na LOA x Deduções das receitas correntes – 2011 a 2018.....	49
Gráfico 3 -	Resumo geral das despesas por categoria econômica – em porcentagens.....	58
Gráfico 4 -	Percentual das despesas com pessoal previsto x realizado – 2011 a 2018.....	63
Gráfico 5 -	Crescimento da receita corrente líquida x despesa de pessoal – 2011 a 2018.....	65

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Classificação funcional da despesa.....	34
Quadro 2 -	Composição das áreas que compõem a Lei Orçamentária Anual.....	35
Quadro 3 -	Normas e preceitos legais para elaboração do orçamento anual.....	36
Quadro 4 -	Resumo geral das receitas – Fontes do tesouro e outras 2011 a 2018.....	44
Quadro 5 -	Distribuição dos valores e percentuais dos recursos orçamentários por categoria econômica e grupos de natureza de despesas (GND) – 2011 a 2018.....	55
Quadro 6 -	Resultado das eleições para Governador no Estado de Mato Grosso – 2010.....	86
Quadro 7 -	Relação dos Secretários nomeados pelo governador Silval Barbosa - Gestão 2011 a 2014.....	88
Quadro 8 -	Deputado Presidente da Comissão CFAEO – 2011 a 2014..	92
Quadro 9 -	Resultado das eleições para Governador do Estado de Mato Grosso 2014.....	93
Quadro 10 -	Relação dos Secretários nomeados pelo governador Pedro Taques - Gestão 2015 a 2018	96
Quadro 11 -	Deputado Presidente da Comissão CFAEO – 2015 a 2018...	98
Quadro 12 -	Audiências Públicas realizadas para apresentação e discussão da LOA – 2011 a 2018.....	108

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Receitas totais estimadas e percentual de recursos orçamentários por categoria econômica - 2011 a 2018.....	40
Tabela 2 -	Deduções da receita orçamentária corrente realizada – 2011 a 2018.....	51
Tabela 3 -	Resumo geral da despesa por categoria econômica – em porcentagens.....	57
Tabela 4 -	Percentuais de créditos adicionais proposto e aprovado, valores dos créditos adicionais e percentuais de créditos adicionais sobre o valor da LOA – 2011 a 2018.....	60
Tabela 5 -	Teto dos gastos com despesas de pessoal e encargos – percentual da receita corrente líquida (RCL).....	62
Tabela 6 -	Valores dos gastos com despesas de pessoal – 2011 a 2018 Previsto x Realizado x STN.....	64
Tabela 7 -	Total das despesas empenhadas e percentual sobre o orçamento total empenhado do Estado, das Secretarias: Segurança, Saúde e Educação – 2011 a 2018.....	70
Tabela 8 -	Valores das despesas empenhadas e percentuais sobre o orçamento total empenhado do Estado para a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo - FIFA 2014 – SECOPA	72
Tabela 9 -	Total das despesas empenhas e percentual sobre o orçamento total do Estado, dos poderes judiciários e legislativo do Estado de Mato Grosso – 2011 a 2018.....	73
Tabela 10 -	Comparativo das Receitas previstas e realizadas com as Despesas Iniciais e empenhadas – 2011 a 2018.....	75
Tabela 11 -	Quantidades de emendas parlamentares: apresentadas, rejeitadas e prejudicadas, aprovadas na AL/MT, sancionadas e vetadas pelo governador – LOA 2011 – 2018.....	115

Tabela 12 -	Quantidade e percentual de emendas parlamentares aprovadas na AL/MT, emendas sancionadas e vetadas pelo governador LOA 2011 -2018.....	118
Tabela 13 -	Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2014.....	121
Tabela 14 -	Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2015.....	123
Tabela 15 -	Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2016.....	125
Tabela 16 -	Recursos remanejados no orçamento - LOA 2016.....	126
Tabela 17 -	Composição da assembleia legislativa mato-grossense na 18ª. Legislatura – 2015 a 2018.....	128
Tabela 18 -	Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2017.....	129
Tabela 19 -	Recursos remanejados no orçamento - LOA 2017.....	130
Tabela 20 -	Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2018.....	132
Tabela 21 -	Recursos remanejados no orçamento - LOA 2018.....	133
Tabela 22 -	Valor total da LOA, valor total das emendas e percentuais das emendas sobre a LOA – 2011 a 2018.....	134

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AL/MT	Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CCJR	Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação
CF	Constituição Federal
CFAEO	Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária
CGE	Controladoria Geral do Estado
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CN	Congresso Nacional
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DOE/MT	Diário Oficial do Estado de Mato Grosso
EC	Emenda Constitucional
EMPAER	Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência Técnica e Assistência Rural
FETHAB	Fundo Estadual de Transportes e Habitação
FIFA	Federação Internacional de Futebol
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FUNDEB	Fundo de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e valorização dos profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Impostos sobre circulação de mercadorias e serviços
IGP-DI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
INDEA	Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso
INTERMAT	Instituto de Terras do Mato Grosso
IPCA	Índice de Preço ao Consumidor
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTO	Manual Técnico de Orçamento

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PRODEIC	Programa de desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso
PRODER	Programa de desenvolvimento Rural de Mato Grosso
RCL	Receita Corrente Líquida
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECOM	Secretaria de Estado de Comunicação Social
SECOPA	Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo
SEDER	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural
SEDRAF	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar
SEDTUR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SEEL	Secretaria de Estado de Esportes e Lazer
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SEPLAN	Secretaria de Estado de Planejamento
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SETAS	Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social
SETPU	Secretaria de Estado de Transportes e Pavimentação Urbana
SINFRA	Secretaria de Estado de Infraestrutura
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TER	Tribunal Regional Eleitoral
URV	Unidade Real de Valor
ZSEE	Zoneamento Socioeconômico Ecológico

LISTA DE PARTIDOS

DEM	Partido Democratas
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
SD	Solidariedade

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	16
1	ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E A LITERATURA.....	20
1.1	Discussões em torno da Arena Eleitoral e Arena Legislativa e as proposições de Emendas Parlamentares.....	26
2	O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO ESTADO DE MATO GROSSO..	30
2.1	Sistema de planejamento e orçamento.....	32
2.2	Organização da lei orçamentária anual.....	33
2.3	As receitas totais e sua distribuição no processo de elaboração do PLOA.....	38
2.4	Renúncia fiscal: benefícios e isenções fiscais e as demais deduções das receitas correntes.....	48
2.5	As despesas totais e sua distribuição no processo de elaboração do PLOA.....	53
2.6	Remanejamento de dotações orçamentárias por meio de créditos adicionais.....	59
2.7	Despesas com pessoal e encargos sociais.....	62
2.8	Gastos com as principais secretarias e os poderes.....	69
3	COMISSÃO PERMANENTE DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA AL/MT	77
3.1	Distribuição partidária dos Secretários de Estado e dos Membros da Comissão CFAEO.....	86
3.2	A tramitação do PLOA na Assembleia Legislativa.....	100
3.3	Audiências públicas do PLOA.....	104
3.4	A participação de grupos de interesses no PLOA.....	106
4	ANÁLISE DAS EMENDAS PARLAMENTARES REALIZADAS PELOS DEPUTADOS ESTADUAIS NA AL/MT.....	110
4.2	Emendas prejudicadas e rejeitadas.....	116
4.3	Emendas sancionadas e vetadas.....	117

CONCLUSÃO	139
REFERÊNCIAS	144

INTRODUÇÃO

Este estudo discute a relação institucional entre o Poder Executivo e o Legislativo na formulação da política orçamentária do Estado de Mato Grosso, no período de 2011 a 2018. Considera-se a elaboração da peça orçamentária pelo Executivo e a análise e aprovação pelo Legislativo dando ênfase à sua tramitação na Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária. Ao longo do estudo deu-se especial atenção às inserções das Emendas Parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual, aos vetos e a sanção pelo Executivo.

A pesquisa foi realizada tendo como universo o Estado de Mato Grosso, em duas gestões, sendo elas a do governo Silval Barbosa (2011-2014) e a do governo Pedro Taques (2015-2018). Escolheu-se esses dois gestores por serem os últimos a comandarem o Estado, e em função de dois fatores marcantes: o primeiro governo devido ao compromisso com a FIFA e CBF em oficializar a capital mato-grossense em uma das sedes da Copa Mundo 2014. Desta forma, realizou-se inúmeras obras de infraestrutura e mobilidade urbana, obtendo acesso à diversas operações de créditos, ações que geraram uma quantidade significativa em Receitas de Capitais, tendo como ápice o ano de 2013, no qual foram destinados 20,05% do orçamento total do Estado. E o segundo, para efeito de comparação com o antecessor, por enfrentar um contexto de restrição orçamentária em função da grave crise pela qual passava o Estado, atrasando pagamento de salários e fornecedores.

Para tanto, realizou-se as coletas de dados na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso junto à Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Financeira (CFAEO), no Instituto Memória da AL/MT, no site da Secretaria de Fazenda do Estado de Mato Grosso (SEFAZ), no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso e no site do Tribunal Regional Eleitoral (TRE).

Os dados foram compilados em forma de tabelas, quadros e gráficos, de maneira possível a analisar o período, comparando cada exercício fiscal e de um governo com o outro, com destaque para as secretarias em que os gestores deram maior ênfase e prioridade em seu governo, ou seja, priorizando determinadas políticas públicas para o Estado.

O processo orçamentário e seus instrumentos de planejamento são utilizados para a proposição das metas e diretrizes para que o Executivo conduza as políticas públicas por meio dos programas de governo. O rito processual tem como basilar as regras institucionais que disciplinam o processo de elaboração do orçamento, a partir das Constituições Federal e Estadual, bem como a Lei 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Leis Complementares Estaduais, Decretos e o Sistema de Planejamento e Orçamento Estadual. Este conjunto normativo regulamenta a tramitação do orçamento anual na Assembleia Legislativa por meio da proposta enviada pelo Executivo até a sua aprovação pelo Legislativo, regulando o processo de formulação orçamentária.

Portanto, a política orçamentária é a expressão da forma alocativa de recursos inicialmente orçamentários, os quais manifestam as prioridades quanto às políticas públicas, que posteriormente se transformam em recursos financeiros mediante a sua execução. Nesse processo, os parlamentares têm a prerrogativa de participarem mediante a proposição de emendas, alocando recursos nos programas de sua preferência, colaborando assim na construção das políticas públicas. Segundo Figueiredo e Limongi (2008:11), *“A política orçamentária é usualmente considerada a principal via de promoção de interesses eleitorais dos parlamentares, sendo mais importante ainda do que as políticas aprovadas por meio de legislação ordinária.”*

Em função dessa importância, o debate em torno das emendas parlamentares no processo de orçamentário tem gerado discussões e análises divergentes sobre o sistema político brasileiro. Alguns analistas argumentam que o sistema político não funciona, é desorganizado e os parlamentares são indisciplinados (Ames, 2003). Por outro lado, cientistas políticos rejeitam essa linha de raciocínio, mostrando em seus estudos que os partidos políticos agem de forma coesa e disciplinada, e que as lideranças partidárias agregam os partidos em torno de uma proposição, obtendo assim uma ação coletiva e partidária (Figueiredo e Limongi, 1999, 2002).

Essa ação em conjunto, baseia-se, principalmente, em todo o arcabouço institucional existente no Poder Legislativo, o qual na construção do processo orçamentário aprovou as regras e resoluções existentes, as quais não incentivam que as ações individualizadas prevaleçam sobre o interesse dos partidos relativos a políticas públicas. Contudo, mesmo os deputados agindo de forma a obter

patronagem, carrear recursos aos seus redutos eleitores, o êxito de suas ações se dará mediante a intermediação do partido.

Consequentemente, Figueiredo e Limongi (2002), afirmam que a relação do Executivo com Legislativo, na construção da política orçamentária brasileira, dá-se por uma perspectiva chamada de Modelo Partidário. Já, Pereira e Muller (2003), defendem que os parlamentares agem de maneira individual, buscando atender aos seus redutos eleitorais, e que essa ação inclusive propicia maiores chances de reeleição, sendo assim, um Modelo Distributivista.

Diante dessas duas teorias (Partidária e Distributivista), analisamos a relação do Executivo com Legislativo na elaboração da política orçamentária do Estado de Mato Grosso, nas gestões do governador Silval Barbosa (2011-2014) e governador Pedro Taques (2015-2018).

O poder Executivo dispõe da prerrogativa de elaborar a proposta orçamentária, já o poder Legislativo tem o direito de propor emendas ao projeto. Neste contexto, o estudo teve como objetivo verificar essa relação Executivo com Legislativo, a coalizão partidária no Legislativo estadual para aprovar a política orçamentária do Estado de Mato Grosso e a agenda do Executivo. Buscou-se também compreender a indicação dos membros da Comissão de Orçamento, a tramitação do projeto orçamentário e o jogo político sobre a peça orçamentária na comissão com a proposição das emendas parlamentares pelos Deputados Estaduais.

A tese está estruturada em quatro capítulos: No primeiro, apresenta-se uma discussão sobre o Arcabouço Institucional e a Literatura correlata ao tema, em seguida, demonstra a importância do planejamento da administração pública, seu regramento jurídico tanto no âmbito estadual e federal.

No segundo capítulo, discute-se o sistema de planejamento e orçamento e a organização da lei orçamentária anual, com as normas e preceitos legais para a sua elaboração. O processo orçamentário do Estado de Mato Grosso é dividido através do mapa das regiões de planejamento, que compreendem em 12 regiões definidas no âmbito dos estudos realizados pelo Zoneamento Socioeconômico Ecológico (ZSEE), de acordo com uma avaliação detalhada das condições do ambiente natural, qualidade de vida e aspectos econômicos. Neste íterim, são apresentadas as Receitas Totais e sua distribuição por categoria econômica, as Renúncias Fiscais, as Despesas Totais e a sua distribuição por categoria econômica, Remanejamentos

orçamentários, as Despesas com pessoal e os gastos com as principais Secretarias e os Poderes. Tratou-se também das aplicações realizadas e as prioridades políticas de cada governador.

O terceiro capítulo trata da Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, que está dividida em quatro partes: a primeira, relaciona-se à distribuição partidária dos Secretários de Estado e dos membros da comissão. A segunda, refere-se à tramitação da lei orçamentária no Legislativo. A terceira parte diz respeito às audiências públicas do projeto de lei orçamentária e, por último a quarta parte, a qual trata da participação dos grupos de interesses na lei orçamentária anual. Faz-se também uma análise da composição partidária no Legislativo observando a base de governo e os oposicionistas, da mesma forma uma análise da composição partidária da comissão de orçamento.

O quarto capítulo traz um estudo das emendas parlamentares realizadas no período estudado, a negociação do Executivo com a Legislativo no montante destinado às emendas. São analisadas as emendas prejudicadas e rejeitadas pelo parlamento e as sancionadas e vetadas pelo Poder Executivo. Por fim, apontam-se evidências sobre a importância das lideranças partidárias e dos partidos na elaboração do processo orçamentário.

De modo geral, observamos que a relação do Executivo com o Legislativo na elaboração do processo orçamentário em Mato Grosso no período analisado operou-se de forma partidária, isto é, o Executivo teve apoio de uma coalizão partidária, a qual aprovou sua política orçamentária. No entanto, os Deputados, buscando atender às suas bases eleitorais, inserem emendas direcionadas a programas que beneficiem suas regiões de origem.

A fim de manter a governança, o Executivo procura manter uma base consolidada no Legislativo, inclusive na Comissão de Orçamento, garantindo assim a aprovação dos projetos de interesse do Executivo. Entretanto, observa-se que com a vigência da Emenda Impositiva, ocorreu considerável ampliação do número de emendas propostas e aprovadas pelos deputados e sancionadas pelo Executivo, garantido uma relação política mais harmoniosa entre os dois poderes.

1 ARCABOUÇO INSTITUCIONAL E A LITERATURA SOBRE PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Para a administração pública cumprir sua função tanto no plano econômico quanto no social faz alocação de recursos necessários ao cumprimento dos programas de governo. São escolhas difíceis, mas necessárias para elaborar os gastos governamentais e priorizar aqueles que visam atender a sociedade e o mercado com maior eficiência e eficácia pelo setor público (Matias-Pereira 2012).

De acordo com Rezende (1993), o estado deve propor políticas focadas no desenvolvimento, com um planejamento eficaz, para garantir os seus objetivos e assim alcançá-los. Para tal fim, precisa apresentar instrumentos que facilitem o entendimento dos planos, programas e políticas de governo, com uma visão holística buscando propor soluções que visem o crescimento econômico e diminuam os desequilíbrios sociais.

O Planejamento tem por objetivo apresentar um conjunto de ações estruturadas e formuladas através de metas que atingem as proposições de governo e, por meio do orçamento, a administração pública apresenta as fontes de financiamento e a aplicação de maneira minuciosa e pormenorizada para executar os planos. Desta forma, orçamento é peça essencial do planejamento.

O orçamento elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo, é um pacto do Estado para com a sociedade por se tratar de um documento que descreve a origem e aplicação dos recursos, projetos e atividades a serem realizadas para atingirem objetivos e metas dos planos de governo. Os gastos governamentais têm a sua manifestação através de um processo decisório, e anualmente definem-se as receitas e as despesas do governo através do orçamento.

Portanto, orçamento é o instrumento a ser elaborado, pois sua função é a alocação dos recursos nos diversos programas de governo, ou seja, é a peça instrumental onde são delineados e quantificados os gastos com projetos e atividades. Os instrumentos de Planejamento, isto é, o PPA-Plano Plurianual, a LDO-Lei de Diretrizes Orçamentária e a LOA-Lei Orçamentária Anual passaram a ter funções e características próprias além de servirem como instrumento de controle e fiscalização. De acordo com (Giacomoni 2012: 54-61), o orçamento público teve seu primeiro

desenvolvimento chamado Orçamento Tradicional, sendo sua principal função o controle político sobre o poder executivo, de maneira que as despesas públicas seriam mantidas sob controle, para não aumentar o seu montante e, conseqüentemente, o aumento da carga tributária. Em um segundo momento, o Orçamento Moderno passa a ser um instrumento de planejamento da administração pública provedor de programas de desenvolvimento e auxiliar do executivo nas várias etapas da gestão, ou melhor dizendo, na programação, na execução e no controle.

Destacamos as funções do processo orçamentário na administração pública, para perguntar: qual o arcabouço institucional e o regramento jurídico que disciplina e regulamentam a formulação desse processo?

O regramento institucional, que baliza o processo orçamentário, está estabelecido na Constituição Federal, Constituição Estadual, Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Manual Técnico de Orçamento.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, preceitua no capítulo II – Das Finanças Públicas, seção II – Dos Orçamentos, através dos artigos 165 ao 169, e estabeleceu a responsabilidade única ao Poder Executivo de legislar matérias orçamentárias relacionadas aos instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA, e reconheceu o direito do Poder Legislativo de propor emendas ao projeto orçamentário. O artigo 165 da Constituição dispõe sobre a responsabilidade do Executivo de elaborar a peça orçamentária, contudo, o artigo 166 propicia ao Legislativo que emende o projeto de lei orçamentária.

No plano Estadual a Magna-Carta estabelece em seu artigo 164, parágrafo 2º, que os deputados poderão apresentar emendas parlamentares por meio da Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária (CFAEO), mas deverá as proposições terem consonância com o PPA e com a LDO, e que sejam indicados os recursos necessários oriundos de anulação de despesas. Os parlamentares não podem apresentar anulações de despesas fixadas pelo Executivo que incidam sobre as despesas de pessoal e encargos, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais aos municípios. As anulações deverão ser provenientes de erros, correções ou omissões, fato que a Constituição Federal prevê como possibilidades para a revisão da previsão das receitas.

A referida Constituição além de determinar a exclusividade do Executivo em matérias orçamentárias, tributárias e de organização administrativa, veda aos parlamentares a proposição de emendas que ampliem a previsão de gastos proposto pelo Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999:25).

Logo, o Executivo tem a prerrogativa de iniciar o processo orçamentário, definir o montante dos valores a serem provisionados dos gastos públicos e, com isso, limita a ação dos parlamentares. Se a Constituição possibilita que o Legislativo emende a proposta orçamentária e restringe a ampliação do montante dos gastos, as proposições do Legislativo ficam limitadas a realocações de recursos nos gastos com investimentos. Uma vez que as emendas parlamentares precisam de identificação da origem das receitas para a fixação das despesas.

Em estudo realizado no Orçamento Federal Figueiredo e Limongi (2008:29), relatam esse pequeno grau de intervenção dos parlamentares na peça orçamentária. Relatam, ainda, que em função das regras regulamentares do processo orçamentário, há o limitado grau de intervenção do Congresso na definição dos gastos públicos, visto que a peça orçamentária está organizada de maneira a preservar as prioridades definidas pelo Executivo, ao mesmo tempo em que colocam um limite na influência dos interesses individuais dos deputados federais.

Figueiredo e Limongi (2008:29), apontam também que o Executivo tem uma posição privilegiada durante todo o ciclo orçamentário. Primeiro pelas normas que regulam a elaboração e posteriormente a execução dos gastos previstos na LOA, uma vez que a LOA é autorizativa, mas não mandatária. Ou seja, o Poder Legislativo autoriza o Executivo a efetuar os gastos, entretanto, ele não tem a obrigatoriedade de realizar todos os gastos autorizados. Para a realização das despesas, o Poder Executivo depende do comportamento do fluxo de entrada das receitas e para tanto o executivo lança mão da expedição de decretos estabelecendo a programação financeira e o cronograma mensal de desembolsos. O Executivo tem ainda a ferramenta do contingenciamento que são emitidos em função de qualquer imprevisto que afeta as finanças governamentais. Além disso, para o Poder Executivo há a liberdade de remanejamento de recursos entre as rubricas, isto porque legalmente é aprovado um percentual na LOA definindo um teto de valores a ser remanejado sem autorização prévia do Poder Legislativo (Figueiredo e Limongi, 2008).

Ainda existem outros aspectos a considerar no processo de apreciação da peça orçamentária tais como: as regras internas da comissão, isto é, seu regimento interno; as emendas coletivas que têm valores maiores e de expressão enquanto as individuais são limitadas (Figueiredo e Limongi 2008:48). Dessa forma, essas normas regulamentadas, tornaram o processo orçamentário centralizado em que prevalecem os interesses gerais da instituição e da coalizão governamental em detrimento dos interesses individuais.

Essa norma deu origem à Resolução¹ que convertida em regulamento passou a disciplinar toda a função e a participação do Congresso na elaboração dos instrumentos de planejamento, de acordo com Figueiredo e Limongi (2008:49):

A peça-chave para o entendimento da participação do Congresso no processo orçamentário é a Resolução nº 02/95-CN, posteriormente convertida no regulamento interno da CMO. Por meio dessa resolução o Congresso buscou redefinir sua participação no processo orçamentário. Trata-se de uma resposta direta aos problemas identificados pela CPI do Orçamento. Seu principal objetivo foi circunscrever os trabalhos dos relatores, e disciplinar o processo de apresentação e acatamento de emendas, questões estas, obviamente, interligadas.

Diante disso, temos um regimento definindo de forma adequada as regras e as normas internas da Comissão Mista de Orçamento (CMO) que tratam da participação dos parlamentares no processo de apreciação, de proposições de emendas e aprovação do orçamento. Essas normas disciplinam a participação de parlamentares individuais em favor das partidárias.

Portanto, o debate em torno da participação dos parlamentares junto ao processo orçamentário e a importância das emendas parlamentares tornou-se em uma discussão relevante pelos analistas e pesquisadores da ciência política. As discussões emergiram a partir da ordem constitucional de 1988, no entanto, pesquisadores brasileiros têm discordado sobre a lógica da ação central da relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e os seus conflitos. O ponto de partida para todo esse debate e análise percorre pelo artigo de Abranches (1988), que mesmo antes da finalização do texto constitucional indicava correntes marcantes da história política brasileira, as quais deveriam ser levadas em consideração mediante a

¹A Resolução sofreu várias alterações desde a sua criação, e atualmente a que está em vigor no Congresso Nacional é a Res. 01/2006-CN.

qualquer desenho institucional. Ou seja, diante de qualquer meio de governança adotado pela Constituição, este teria que conviver com um Estado que tem uma estrutura econômica de grande complexidade e uma estrutura social de grande densidade organizacional, porém, com grandes descontinuidades, marcada pela heterogeneidade e profundas desigualdades (Abranches 1988:7).

Este é o dilema institucional brasileiro com que se deparava o constituinte no desenho institucional, encontrar mecanismos de governo que teriam de combinar eficácia nas decisões associada aos sistemas políticos que, de maneira sólida e legítima, tivesse a capacidade de intervir para reduzir as disparidades e assim realizar a integração da ordem social. Com a nova Constituição esperava-se a definição de uma ordem institucional no plano macropolítico. Abranches (1988:10), relata:

A dinâmica macropolítico brasileira tem se caracterizado, historicamente, pela coexistência, nem sempre pacífica, de elementos institucionais que, em conjunto, produzem certos efeitos recorrentes e, não raro, desestabilizadores. Constituem o que se poderia classificar, com acerto, as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional.

Essas bases faziam parte da história brasileira e estavam associadas a diversos interesses. Uma nova opção teria resistências de segmentos e faltaria grupos que a defendesse fortemente em função de interesses já arraigados. Ou seja, o sistema político que deveria passar por um processo de ajuste para se adaptar diante do cenário multipartidário, um sistema eleitoral que estimulava a criação de partidos e eleições para o Executivo e Legislativo de forma independente. Características institucionais existentes em outras democracias, mas o autor relata que a sua coexistência como marcante e qualidade de um sistema político é uma particularidade da história brasileira (Abranches 1988:19).

Este é o ponto de partida para as análises sobre os partidos no Legislativo, todavia acaba aí o consenso entre os pesquisadores no que se refere a lógica do comportamento partidário e existe uma separação entre duas perspectivas principais. A primeira afirma que os partidos são indisciplinados e que os deputados estão sempre em busca de recursos para seus redutos eleitorais. Neste sentido, há uma visão mais distributivista em que as emendas parlamentares têm como principal objetivo troca de moeda pelo apoio ao Poder Executivo dado pelo Poder Legislativo, tendo assim, o parlamento um comportamento imprevisível. A segunda abordagem,

defende que o comportamento dos partidos são disciplinados e não fazem valer as vontades e particularidades dos parlamentares, mas sim um comportamento direcionado pelos partidos (Santos 2003: 84).

À vista disso, as emendas parlamentares seriam o fulcro central para a barganha da base de governo. Na troca de apoio ao Poder Executivo, na agenda legislativa e na arena eleitoral, as emendas destinariam recursos para a suas bases eleitorais visando a reeleição do deputado. Diante desse pressuposto, as emendas são relevantes nas análises sobre o processo orçamentário e interpretações diversas sobre o sistema político brasileiro. Alguns clássicos trazem argumentos que o sistema político brasileiro não funciona, tendo com isso partidos fracos, desorganizados e parlamentares indisciplinados na Arena Legislativa, fazendo, portanto, com que o chefe do Executivo tenha dificuldades de apoio da maioria para aprovação de sua agenda política junto ao Poder Legislativo. Desta feita, o Executivo acaba por ficar sem condições de governar, implantar a políticas públicas de governo e efetuar as reformas necessárias (Mainwaring, 1991; Lamounier, 1994; Ames, 2003).

Todavia, cientistas políticos brasileiros demonstram que rejeitam essa linha de raciocínio sobre o sistema político brasileiro (Figueiredo e Limongi, 1999, 2002, 2005, 2008; Pereira, 2000; Santos, 2003). Os autores expressam através de pesquisas junto ao Sistema Legislativo Brasileiro que os partidos políticos têm atuado de maneira coesa e disciplinada nas votações, e que as lideranças partidárias ocupam papel de extrema relevância nesse processo, agregando os partidos em torno de uma proposta, fazendo assim com que prevaleça a agenda do Poder Executivo quase que na maioria dos projetos propostos.

Para Figueiredo e Limongi (2002:333), o Poder Legislativo do Brasil é organizado de forma centralizada. Cita como exemplo a tramitação do processo orçamentário que tem todo um regramento legal vigente, as regras próprias do parlamento através da resolução que disciplina seu percurso no Legislativo, a estabelecer um limite de ação dos parlamentares no processo orçamentário. O arcabouço institucional está baseado de forma a que os parlamentares não tenham como influenciar individualmente na definição das alocações de recursos. Portanto, os deputados não agem individualmente, mas com ações coordenadas e de forma coletiva, levando assim ao fortalecimento do seu partido. A obtenção de êxito em seus

interesses, específicos depende dos interesses mais gerais dos partidos e da ação das lideranças partidárias.

Mesmo o processo orçamentário brasileiro dispondo de todo um conjunto próprio de regras previstas na Constituição Federal e normas institucionais no parlamento, é sabido que o Poder Executivo tem prerrogativas exclusivas e soberanas para a formulação e execução da peça orçamentária. Até porque, o orçamento é autorizativo, e não mandatário, tendo o executivo o poder discricionário de executar as despesas fixadas de acordo com as suas prioridades e de acordo com o comportamento e efetivação das receitas. No entanto, o Legislativo tem o direito de propor alterações e proposições de gastos junto ao projeto orçamentário, um pequeno espaço através das emendas parlamentares. Nessa perspectiva, as análises das emendas parlamentares ganham um papel preponderante, sendo fundamental aos parlamentares e essencial ao governo, que vislumbram duas perspectivas analíticas diferentes.

1.1 Discussões em torno da Arena Eleitoral e Arena Legislativa e as proposições de Emendas Parlamentares

Em relação à Arena Eleitoral, pesquisadores afirmam que as emendas parlamentares são de suma importância para a obtenção do sucesso dos parlamentares, uma vez que destinam recursos financeiros para as suas bases e/ou redutos eleitorais para aumentarem suas chances de reeleição. Na Arena Legislativa, por meio da inserção de emendas individuais ao orçamento, os parlamentares conseguiriam esses recursos com vistas à reeleição.

Em estudos apresentados por Pereira e Muller (2003), o Executivo mesmo possuindo um conjunto de regras institucionais concedidas pelo próprio Legislativo, necessita de apoio e voto dos parlamentares para aprovar a sua agenda no Congresso Nacional. Neste sentido, os autores concordam com Figueiredo e Limongi (1999) que o voto partidário tem sido a estratégia preponderante dos deputados e não o voto pessoal, entretanto isso não seria a lógica em função do sistema eleitoral

descentralizado e da fragmentação do sistema partidário. Pereira e Muller (2003:737-738) relatam que:

De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), o multipartidarismo e o federalismo agem descentralizando o sistema político. De outro lado, as regras internas do processo de decisão dentro do Congresso e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos políticos e financeiros proporcionam grandes incentivos para a centralização desse mesmo sistema.

No entanto, a discussão em torno das emendas individuais ao orçamento, realizada pelos autores, pressupõe como moeda de troca para o apoio dos parlamentares ao Poder Executivo. Os parlamentares atuam de forma individual buscando atender seus redutos eleitorais através da destinação de recursos. Para conseguirem este objetivo, agem de forma disciplinada votando nos interesses do executivo para liberarem as verbas das emendas e esses recursos destinados aos seus redutos eleitorais, trazem benefícios e propiciam maiores chances de reeleição (Pereira e Muller, 2003:741):

Defende-se aqui, portanto, a hipótese de que os legisladores brasileiros têm votado consistentemente seguindo a indicação dos seus líderes partidários não só devido aos poderes legislativo e de controlar a agenda do Congresso assegurados ao presidente, mas também por perceberem que esse comportamento pode proporcionar acesso a benefícios controlados pelo Executivo, benefícios esses que têm um forte impacto nas estratégias de sobrevivência política dos parlamentares na esfera eleitoral.

O estudo apresentado pelos autores acima, tem por objetivo apurar se esse comportamento dos parlamentares poderiam ser benéficos na arena eleitoral como forma de estratégia para a reeleição, sendo as emendas individuais a principal influência nesse processo, e os mesmos concluem em seus resultados que (2003:762): *“forte evidência de que a estratégia dos deputados de seguirem as preferências presidenciais e a indicação dos seus líderes partidários, com a expectativa de obterem acesso a benefícios políticos e financeiros para serem utilizados na arena eleitoral, proporciona consistentes retornos eleitorais.”* E ainda de acordo com o teste sobre a execução das emendas em municípios, nos quais os parlamentares obtiveram mais votos, os pesquisadores apuraram que aumentam as chances de reeleição (2003:761): *“quanto maior o montante de emendas individuais*

do legislador realmente executadas pelo presidente, maiores serão as probabilidades de reeleição do parlamentar”.

Figueiredo e Limongi (2002), em seus estudos contrapõe essa linha de discussão, seus relatos combatem e discordam da afirmativa de que as emendas dos deputados têm como fins distributivistas e que essa ideia é uma visão distorcida do processo orçamentário (2002:304):

essas relações, tomam a forma de uma barganha entre um Executivo carente de apoio no Congresso e legisladores desejosos de orientar as políticas públicas para o atendimento dos interesses particulares e imediatos de suas clientelas eleitorais. O Executivo seria forçado a barganhar com cada um dos parlamentares a cada nova medida que introduz. Para obter votos no Parlamento, o presidente precisa atender as necessidades eleitorais dos parlamentares, liberando recursos previstos pelas emendas. Nestes termos, seria possível observar uma correlação positiva entre votos dados ao Executivo em apoio à sua agenda e a liberação de recursos orçamentários.

Figueiredo e Limongi (2002), mostram que isso não ocorre. Se esta fosse a lógica do processo orçamentário seus resultados iriam de encontro às políticas nacionais em privilégio das políticas locais e particularistas. A análise que esses autores fazem dos gastos em investimento com programas de iniciativa do Executivo não diferem das emendas do Legislativo. Além disso, mostram que cerca de 80% dos gastos programáticos alocados pelos dois poderes referem às mesmas áreas de políticas públicas. Ou seja, a grande maioria das emendas do Legislativo que são executadas se direcionam a programas de governo, mesmo quando direcionadas para localidades de interesse dos legisladores.

Em pesquisa sobre o efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar, Vasselai e Mignozzetti (2014), destacam cinco grandes afirmações paralelas em torno da discussão do processo de realização de emendas ao orçamento realizado pelos parlamentares e sua influência e atuação dos parlamentares (2014:822):

- 1) o processo orçamentário é estruturado de modo a sacrificar sobremaneira as políticas nacionais em nome das locais e particularistas devido ao espaço ocupado pelas emendas dos parlamentares ao orçamento;
- 2) isso porque os deputados se aproveitariam desse espaço para tentar levar verbas para seus redutos eleitorais através de suas emendas ao orçamento federal;
- 3) já que, por suposto, essa aplicação de recursos nos redutos teria relação direta com as taxas de sucesso em tentativas de reeleição; e

- 4) para conseguir a liberação de verbas para suas emendas, os parlamentares as negociariam direta e pessoalmente em troca de seu apoio em plenário aos projetos do Executivo – uma negociação no varejo com cada parlamentar, já que o interesse é pessoal e não partidário;
- 5) a fim de construir sua base de apoio parlamentar, o Executivo acabaria tendo que atender demandas orçamentárias contrárias às que gostaria, desfigurando sua própria agenda orçamentária.

Segundo os autores, muitos pesquisadores defendem esses cinco pontos, como maior ou menor nitidez. Sendo que alguns sustentam argumentos que trazem como base um, dois ou mais pontos para afirmarem suas teorias. No entanto, de acordo com as análises feitas pelos autores sobre o tema, os cientistas políticos Figueiredo e Limongi, contestam todos os cinco pontos. Não obstante, relatam que esses argumentos não são fáceis de terem comprovação ou refutação total (2014:822): *“ainda que a falha empírica de um deles desmonte uma parte da explicação teórica, isso não implica a negação empírica dos demais argumentos.”*

Portanto, observamos que na relação do Executivo *versus* o Legislativo na elaboração do processo orçamentário, temos duas linhas de discussão. A primeira afirma que a relação se dá numa perspectiva, ou em um modelo distributivista e a segunda, em um modelo partidário.

Diante das perspectivas teóricas, analisaremos a elaboração do processo orçamentário do Estado de Mato Grosso durante duas gestões. Sendo a primeira a do governador Silval Barbosa (PMDB) 2011-2014 e a segunda gestão do governador Pedro Taques (PSDB) 2015-2018.

2 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO ESTADO DE MATO GROSSO

A Constituição do Estado de Mato Grosso, de 1989, na Seção V, em seus artigos 162 a 167, trata do Orçamento, eles determinam o rito processual de elaboração orçamentária de forma similar à Constituição Federal. No artigo 162, disciplina que o PPA, LDO, LOA são projetos de iniciativa do Poder Executivo, já no artigo 164, parágrafo 1º, estabelece que a Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentário, tem a prerrogativa de examinar e emitir parecer sobre os projetos e sobre os planos e programas. Ainda no mesmo artigo, no parágrafo 2º relata que a referida comissão receberá e emitirá parecer às Emendas apresentadas pelos parlamentares e posteriormente serão apreciadas pelo Plenário. No artigo 164, impõe que esses instrumentos de planejamento devem ser aprovados por maioria absoluta dos parlamentares.

Portanto, a Constituição Estadual determina que os planos e programas para as regiões setorializadas e para o estado como um todo, precisam ser apresentados como forma de diretrizes e bases de um planejamento macro e que estes deverão estar em harmonia com os preceitos federais e compatíveis ao desenvolvimento do Estado.

As normas e técnicas essenciais que regulamentam a elaboração e controle do orçamento, estão contidas na Lei 4.320/64, o parágrafo 2º discrimina como a Lei Orçamentária deve ser formalizada. Ou seja, a Lei estrutura-se primeiramente como um sumário geral das receitas por fontes e da despesa por função do governo, quadro demonstrativo de receita e despesas, quadro discriminativo da receita por fontes e sua base legal e quadro das dotações por órgãos do governo e administração.

A Lei ainda é acompanhada dos quadros das receitas e planos de aplicação dos fundos especiais, demonstrativos das despesas e do programa anual de trabalho, concernentes as obras e prestação de serviços. E, por último, um quadro das concessões e benefícios fiscais e seus efeitos nas receitas e despesas nas regiões contempladas com essas vantagens.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, ressalta o objetivo da responsabilidade na gestão fiscal com ênfase no planejamento, limites da dívida e endividamento público, gestão patrimonial e transparência, controle e

fiscalização. Com isso, busca a eficiência e eficácia dos recursos públicos, equilíbrio nas contas públicas, responsabilidade dos gestores e participação efetiva da sociedade no processo de gestão pública.

No processo de Planejamento, a referida Lei define a fórmula de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), propõe os requisitos e regulamentos a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), determina aos estados discriminar os tributos de sua competência e forma de arrecadação, a propor Estudos e Estimativas de Receitas, a publicar Metas Bimestrais e Quadrimestrais, a demonstrar as Renúncias de Receitas e suas compensações, o efetivo Controle das Despesas e a fixação de Limites com Gastos de Pessoal.

O planejamento acontece através das peças orçamentárias como instrumentos de gestão, sendo as suas fases de elaboração, programação e execução para posteriormente efetuar a avaliação das políticas públicas. A Lei supramencionada ainda traz um conjunto de normas a serem cumpridas pelos gestores públicos, tratando sobre os Limites da dívida e endividamento público, tais como Dívidas Fundadas, previsão e fixação dos Limites Globais da Dívida consolidada, Controle e Recondução da Dívida Pública, Normas e corresponsabilidade das instituições financeiras na contratação de operações de créditos, Pareceres Jurídicos e Técnicos demonstrando a relação custo-benefício, proveito social e econômico da operação de crédito a ser contratada.

Com relação à Gestão patrimonial, a LRF apresenta em seu arcabouço normas aplicadas para a disponibilidade de caixa, incluindo o regime de previdência social próprio e o geral, preservação do patrimônio público e as empresas controladas. Também disciplina as vedações: de aplicação de disponibilidades financeiras da previdência social em títulos da dívida pública, de aplicações em despesas correntes de receitas de capital proveniente de alienação de bens e a inclusão de novos projetos sem a conclusão dos em andamento.

Por fim, a Lei trata da Transparência, controle e fiscalização das ações oriundas das escolhas realizadas pelo governo, para que a sociedade tenha claramente a percepção das consequências e realizações dessas políticas de governo. Isso, mediante aos Relatórios, a Escrituração e a Consolidação das Contas apresentadas aos órgãos de controles, a sociedade através das audiências públicas e meios eletrônicos nos sites governamentais.

Para Santos (2003), a LRF deve ser considerada como um instrumento que fixou limites de gastos da receita fiscal aos prefeitos e governadores, uma vez que toda política pública implica na realização de despesas, e com esse detalhamento e limites de gastos estabelecidos, os executores passaram a cuidar dos gastos de maneira mais pormenorizadas, uma vez que o descumprimento e desobediência acarretam em punições drásticas.

Ainda como regra para a elaboração do orçamento, a Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN) publica anualmente o Manual Técnico de Orçamento (MTO). O manual constitui um instrumento que tem por finalidade fornecer apoio aos órgãos e entidades na elaboração do processo orçamentário do Estado de Mato Grosso. Neste tutorial a Secretaria aborda os conceitos sobre as Finanças Públicas e a Base Legal e Regramentos Jurídicos a serem examinados por todos os que compõem o sistema estadual da Administração Pública.

2.1 Sistema de planejamento e orçamento

O Sistema de planejamento e orçamento do Estado de Mato Grosso está regulamentado através da Lei Complementar nº 13 de 16 de janeiro de 1992, que em seu artigo 5º assim disciplina:

Art. 5º - A ação administrativa obedecerá ao Planejamento que vise ao desenvolvimento político, econômico, social e cultural do estado, compreendendo a elaboração dos seguintes instrumentos básicos:

- I – Plano Plurianual de Governo
- II – Programas gerais, setoriais e regionais
- III – Diretrizes Orçamentárias
- IV – Orçamento-Programa Anual
 - Fiscal
 - Investimento
 - Seguridade Social
- V – Programação Orçamentária
- VI – Plano de Emergência para calamidade

Sendo esse sistema coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, cuja atribuição é auxiliar o governador do estado na ordenação dos programas setoriais e regionais, e conseqüentemente na elaboração do plano plurianual e do orçamento anual do governo do estado. As demais secretarias elaboram os programas setoriais e regionais correspondente à sua atuação.

Na organização da lei orçamentária, conforme lei complementar acima descrita e a Constituição Federal e Estadual subdivide a peça orçamentária em 03 (três) áreas: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento.

2.2 Organização da Lei orçamentária anual

A Constituição Federal em seu artigo 165, parágrafo 5º e a Constituição de Estadual no artigo 162, parágrafo 5º, classifica que a organização do orçamento compreenderá:

- I - O orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta;
- II - O orçamento de investimento das empresas em que o direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - O orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Pública direta ou indireta bem como os fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Secretaria do Tesouro Nacional, através da Portaria nº 589, de 27 de dezembro de 2001, determinou que a partir de 2003 as empresas estatais dependentes e demais entidades em que o estado, direta ou indiretamente, possua a maioria do capital social com direito a voto e que dele recebam recursos financeiros, deverá incluir no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social atentando-se para toda a legislação aplicável às demais entidades.

O orçamento fiscal e de seguridade social tem sua distribuição de recursos por detalhamento de função e subfunção das áreas que são beneficiadas com a distribuição dos recursos orçamentários.

As classificações de acordo com a Portaria do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão nº 42, de 14 de abril de 1999, são divididas em 29 (vinte e nove) funções e suas respectivas subfunções, sendo que 03 (três) o estado não utiliza que são: 5 – Defesa Nacional, 7 – Relações Exteriores e a 24 – Comunicações.

Quadro 1 – Classificação funcional da despesa

FUNÇÕES ORÇAMENTÁRIA	
1- LEGISLATIVA 2- JUDICIÁRIA 3- ESSENCIAL A JUSTIÇA 4- ADMINISTRAÇÃO 6- SEGURANÇA PÚBLICA 8- ASSISTÊNCIA SOCIAL 9- PREVIDÊNCIA SOCIAL 10- SAÚDE 11- TRABALHO 12- EDUCAÇÃO 13- CULTURA 14- DIREITOS DA CIDADANIA 15- URBANIZAÇÃO	16- HABITAÇÃO 17- SANEAMENTO 18- GESTÃO AMBIENTAL 19- CIÊNCIA E TECNOLOGIA 20- AGRICULTURA 21- ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA 22- INDÚSTRIA 23- COMÉRCIO E SERVIÇOS 25- ENERGIA 26- TRANSPORTES 27- DESPORTO E LAZER 28- ENCARGOS ESPECIAIS 29- RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Fonte: O autor, 2020.

A classificação funcional do orçamento é dividida em função e subfunção, e é uma demonstração, na qual agrega o maior nível de atuação em determinados setores da área pública e representa em que área de ação o governo realizará as despesas pública.

A função orçamentária apresenta a previsão das despesas por área e finalidade do governo do estado, a partir do somatório dos recursos, sendo composto pelos gastos diretos e pelas transferências de recursos. Já a subfunção orçamentária é o nível inferior de agregação da função e não está relacionada a competência institucional, mas sim a finalidade da ação governamental.

Definida a classificação funcional das despesas, suas funções e subfunções, passa-se a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Para tanto, o estado passa a organizar a sua peça orçamentária divididas em 03 (três) volumes e áreas da seguinte forma:

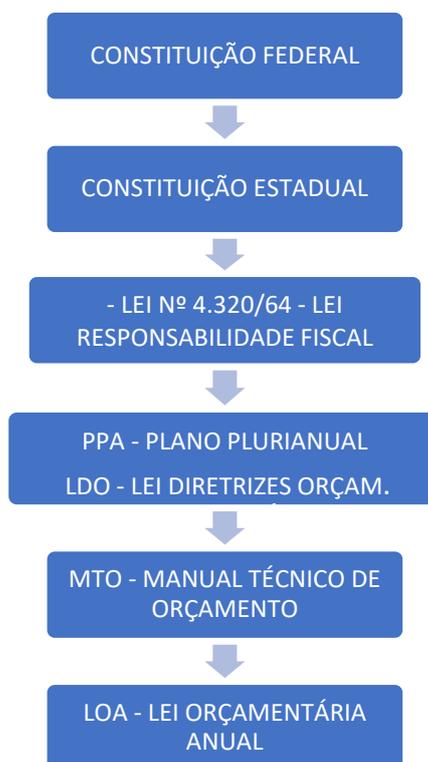
- I – Área Social;
- II – Área Econômica e Ambiental;
- III – Área Instrumental e Poderes.

Quadro 2 – Composição das áreas que compõem a Lei Orçamentária Anual

ÁREA SOCIAL (Volume 1)	ÁREA ECONÔMICA E AMBIENTAL (Volume 2)	ÁREA INSTRUMENTAL E PODERES (Volume 3)
- MINISTÉRIO PÚBLICO - DEFENSORIA PÚBLICA -SECRET. EST. EDUCAÇÃO - SECRET. EST. ESPORTE E LAZER - SECRET. EST. JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS -SECRET. ESTADO SEGUR. PÚBLICA - SECRET. ESTADO SAÚDE - SECRET. EST. TRABALHO E ASSIST. SOCIAL - SECRET. EST. CULTURA - - SECRET. EST. CIÊNCIA E TECNOLOGIA (UNEMAT)	- SECRET. EST. DESENV. RURAL E AGRIC. FAMILIAR - SECRET. EST. IND. COM. MINAS E ENERGIA - SECRET. EST. DESENV. DO TURISMO - SECRET. EST. TRANSP. E PAVIMENTAÇÃO URBANA - SECRET. EST. CIÊNCIA E TECNOLOGIA (FAPEMAT) - SECRET. ESTADO MEIO AMBIENTE - SECRET. EST. CIDADES	- PODER LEGISLATIVO - PODER JUDICIÁRIO - CASA CIVIL - CASA MILITAR -AUDITORIA GERAL ESTADO - GABINETE VICE GOVERNADORIA - PROCURADORIA GERAL ESTADO -SECRET. ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO - SECRET. ESTADO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL - SECRET. EST. FAZENDA -SECRETARIA ESTADO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO - RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Fonte: O autor, 2020.

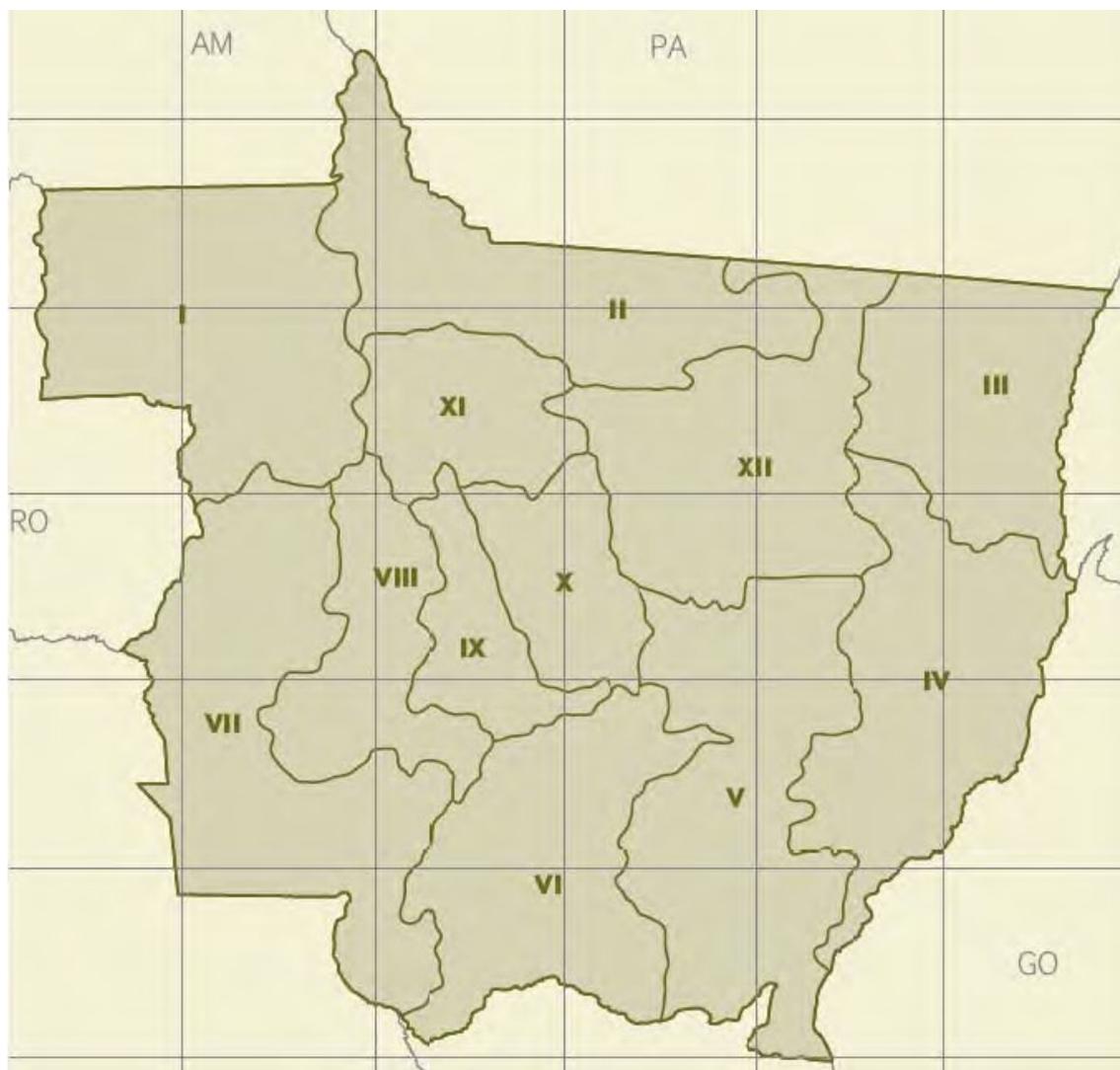
Quadro 3 – Normas e preceitos legais para elaboração do orçamento anual



Fonte: Autor, 2020.

O planejamento do Estado de Mato Grosso é realizado através de um mapeamento em regiões, assim são adotadas para a especificação da localização geográfica do gasto público que compreendem em 12 regiões definidas no âmbito dos estudos realizados pelo Zoneamento Socioeconômico Ecológico (ZSEE), o qual caracterizou as diferentes regiões do Estado de Mato Grosso de acordo com uma avaliação detalhada das condições do ambiente natural, qualidade de vida e aspectos econômicos. Para fins classificatórios de alocação espacial do gasto público, acrescentou-se também às doze regiões do ZSEE uma décima terceira possibilidade de caráter abrangente denominada “Todo Estado”. O mapa das regiões de planejamento é apresentado abaixo.

Figura 1 - Mapa das regiões de planejamento do Estado de Mato Grosso



Fonte: SEPLAN – MT, 2020.

A relação das regiões de planejamento adotada pelo Estado, bem como dos municípios que compõem cada região encontra-se no Manual Técnico de Orçamento do Estado de Mato Grosso. As regiões de planejamento do Estado mostradas no mapa acima em algarismos romanos são denominadas: I – Noroeste; II – Norte; III – Nordeste; IV – Leste; V – Sudeste; VI - Sul; VII – Sudoeste; VIII – Oeste; IX- Centro-Oeste; X – Centro; XI – Noroeste; XII - Centro-Norte.

2.3 As receitas totais e sua distribuição no processo de elaboração do PLOA

O governo do Estado de Mato Grosso no processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual no período de 2011 a 2018 obteve um volume de recursos gradativo para execução orçamentária no período, e neste, sempre apresentou uma receita crescente, com exceção do ano de 2013, quando houve um decréscimo de 1,46% em relação ao ano anterior, o exercício de 2012. O período inicial analisado, ou seja, o ano de 2011 iniciou com 11,2 bilhões e finalizando a análise no exercício de 2018 com 20,3 bilhões. Nesse período, destacamos um incremento de receitas públicas de 80,90% (oitenta inteiros e noventa centésimos por cento). Considerando o mesmo período tivemos uma inflação oficial baseada no Índice de Preço ao Consumidor – Amplo (IPCA) de 59,60% (cinquenta e nove inteiros e sessenta centésimos percentuais), de acordo com Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Portanto, o orçamento do Estado de Mato Grosso tem um crescimento acima do índice oficial e um crescimento de receita relevante dentro do cenário nacional das receitas públicas.

No entanto, esses valores totais apresentados não significam que o montante está disponível para o governo do estado efetuar a sua execução. As tabelas a seguir e as análises da composição do orçamento por categoria econômica e por grupo de despesas nos evidenciam de forma clara e visual a identificação dos recursos que efetivamente estiveram à disposição para a execução da política do governo do estado.

A tabela 2.1, que apresenta os recursos orçamentários de acordo com a sua classificação por categoria econômica, indica o montante relativo de cada grupo no peso total da formação do orçamento, fator que propicia uma avaliação do montante das receitas públicas e seus efeitos econômicos.

As Receitas Correntes são arrecadações efetuadas dentro do exercício, que ficam à disposição do governante para implementação das políticas públicas, através das definições propostas nos instrumentos de planejamento previamente definidos nos programas e ações. As Receitas de Capital são aquelas que alteram o patrimônio

permanente do estado, provenientes de empréstimos contratados a longo prazo, conversão em espécie de bens e direitos, reservas e transferência de capital.

A Lei 4.320/64, em seu artigo 11, parágrafos 1º e 2º, classificam as receitas orçamentárias em Receitas Correntes e Receitas de Capital. Todavia, destacamos na tabela 01 as Receitas Intra-Orçamentárias, isto é, receitas oriundas de órgãos e entidades integrantes do mesmo orçamento de uma esfera governamental, conforme estabelece a Portaria Interministerial STN/SOF, de 26 de abril de 2006. Com isso, esses valores deverão ser subtraídos das análises consolidadas requeridas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. As operações intra-orçamentárias entre órgãos são aquelas que resultam em despesa de um órgão e receita para outro, logo devem ser identificadas para não gerar duplicidades nas análises e não compor a base de cálculo para repasse mensal aos Poderes Legislativo, Judiciários e demais órgãos os quais têm seus repasses vinculados.

Tabela 1 – Receitas totais estimadas e percentual de recursos orçamentários por categoria econômica 2011 a 2018

RESUMO GERAL DA RECEITA POR CATEGORIA ECONÔMICA																
ANO	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
ESPECIFICAÇÃO	TOTAL	%														
I - RECEITAS CORRENTES	9.754.506.748	86,78	10.191.002.134	78,38	9.296.400.187	72,57	9.821.600.209	73,59	10.722.480.443	78,54	13.403.990.441	80,97	14.032.327.972	76,14	16.376.407.616	80,54
II - RECEITAS DE CAPITAL	825.157.390	7,34	1.949.253.948	14,99	2.569.004.430	20,05	2.202.142.506	16,50	1.467.098.215	10,75	1.291.017.494	7,80	2.067.772.709	11,22	1.423.338.031	7,00
III-RECEITA INTRA-ORÇAMENTAR	661.310.451	5,88	861.683.993	6,63	944.957.858	7,38	1.321.855.704	9,90	1.463.483.173	10,72	1.858.484.881	11,23	2.329.122.255	12,64	2.534.657.424	12,46
TOTAL	11.240.974.589	100,00	13.001.940.075	100,00	12.810.362.475	100,00	13.345.598.419	100,00	13.653.061.831	100,00	16.553.492.816	100,00	18.429.222.936	100,00	20.334.403.071	100,00

Fonte: O autor, 2020. A partir de dados do D.O.E-MT

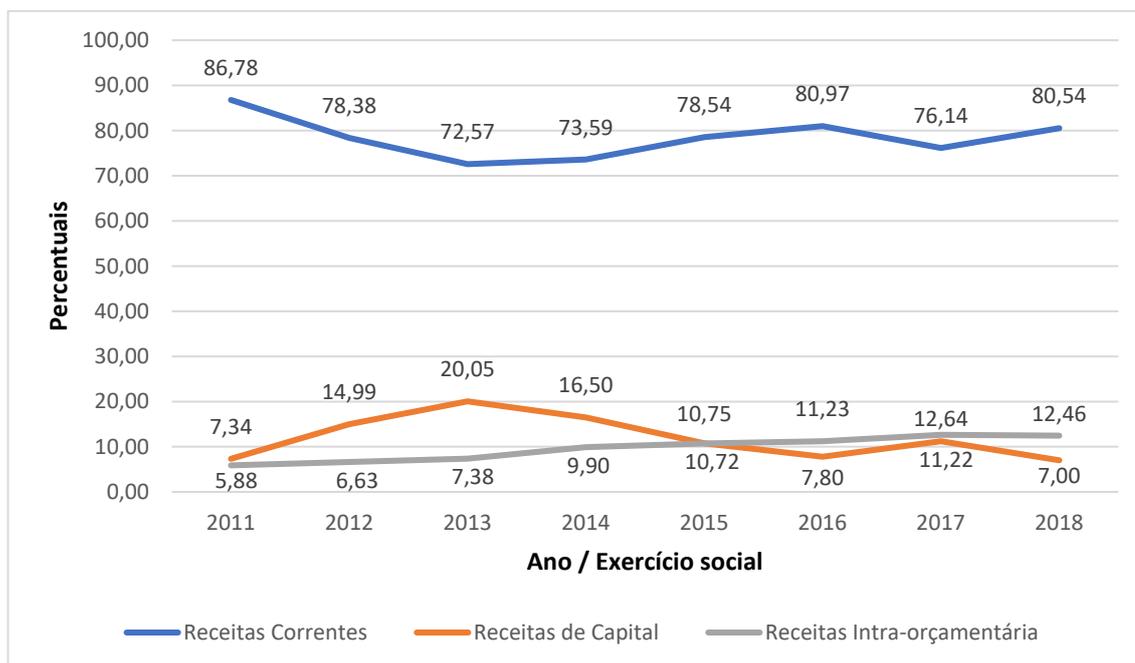
Os dados da tabela 01 evidenciam as estimativas das receitas para o período de 2011 a 2018, nas gestões do governador Silval Barbosa (PMDB), entre o período de 2011 a 2014 e do governador Pedro Taques (PSDB) de 2015 a 2018. O governador Silval Barbosa tinha como prioridade em seu mandato a realização de obras de mobilidade e construção da Arena Pantanal, na capital do estado, pelo fato de o Estado de Mato Grosso sediar um grupo para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014.

Por isso, verificamos o acréscimo das receitas de capital, em que aumentam o patrimônio do estado, durante a gestão 2011 a 2014. Observamos que no primeiro ano houve um investimento de 7,34%, passando para 2012 em 14,99%, o teto das receitas de capital aconteceu em 2013 quando foram estimados 20,05% para investimentos e em 2014 um percentual de 16,50%. Para realizar esse grande volume de investimentos, através das obras, o estado recorreu a empréstimos junto aos órgãos de fomento, contratando grandes somas de operações de créditos, em 2012 contraiu 1,465 bilhão que representou 11,06% do total do orçamento no exercício, em 2013 o percentual de empréstimos foi de 13,76% do montante orçamentário do ano. Porém, no ano de realização da Copa do Mundo Fifa 2014 o estado obteve o maior volume de operações de créditos realizadas no valor de R\$ 2,048 bilhões que representou 15,35% do orçamento daquele ano.

Durante a gestão do governador Silval Barbosa o volume de operações de créditos do Estado chegou a montante de R\$ 5,720 bilhões, um alto volume de contratação de operações de crédito para uma gestão que fechou seu mandato em 2014 com um orçamento de R\$ 13,345 bilhões.

No gráfico 1, detalhamos os percentuais de aplicação das receitas por categoria econômica, ou seja, os percentuais destinados às Receitas correntes, Receitas de Capitais e as Receitas Intra-Orçamentárias.

Gráfico 1 – Resumo geral das receitas por categoria econômica



Fonte: O autor, 2020.

Analisando o gráfico 01, verificamos a curva das receitas correntes com a das receitas de capital, justamente nos anos de concentração de maiores investimentos em receitas de capital. Em 2013 e 2014 quando foram estimadas 20,05% e 16,50%, respectivamente, do montante do orçamento, ocorreu o menor percentual de receitas correntes que ficou em 72,57% e 73,59% nos dois anos, em uma correlação na análise vertical.

Já nos anos seguintes do mandatário do governador Pedro Taques, o percentual de receitas de capital teve uma diminuição significativa em 2015, o primeiro ano, para 10,75%, caindo ainda mais em 2016 para 7,80%, um incremento em 2017 para 11,22% e novamente um declínio para 7,00% de receitas de capital para o exercício de 2018. Durante a gestão 2015 a 2018, as operações de crédito somaram um total de R\$ 3,633 (três bilhões e seiscentos e trinta e três milhões de reais), conforme quadro 04, que é a principal componente as receitas de capital.

As receitas totais do Estado de Mato Grosso tiveram um incremento acima do índice de inflação e do IPCA, de 80,90% no período em análise. Contudo, na gestão do governador Silval Barbosa (PMDB), no período de 2011 a 2014 o orçamento total do Estado de Mato Grosso inicia em R\$ 11,240 bilhões em 2011 e chegando em 2014 a R\$ 13,345 bilhões, portanto, ocorreu um crescimento durante o período de 18,72%.

Todavia, na gestão do governador Pedro Taques, o orçamento em 2015 partiu de R\$ 13,653 bilhões para R\$ 20,334 bilhões em 2018, um crescimento de 48,94% ao montante total das receitas orçamentárias. O quadro 04 nos mostra esses valores que são os aprovados no Parlamento Estadual na LOA, ou seja, a previsão das receitas para o período em análise.

Quadro 4 – Resumo geral das receitas – Fontes do tesouro e outras - 2011 a 2018 (continua)

RESUMO GERAL DAS RECEITAS – FONTES DO TESOIRO E OUTRAS								
ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I – RECEITAS	9.754.506.748	10.191.002.134	9.296.400.187	9.821.600.209	10.722.480.443	13.403.990.442	14.032.327.972	16.376.407.616
1.1 Receita Tributária	5.921.271.735	6.031.216.758	6.481.486.079	7.097.248.525	9.068.463.757	11.437.126.736	13.706.188.485	15.702.174.965
ICMS	5.171.732.355	5.145.939.757	5.540.545.026	6.014.243.739	7.651.589.606	9.747.926.372	11.585.757.159	13.439.749.570
IPVA	315.671.617	316.925.066	334.023.648	413.361.124	445.690.097	586.840.000	610.873.367	694.465.512
Demais	433.867.763	568.351.935	606.917.405	669.643.662	971.184.054	1.102.360.364	1.509.557.960	1.567.959.883
1.2 Receita de	999.543.017	1.028.885.728	1.142.909.473	1.406.153.710	1.580.544.430	1.640.400.595	1.418.470.939	2.290.449.439
1.3 Receita Patrimonial	82.309.090	61.433.193	176.666.716	61.346.965	36.709.161	159.366.262	159.949.159	956.077.540
1.4 Receita	287.979	157.500	312.095	297.765	260.679	220.127	128.810	230.696
1.5 Receita Industrial	2.786.423	3.094.900	2.247.952	2.715.219	5.540.881	3.441.192	4.527.787	5.625.147
1.6 Receita Serviços	247.691.305	378.655.303	380.044.606	396.621.267	495.908.846	684.016.816	586.471.621	601.280.037
1.7 Transferências	3.159.609.088	3.237.602.353	3.326.259.707	3.345.335.524	3.703.562.663	4.539.251.198	4.599.934.394	4.611.320.878
FPE-Fundo Part.	1.255.980.955	1.481.388.999	1.545.088.726	1.561.457.565	1.647.337.732	2.114.562.560	1.937.870.141	2.033.112.826
IPI-Imp. Prod.	45.709.913	55.258.246	57.634.352	53.548.336	56.493.495	83.737.478	84.582.382	69.294.776
CIDE-Contr. Inter Dom.	34.229.574	65.104.333	70.525.353	0	0	0	0	0
Lei Kandir-Trans. Fin.	28.385.231	28.385.231	28.385.231	28.385.232	28.385.224	28.385.224	28.385.224	69.294.776
Auxílio Fin. Fomento	216.220.534	178.635.000	178.635.000	178.173.450	178.173.450	293.822.393	311.796.684	379.858.652
Salário Educação	41.064.680	52.111.601	49.728.402	64.817.360	82.620.792	91.357.264	138.071.996	95.752.543
SUS-Trans. Sist. Único	231.649.352	238.295.074	197.222.881	254.247.538	262.358.482	259.624.174	276.815.245	263.686.359
Transferência FUNDEB	916.047.013	924.495.070	972.957.115	1.071.684.107	1.270.124.417	1.338.615.215	1.609.985.562	1.505.150.256
Convênios	215.788.186	134.444.418	133.155.586	38.013.044	83.767.432	107.477.028	75.661.891	82.026.528
Demais	174.533.650	79.484.381	92.927.061	95.008.892	94.301.639	221.669.862	136.765.269	113.144.162
1.8 Outras Receitas	486.066.877	578.020.781	825.241.427	912.840.555	598.158.568	819.086.086	749.315.707	838.604.259
1.9 Conta Retificadoras	-	-1.128.064.382	-3.038.767.868	-3.400.959.321	-4.766.668.542	-5.878.918.570	-7.192.658.931	-8.629.355.355
(-) Deduções	-	-1.128.064.382	-3.038.767.868	-3.400.959.321	-4.766.668.542	-5.878.918.570	7.192.658.931	-8.629.355.344

Quadro 4 – Resumo geral das receitas – Fontes do tesouro e outras - 2011 a 2018 (conclusão)

II - RECEITAS DE	825.157.390	1.949.25	2.569.00	2.202.14	1.467.09	1.291.01	2.067.77	1.423.33
2.1 Operações de	442.886.795	1.465.13	1.763.27	2.048.91	1.049.84	817.395.	666.297.	1.099.75
2.2 Alienação de Bens	4.959.250	194.156.	127.806.	9.402.17	1.263.94	3.114.65	3.857.34	1.673.60
2.3 Amortização de	3.120.000	3.692.219	4.237.740	3.825.179	0	2.553.919	1.532.918	1.929.506
2.4 Tr. de Capital	283.950.731	286.254.709	673.675.962	139.988.069	414.971.428	178.925.186	461.628.825	319.984.894
2.5 Outras Rec. de	90.240.614	14.100	13.600	10.241	1.015.091	289.028.265	934.455.797	0
III – RECEITA INTRA-	661.310.541	861.683.993	944.957.858	1.321.855.704	1.463.483.173	1.858.484.881	2.329.122.255	2.534.657.424
IV - RECEITA TOTAL	11.240.974.58	13.001.940.075	12.810.362.475	13.345.598.419	13.653.061.831	16.553.492.816	18.429.222.936	20.334.403.071

Fonte: O autor, 2020. A partir de dados do D.O.E-MT

Percebemos, portanto, o crescimento substancial do orçamento do Estado na gestão do governador Pedro Taques, que pode ser explicado pela correção da metodologia adotada pelo então governo ao propor o seu primeiro PLOA, o de 2016, quando o orçamento anual teve um incremento de 21,24% em relação ao do exercício anterior, isto é, do orçamento de 2015. Em audiência pública para discutir o PLOA nº 316/15 e Mensagem nº 62/2015, realizada no dia 22/10/2015 na Assembleia Legislativa, o Secretário de Estado de Planejamento Sr. Marco Aurélio Marrafon afirma que até então o orçamento do Estado era realizado de maneira em que as receitas eram subestimadas e que o governo trabalhava através da confecção de decretos, diante dos recursos de excesso de arrecadação, através da abertura de créditos suplementares²:

Um orçamento subestimado, como havia no Estado de Mato Grosso, fatalmente é um orçamento de ficção, porque sobra uma grande margem de discricionariedade para o Executivo. Nós temos uma previsão de chegar perto, no mínimo, de quinze bilhões de Receita Corrente Líquida, aliás, de Receita Total, não de Receita Corrente Líquida, isso vai dar 11,7, Receita Total, para 2015, Deputado Wilson Santos. Mas o Orçamento anterior falava em 13,6. O que significa dizer que tem um bilhão e quatrocentos milhões fora dessa conta que ficavam naqueles Decretos de excesso de arrecadação. (Ata de Audiência Pública PLOA nº 063 de 22/10/2015.)

É notório que o orçamento sendo realizado de forma subestimada, primeiramente dá margem para o poder executivo atender suas demandas mediante a realização de decretos que contemplam suas preferências de execução através do excesso de arrecadação. Em segundo, uma postura conservadora³ em relação as estimativas de receitas deixam o governo precavido em relação a mudança no cenário econômico e, no caso, de frustração de receitas durante o exercício.

Essa decisão política teve forte impacto nos anos posteriores, que foram sentidas e relatadas pela própria equipe econômica do governo na discussão do projeto de lei orçamentária do ano de 2017. Na audiência pública do Projeto de Lei nº 382/16 e Mensagem nº 58/2016 referente ao PLOA 2017, realizada em 13/12/2016 na

² Conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 43 da Lei nº 4.320/64

³ Na contabilidade tem o Princípio do Conservadorismo Contábil ou Prudência, que as estimativas devem ser precedidas de um certo grau de precaução diante de um cenário de projeções, sendo que as receitas não sejam superestimadas e as despesas subestimadas, aferindo assim uma maior confiabilidade durante o exercício.

Assembleia Legislativa, o então Secretário de Estado de Fazenda Sr. Gustavo Pinto Coelho de Oliveira relata como era a metodologia de confecção da LOA:

Deputado, obviamente, elaborar uma peça orçamentária no cenário fiscal em que se impõe ao País não é uma tarefa fácil. Se nós olharmos para um passado recente no Estado de Mato Grosso, a técnica orçamentária era muito diferente do que é hoje. Como a peça orçamentária era concebida, obviamente, com as receitas um “bocado” subestimadas, isso levava a uma peça orçamentária que, naturalmente, era construída durante o ano, com o decorrer do ano, por meio de suplementações orçamentárias. (Ata de Audiência Pública PLOA nº 056 de 13/12/2016)

O secretário revela que foi um ato de coragem do governador Pedro Taques em realizar uma proposta orçamentária dentro de parâmetros técnicos os quais demonstram a realidade da estimativa de receitas para o Estado. Contudo, ressalta as dificuldades que o Estado passou no exercício de 2016 em relação às frustrações de receitas federais e aos ajustes a serem executados pela equipe de governo:

E com o efeito, nós já podemos dizer que a peça orçamentária de 2016 teve uma margem de acerto da receita do Estado confirmada em torno de 3% para as receitas próprias. Nós tivemos alguns incrementos, sim, das receitas próprias, mas nos incrementos da atividade econômica de arrecadação não houve nada que fosse subestimado na peça. Também no ano de 2016, nós sofremos mais uma vez, pelo segundo ano consecutivo, reduções drásticas, principalmente, nos repasses federais ao Estado de Mato Grosso em áreas sociais sensíveis. Isso nos leva, no presente momento, já a computar de um lado em corte de custeio de mais de seiscentos, quase 650 milhões de reais de corte de custeio do Executivo nesses dois últimos anos. E, na parte de frustração de receitas, mais de 750 milhões de repasses federais. Somando os dois componentes, nós já vemos que, em dois anos, estamos perto de um esforço fiscal de quase 1,4 bilhões de reais, isso é quase 10% do orçamento anual. É um esforço fiscal muito grande que, obviamente, se perdurar por mais algum tempo, começa a causar prejuízos às políticas públicas de maneira permanente.” (Ata de Audiência Pública PLOA nº 056 de 13/12/2016)

Com isso, a estratégia do governador Pedro Taques em trazer as receitas para uma estimativa real em um cenário de incertezas, levou o Estado a passar por sérias dificuldades em cumprir sua proposta orçamentária. Tendo frustrações de receitas federais, o Estado teve que reduzir serviços essenciais para realizar o corte de custeio da máquina pública. Também gerou insatisfação por parte dos órgãos e poderes que têm recursos vinculados, em função dessa frustração e conseqüentemente diminuição dos repasses financeiros.

Houve também críticas sobre as decisões tomadas por parte de políticos, o então ex-governador Júlio Campos (DEM), dispara contra a equipe econômica do governador Pedro Taques, dizendo que cometera vários erros técnicos,

principalmente em relação aos cálculos orçamentários dos repasses dos duodécimos dos poderes⁴.

2.4 Renúncia fiscal: benefícios e isenções fiscais e as demais deduções das receitas correntes

As contas retificadoras detêm a função de ajustar o saldo de uma ou mais contas. Verificamos, conforme apresentado na tabela 2.2, que esses ajustes nas contas de receitas correntes são as deduções das receitas, como exemplo: as receitas que o Estado arrecada ou recebe, as quais têm como destinação o conjunto de municípios. Desse modo, essa receita entra no orçamento total, mas é realizado um ajuste através de um conta retificadora, pelo fato que esses recursos são repassados aos municípios ou o Estado abre mão dessa receita em função de estímulo concedido às empresas.

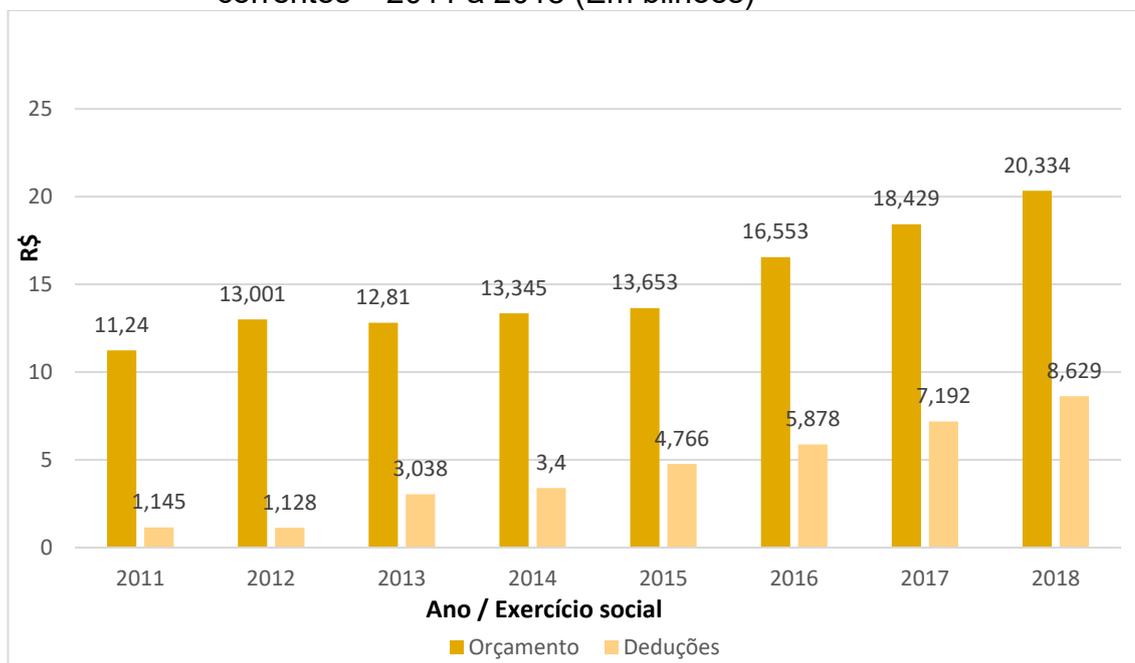
As deduções das receitas, de acordo com o relatório do Contador⁵ ao balanço do Estado de Mato Grosso no exercício de 2018, foram as seguintes: Recursos ordinários do tesouro estadual, Recursos de vinculações constitucionais a municípios, Recursos do Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização dos profissionais da educação – FUNDEB, Recursos administrados pelo órgão e Recursos próprios.

Os dados do gráfico 02, apresentam o crescimento das deduções de receitas correntes em relação ao orçamento total do Estado no período de 2011 a 2018.

⁴<https://www.midianews.com.br/politica/julio-diz-que-taques-errou-muito-e-tem-60-dias-para-se-viabilizar/318203> - em 15/02/2018

⁵http://www5.sefaz.mt.gov.br/documents/6071037/11555501/Volume+7_+Relat%C3%B3rio+do+Contador+2018.pdf/7ede5b5a-c1e2-075e-70c1-55d58f2f0c89 - em 17/09/2019

Gráfico 2 – Valor do orçamento total na LOA x Deduções das receitas correntes – 2011 a 2018 (Em bilhões)



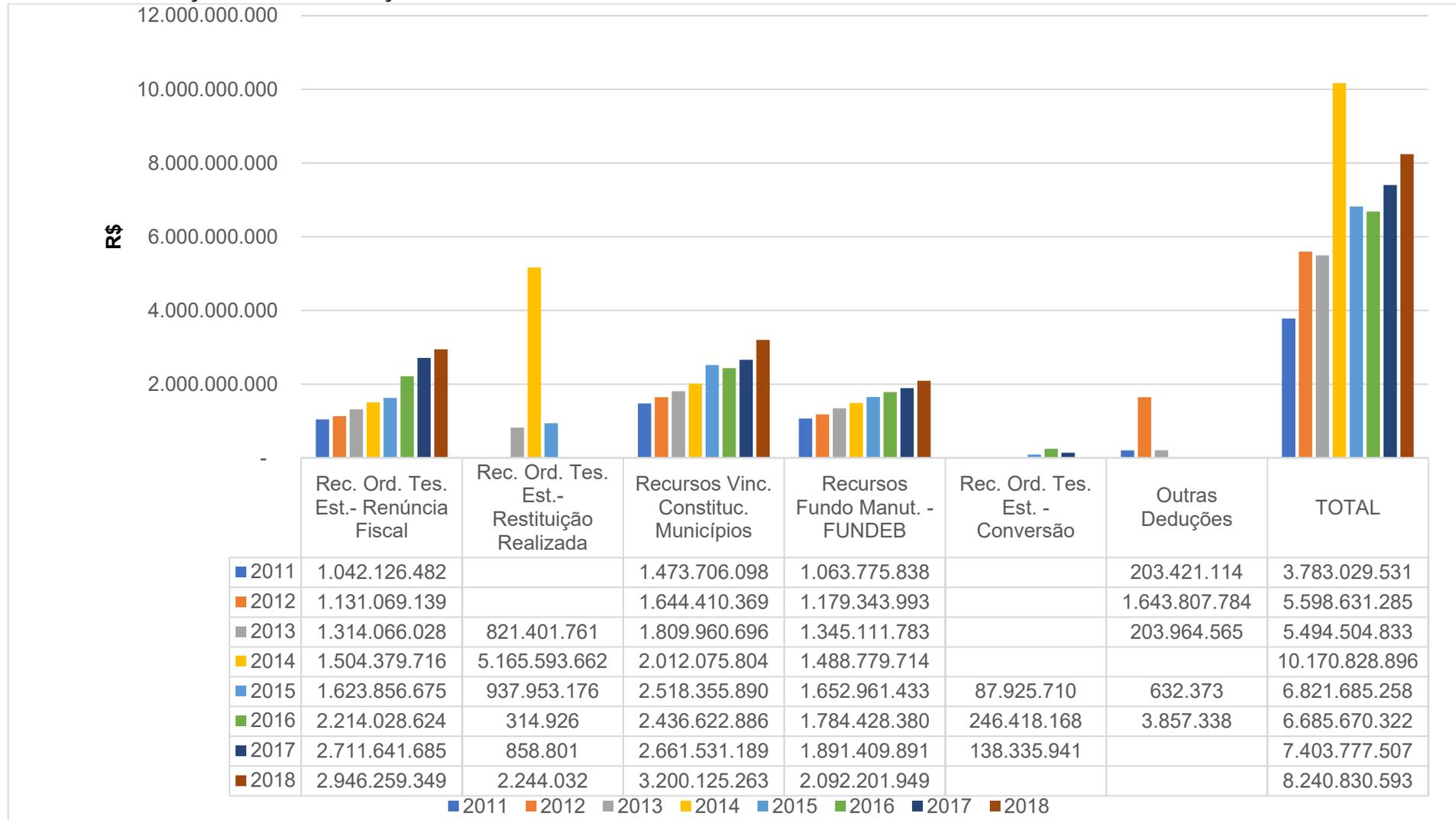
Fonte: Autor, 2020. A partir do D.O.E-MT

Uma parte desses valores trata-se das vinculações constitucionais que são de caráter legal e obrigatório, e outras referem-se a renúncia fiscal, ou seja, os benefícios e isenções fiscais feitos pelo Estado através de programas como o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso – PRODEIC, Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso – PRODER, e alguns outros. O PRODEIC apresentou as seguintes participações percentuais no período de 2011 de 88%, 2012 de 97,62%, 2013 de 99,16% e em 2014 foi de 99,43% conforme relatório anexo ao balanço, elaborado pelo Superintendente de Controle Gerencial Contábil do Estado. Nos exercícios seguintes não foram discriminados os valores percentuais por programa.

Os valores apresentados na tabela 02 demonstram a variação das deduções da receita corrente no período analisado de 2011 a 2018, com destaque para o exercício de 2014, período em que as deduções apresentaram o montante de R\$ 10,170 bilhões, para um orçamento previsto em 13,345 bilhões, mas que foi realizado 15,796 bilhões, representado 64,38% dos valores efetivamente arrecadados pelo Estado. Sendo que os valores referentes às restituições realizadas de 5,165 bilhões, que são os tributos pagos pelo contribuinte indevidamente, o qual teve o direito de

reaver o valor pago, representou 50,79% sobre o montante total das deduções da receita orçamentária realizada.

Tabela 2 – Deduções da receita orçamentária corrente realizada – 2011 a 2018



Fonte: Autor, 2020

A coleta dos valores referentes às deduções da receita corrente realizada fora apurada por meio de um exame detalhado dos balanços, do relatório do contador e do parecer da controladoria. A partir de 2014, a apresentação dos valores das deduções tornou-se mais transparente, nos exercícios de 2011 e 2012, os valores das deduções foram apresentados de forma sintética, discriminando apenas o valor total das deduções. Já no ano de 2013, foram detalhados os valores referentes as renúncias fiscal e restituições, e a partir de 2014 houve um detalhamento completo das deduções no relatório do Demonstrativo da receita segundo as categorias econômicas de maneira analítica.

Portanto, a tabela 02 nos relata o montante de renúncia fiscal efetuados pelos dois governos, essas renúncias têm como objetivo atrair investidores e beneficiarem setores específicos da economia e que visem o desenvolvimento, porém, que retornem em benefícios para a sociedade mato-grossense.

Contudo, após a gestão do governador Silval Barbosa (2011-14), a operação Sodoma, revelou um esquema de concessão de incentivos mediante o pagamento de propina, por meio do qual os empresários beneficiados pelo PRODEIC, efetuavam pagamento em troca dos benefícios e vantagens para as suas empresas. De acordo com a denúncia, o esquema teria três fases: primeiro em fraude na concessão dos benefícios fiscais, depois pagamento da propina e por último a lavagem do dinheiro arrecadado ilegalmente⁶. Em delação premiada, o ex-governador relata detalhes de todo o processo de negociação em troca de propina para diversas empresas e setores específicos, cujos retornos eram para pagamentos de campanhas de aliados políticos, para sustentarem o esquema e assim garantir a governabilidade⁷.

No entanto, na gestão do governador Pedro Taques (2015-18), após os escândalos e denúncias do governo anterior, o governo ao tomar posse suspende pelo prazo de 90 dias os processos de novos pedidos de concessões e benefícios fiscais e cria um grupo de trabalho⁸ para auditar todos os benefícios concedidos. A Assembleia Legislativa instaurou uma Comissão parlamentar de inquérito (CPI) de

⁶<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/juiza-condena-ex-governador-de-mt-e-mais-5-por-cobranca-de-propina-de-empresarios-em-troca-de-incentivos-fiscais.ghtml> - em 16/12/2017

⁷<http://www.mt.gov.br/-/12137043-incentivos-fiscais-vendidos-por-silval-terao-fim-com-lei-encaminhada-a-assembly> - em 02/07/2019

⁸<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/01/concessao-de-incentivos-fiscais-pelo-governo-e-alvo-de-auditoria-em-mt.html> - em 20/01/2015

Renúncia e Sonegação presidida pelo deputado Zé do Pátio (SD)⁹, que apresentou o relatório final¹⁰, entretanto, não foi aprovado pelos membros da comissão.

Ainda no governo Taques, o Tribunal de Contas Estadual (TCE)¹¹ através de representação do Ministério Público de Contas, notificou o governador e o Secretário de Estado de Fazenda, Rogério Gallo, proibindo-os de concederem, ampliarem ou renovarem dispensa de pagamento de ICMS, por meio de novas concessões de renúncia fiscal. Obrigava também que o Estado deveria apresentar um estudo de impacto orçamentário-financeiro e uma avaliação dos resultados sociais e econômicos retornados pelos incentivos fiscais concedidos.

Conseqüentemente, diante dos dados, números apresentados nas duas gestões à política fiscal do Estado, em tratando-se de renúncias fiscais carecem de uma regulamentação que propicie isonomia e igualdade às empresas e transparência para a sociedade.

2.5 As despesas totais e sua distribuição no processo de elaboração do PLO

Na elaboração do orçamento anual através da Lei Orçamentária, a primeira etapa é a realização da previsão das receitas, para posteriormente efetuar a fixação das despesas de todos os órgãos e secretarias componentes da instituição Estado.

As despesas dividem-se em dois grandes grupos denominados como categoria econômica: o primeiro são as despesas correntes, ou seja, as despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes também chamadas de despesas de custeio e manutenção das secretarias e órgãos. O segundo grupo são as despesas de capitais compostas pelos investimentos, inversões financeiras, amortização da dívida e por fim, há a reserva de contingência que são aqueles recursos previstos para suprir possíveis riscos fiscais e demais imprevistos.

⁹<https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/27/deputado/ze-do-patio-aponta-que-lei-de-incentivo-fiscal-so-atendia-amigos-do-rei/visualizar> - em 01/06/2016

¹⁰<https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/cpi-da-renuncia-e-sonegacao-fiscal-ouviu-jose-carlos-do-patio/visualizar> - em 10/09/2019

¹¹<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2018/12/10/tce-alerta-governo-do-estado-para-nao-conceder-renuncia-fiscal-a-novas-empresas-de-mt.ghtml> - em 10/12/2018

As despesas ainda se conceituam como obrigatórias e essenciais. As despesas obrigatórias são aquelas que possuem como origem a determinação constitucional e legal, gerando aos ente estatais uma obrigação a ser cumprida. Nesse caso, os gestores públicos não detêm discricionariedade quanto à determinação do seu montante e, por terem essas características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e têm prioridade sobre as demais, tanto na elaboração quanto da execução do orçamento. Já as despesas essenciais são aquelas com características exclusivas e necessárias ao atendimento das necessidades de custeio e manutenção dos órgãos e entidades de governo, permitindo assim o seu pleno funcionamento.

No quadro 05 demonstramos a distribuição dos valores e percentuais da Lei Orçamentária Anual nos anos de 2011 a 2018, para as despesas totais divididas de acordo com as categorias econômicas e os grupos de natureza das despesas.

Quadro 5 – Distribuição dos valores e percentuais dos recursos orçamentários por categoria econômica e grupos de natureza de despesas (GND) - 2011 a 2018

RESUMO GERAL DA DESPESA POR CATEGORIA ECONÔMICA E GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESAS																
ANO	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
ESPECIFICAÇÃO	TOTAL	%														
I-DESPESAS CORRENTES	9.120.207.305	81,13	9.818.117.160	75,51	9.435.613.475	73,65	10.426.635.686	78,13	11.269.890.236	82,54	14.156.949.115	85,52	15.576.890.994	84,52	17.604.068.041	86,57
1.1 Pessoal e enc. soc.	4.801.627.799	42,72	5.340.230.567	41,07	6.247.030.958	48,77	7.210.656.468	54,03	8.274.918.007	60,61	10.194.077.085	61,58	11.649.720.910	63,21	13.064.648.457	64,25
1.2 Juros e enc. c. div	480.980.651	4,28	376.877.466	2,90	510.859.544	3,99	441.396.741	3,31	396.539.977	2,90	266.164.338	1,61	184.086.584	1,00	386.871.029	1,90
1.3Out.Des. Correntes	3.837.598.855	34,14	4.101.009.128	31,54	2.677.722.973	20,90	2.774.582.477	20,79	2.598.432.252	19,03	3.696.707.691	22,33	3.743.083.500	20,31	4.152.548.554	20,42
II – DESPESA DE CAPITAL	2.036.730.662	18,12	3.100.534.815	23,85	3.283.033.106	25,63	2.824.815.724	21,17	2.280.044.116	16,70	2.262.852.824	13,67	2.716.268.340	14,74	2.575.238.800	12,66
2.1 Investimen.	1.627.269.807	14,48	2.637.205.088	20,28	2.939.331.823	22,94	2.594.005.017	19,44	1.819.668.600	13,33	1.760.350.448	10,63	2.346.631.700	12,73	2.318.326.474	11,40
2.2 Invers. Financeiras	38.827.539	0,35	5.362.200	0,04	2.687.200	0,02	12.315.495	0,09	11.792.215	0,09	8.910.114	0,05	11.353.190	0,06	7.381.158	0,03
2.3 Amortiz da Dívida	370.633.316	3,30	457.967.526	3,52	341.014.083	2,66	218.495.212	1,64	448.583.300	3,29	493.592.261	2,98	358.283.450	1,94	249.531.169	1,23
III-RESERVA CONTING.	84.036.622	0,75	83.288.100	0,64	91.715.894	0,72	94.147.008	0,71	103.127.479	0,76	133.690.877	0,81	136.563.602	0,74	155.096.229	0,77
IV-DESPESA TOTAL	11.240.974.589	100,0	13.001.940.075	100,0	12.810.362.475	100,0	13.345.598.418	100,0	13.653.061.831	100,0	16.553.492.816	100,0	18.429.722.936	100,0	20.334.403.071	100,0

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados do D.O.E-MT

Durante o período analisado, nas duas gestões, verificamos as oscilações dos percentuais nas categorias econômicas, neste contexto, o período de 2011 a 2014 teve um impacto mais relevante nas despesas de capital em função dos investimentos em obras de mobilidade e da Arena Pantanal em função da realização da Copa do Mundo FIFA 2014. Com isso, houve uma redução do percentual das despesas correntes em relação ao orçamento total e um aumento substancial nos investimentos. Já na gestão do governador Pedro Taques 2015-2018, as despesas de capital tiveram grandes retrações, o volume maior aconteceu em 2013 com 25,63%, passando para 2014 em 21,17%, esses dois ainda na gestão do governador Silval, no primeiro ano do governo Taques as despesas de capital foram 16,70% e no seu último ano de governo ficou em 12,66%, conforme evidenciado na tabela 03.

Todavia, chama a atenção o percentual no grupo de natureza das despesas com pessoal e encargos sociais, que durante os 08 anos em análise, passou de 42,72% em 2011 para 64,25% no ano de 2018, do montante total das despesas orçamentárias. Mais adiante faremos uma discussão mais minuciosa, levando em consideração somente este grupo de despesa.

Fica evidente que com o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, crescente a cada exercício, a conseqüente diminuição tanto dos investimentos, como recursos para a grupo de natureza de despesas, chamado de outras despesas correntes, isto é, as despesas para custeio e manutenção dos órgãos e secretarias.

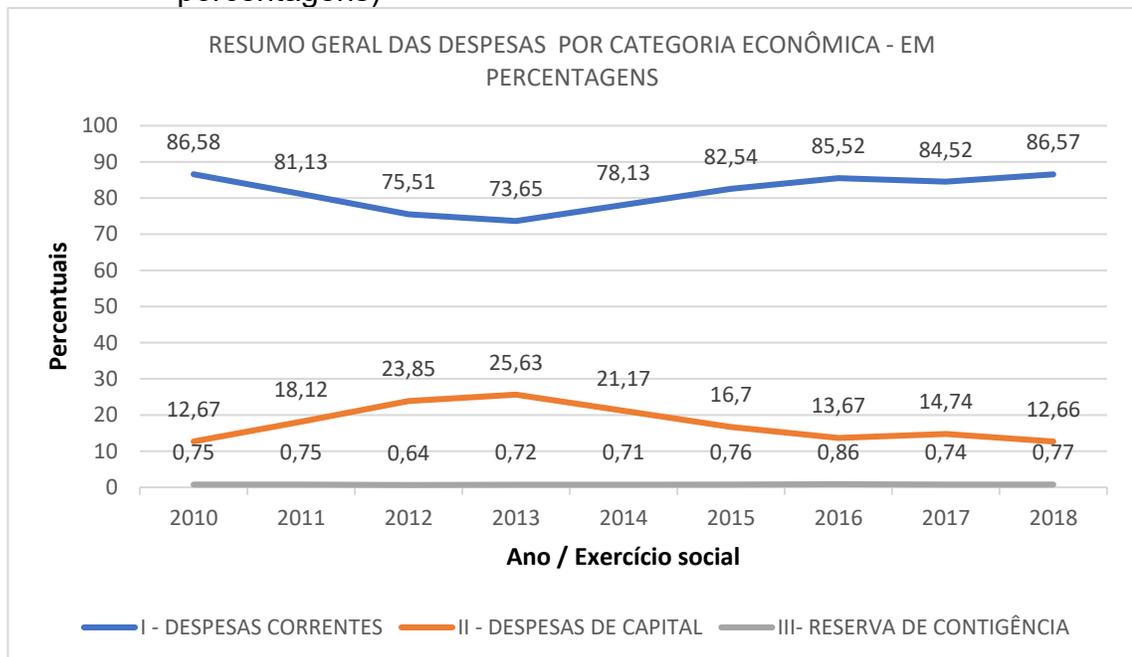
Tabela 3 – Resumo geral da despesa por categoria econômica – em porcentagens

ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ESPECIFICAÇÃO	%	%	%	%	%	%	%	%
I - DESPESAS								
CORRENTES	81,13	75,51	73,65	78,13	82,54	85,52	84,52	86,57
II - DESPESAS DE								
CAPITAL	18,12	23,85	25,63	21,17	16,70	13,67	14,74	12,66
III- RESERVA DE								
CONTINGÊNCIA	0,75	0,64	0,72	0,71	0,76	0,81	0,74	0,77
IV - DESPESA TOTAL								
EM PORCENTAGEM	100,00	100,00	100,00	100,01	100,00	100,00	100,00	100,00
V - DESPESAS TOTAL								
EM REAIS	11.240.974.589	13.001.940.075	12.810.362.475	13.345.598.418	13.653.061.831	16.553.492.816	18.429.722.936	20.334.403.071

Fonte: Autor, 2020. A partir dos dados do D.O.E-MT

O gráfico 03 demonstra o comportamento dos percentuais e variações dos três grandes grupos de categoria econômica do período analisado, 2011 a 2018, quando o Estado prioriza os investimentos, como no caso em análise, em obras de mobilidade, tendo que compensar reduzindo a aplicação de recursos nas despesas correntes por meio do corte em despesas de manutenção e custeio ou recorrendo a empréstimos e financiamento nas agências de fomento.

Gráfico 3 – Resumo geral das despesas por categoria econômica (em percentagens)



Fonte: Autor, 2020. A partir dos dados do D.O.E-MT

Para que a gestão governamental possa implementar a execução orçamentária do início de cada ano, deverá cumprir todos os pré-requisitos necessários e autorizados pelo Poder Legislativo. Entretanto, a peça orçamentária poderá ser alterada no decorrer da execução por meio dos chamados créditos adicionais.

2.6 Remanejamento de dotações orçamentárias por meio de créditos adicionais

No entanto, após a aprovação da LOA no Poder Legislativo e sanção pelo Poder Executivo, o orçamento do Estado poderá sofrer várias modificações em função dos chamados créditos adicionais que por meio de decretos do Executivo, pode alterar, mediante remanejamento, até na ordem de 20% do valor total do orçamento anual, isso porque a LOA é composta de um artigo que dá plenos poderes ao chefe do Executivo para efetuar a transposição de orçamento até um limite percentual, nos anos estudados em sete foram de 20% e em apenas um, em 2014 ficou em 10%. Por meio desse instrumento, o Executivo modifica e realoca recursos orçamentários de uma secretaria ou órgão para outro de interesse ou necessidade da gestão. Desta forma, o processo orçamentário se torna uma peça dinâmica e com diversas alterações durante o exercício, e o Poder Executivo tem a seu favor uma posição privilegiada em função dos mecanismos institucionais e legais para efetuar essas transposições e remanejamentos de recursos.

Existem três tipos de créditos adicionais, previsto no artigo 41 da Lei nº 4.320/1964, que são classificados em: 1 – Suplementares que são os destinados para reforço ou incremento de determinada dotação orçamentária que fora insuficiente para suportar determinado gasto; 2 – Especiais, são as aberturas de créditos para determinados tipos de despesas que não foram previstas e que não há dotação aprovada na LOA; 3 – Extraordinários são aqueles créditos destinados para despesas consideradas atos infortúnios ou imprevistas, como desastres naturais, calamidade pública, comoção intestina ou guerras.

Na tabela 04 mostramos os percentuais dos créditos adicionais proposto pelo Poder Executivo e os aprovados pelo Poder Legislativo, apresentamos também os valores das aberturas de créditos adicionais referente a saldos existentes de exercícios anteriores e os créditos adicionais aberto durante o exercício. Mostramos ainda o percentual representativo dos créditos adicionais em relação ao total da Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada.

Tabela 4 - Percentuais de créditos adicionais proposto e aprovado, valores dos créditos adicionais e percentuais de créditos adicionais sobre o valor da LOA - 2011 a 2018 - Em R\$ mil

ANO	% CRÉDITOS ADICIONAIS		VALORES CRÉDITOS ADICIONAIS			LOA / ORÇAMENTO	
	PROPOSTO	APROVADO	Saldo de exercícios anteriores	Créditos dos exercícios	TOTAL	VALOR	%
2011	20%	20%	0	2.626.041	2.626.041	11.240.974	23,36
2012	20%	20%	0	2.843.943	2.843.943	13.001.940	21,87
2013	20%	20%	0	2.359.388	2.359.388	12.810.362	18,42
2014	20%	10%	470.178	2.451.337	2.921.515	13.345.598	21,89
2015	20%	20%	766.830	2.636.052	3.402.882	13.653.061	24,92
2016	20%	20%	576.705	1.340.925	1.917.630	16.553.492	11,58
2017	20%	20%	596.986	804.269	1.401.255	18.429.722	7,60
2018	15%	20%	460.470	487.171	947.641	20.334.403	4,66

Fonte: Autor, 2020. A partir da LOA publicada no D.O.E, e Demonstrativo simplificado do relatório resumido da execução orçamentária (RREO) Anexo 14 (LRF art. 48).

Nos anos em análise, 2011 a 2018, em todas as LOA'S aprovadas, foram previstas em seu artigo 6º, a autorização ao Poder Executivo de abrir créditos suplementares, em consonância com os dispositivos da Lei 4.320/64, na ordem de 20%, com exceção apenas do último ano do governador Silval Barbosa, em 2014, quando aprovou a abertura de créditos suplementares de até 10% sobre o valor total de todas as despesas próprias do governo e da administração centralizada. Contudo, o cálculo desse percentual foi feito sem considerar na sua oneração os créditos suplementares e adicionais pertencentes a Poderes, dívida pública, despesas com pessoal, a saúde, educação, precatórios, outras vinculações constitucionais, convênios, superávit financeiro, incorporações de recursos intra-orçamentárias e previdenciários.

No entanto, na gestão do governador Silval Barbosa a relação LOA/ORÇAMENTO mostra percentuais superiores a 20% em todos os anos com exceção de 2013 que foi de 18,42%. Nos anos de 2011, 2012 e 2014 os percentuais de créditos adicionais de margem de transposição e remanejamento de recursos orçamentários foram de 23,36%, 21,87% e 21,89%, respectivamente, ressaltando que no ano de 2014 o limite máximo aprovado na LOA foi de 10%.

Na gestão do governador Pedro Taques tivemos o ano de 2015 como o de maior percentual de remanejamento em todo o período de análise, isto é, 24,92%, e ainda no ano de 2018 tivemos um caso atípico em que o percentual aprovado foi maior que o proposto pela equipe de governo.

Também durante todo o período aprovou-se a abertura de créditos adicionais, pelo Executivo, dos valores aprovados na LOA referente a reserva de contingência, por meio dos créditos extraordinários. Já os créditos especiais são realizados quando os limites extrapolam os valores aprovados na LOA, ou em função da abertura de uma nova atividade ou projeto que não foram contemplados na alocação orçamentária. Para tanto, o Poder Executivo deve enviar um projeto de lei, que passará pela comissão CFEAO e aprovado em plenário dos parlamentares.

Para a abertura dos créditos suplementares e especiais são considerados os recursos disponíveis mediante o superávit financeiro apurado do exercício anterior, os oriundos de excesso de arrecadação, os provenientes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais e os resultantes de operações de crédito.

Esse dispositivo legal de remanejamento e transferência de recursos orçamentários autorizado ao Poder Executivo e pelo Poder Legislativo mediante a abertura de créditos suplementares e extraordinários, propicia ao governo uma certa tranquilidade e conforto nas escolhas da aplicação dos recursos públicos. Tendo como direito de remanejar e transpor um percentual de vinte por cento do total das despesas fixadas na lei orçamentaria mediante os créditos suplementares, ou seja, após a discussão e aprovação da LOA, o Executivo terá uma margem de manobra de 1/5 do orçamento do Estado.

2.7 Despesas com pessoal e encargos sociais

As despesas com pessoal tem como norma o artigo 169 da Constituição Federal, o qual disciplina que os Estados não poderão exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar e na Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 19, que fixa os limites para União, Estados e Municípios, em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), e em seu inciso II do artigo 20, especifica o limite total e como deverá ser repartido aos poderes. Na tabela 05 apresentamos os percentuais dos entes e dos poderes.

Tabela 5 – Teto dos gastos com despesas de pessoal e encargos - Percentual da Receita Corrente Líquida (RCL)

ÓRGÃOS	GOVERNO FEDERAL	GOVERNO ESTADUAL	MUNICÍPIOS
Ministério Público	0,6%	2,0%	-
Legislativo	2,5%*	3,0%**	6,0%***
Judiciário	6,0%	6,0%	-
Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Total	50,0%	60,0%	60,0%

Nota: * Incluindo o TCU-Tribunal Contas da União; **Incluindo o TCE-Tribunal de Contas do Estado (AL/MT 1,77% e TCE 1,23%); ***Incluindo a TCM-Tribunal de Contas do Município

Fonte: Autor, 2020.

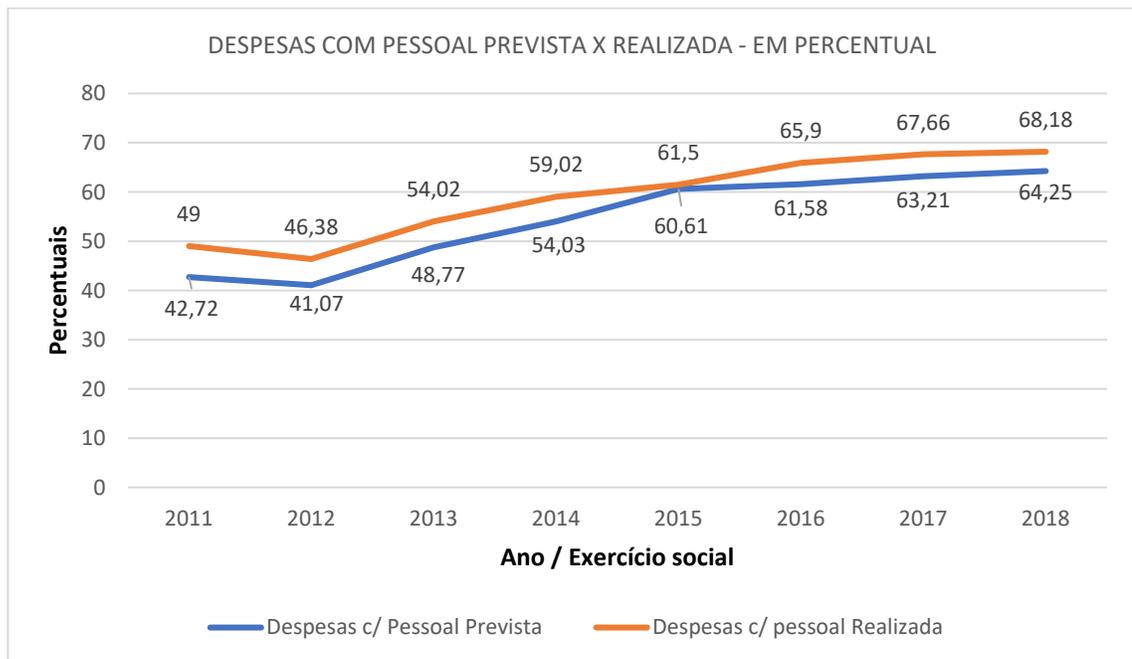
As finanças dos Estados e Municípios têm sido tema frequente nas discussões sobre as administrações públicas, e o Ministério da Fazenda por meio da Secretaria Nacional do Tesouro (STN). Com o intuito de fomentar essas discussões acerca das finanças dos Estados e Municípios, a STN publica anualmente o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, propiciando assim acesso às informações sobre a situação fiscal e garantindo transparência pública.

Na publicação do Boletim de 2019, com os dados referentes ao exercício de 2018, o estudo sobre os gastos com pessoal demonstra que o Estado de Mato Grosso tem um comprometimento de 71,12% da receita corrente líquida com despesas com pessoal, bem acima do limite de 60% definido pela LRF, ficando atrás apenas dos Estados de Tocantins com 79,22% e Minas Gerais 78,13%. Esses índices foram calculados seguindo a metodologia adotada pelo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Tesouro

Nacional, já segundo a metodologia adotada pelos Estados por meio do Relatório de Gestão Fiscal o índice de comprometimento da RCL em despesas pessoal do Estado de Mato Grosso passa a ser de 67,48%, mas continuando em terceiro lugar, ou seja, atrás apenas dos Estados de Minas Gerais com 75,86% e Tocantins com 68,14%, excedendo assim o limite legal estabelecido na LRF.

No gráfico 04 apresentaremos os percentuais das despesas com pessoal, sendo que os valores previstos são de acordo com as LOA'S publicadas no D.O.E-MT, porém, os percentuais das despesas realizadas foram coletados no site da Secretaria de Estado de Fazenda por meio da divulgação dos balanços e seus anexos.

Gráfico 4– Percentual das despesas com pessoal previsto x realizado – 2011 a 2018



Fonte: Autor, 2020. A partir dos dados do Balanço publicado e D.O.E.-MT

A representação dos percentuais evidencia o crescimento das despesas com pessoal no período analisado e o estouro do percentual delimitado pela LRF, que determina também o limite de alerta de 54% e o limite prudencial de 59%. Durante a gestão do governador Silval Barbosa (2011-2014), a maioria dos planos de carreiras e

salários foram revistos e reajustados, com isso, os reflexos financeiros começaram a surgir a partir do seu último ano de mandato, isto é, em 2014 quando o percentual chegou a 59,02%.

Na tabela 06 apresentamos os valores com gastos efetuados com as despesas de pessoal no período em análise de 2011 a 2018, primeiro os valores previstos de acordo com as Leis Orçamentárias anuais que são publicadas no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso (DOE-MT), já os valores executados foram coletados no Relatório resumido da execução orçamentária que são publicizados no site da Secretaria de Estado de Fazenda e, por último, apresentamos os valores publicados no Boletim de finanças dos entes subnacionais elaborado pela Secretaria Nacional do Tesouro (STN).

Verificamos algumas diferenças nos valores das despesas em função da metodologia diferenciada adotada no Relatório do Estado onde os valores divulgados referem-se a despesas brutas com pessoal. São consideradas despesas brutas porque a LRF em seu artigo 19 parágrafo 1º e seus incisos permite a exclusão de algumas despesas de pessoal para cômputo do limite de gastos com pessoal.

Já a STN realiza essas exclusões devido à busca dos limites estabelecidos pela LRF para efeito de controle dos gastos públicos dos entes subnacionais.

Tabela 6 – Valores dos gastos com despesas com pessoal 2011 a 2018
(Previsto x Realizado x STN)

ANO	LOA – VALOR PREVISTO	BALANÇO – VALOR EXECUTADO	VALOR STN/MDF
2011	4.801,	5.325,	-
2012	5.340,	6.094,	-
2013	6.247,	6.869,	-
2014	7.210,	8.103,	-
2015	8.274,	9.418,	7.807,
2016	10.194,	11.219,	8.747,
2017	11.649,	11.762,	10.130,
2018	13.064,	13.151,	11.206,

Nota: Autor, 202. A partir de dados da LOA publicada no D.O.E.-MT, Balanço publicado no site na Secretaria de Fazenda do Estado de MT (SEFAZ) e Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais / MDF / STN.

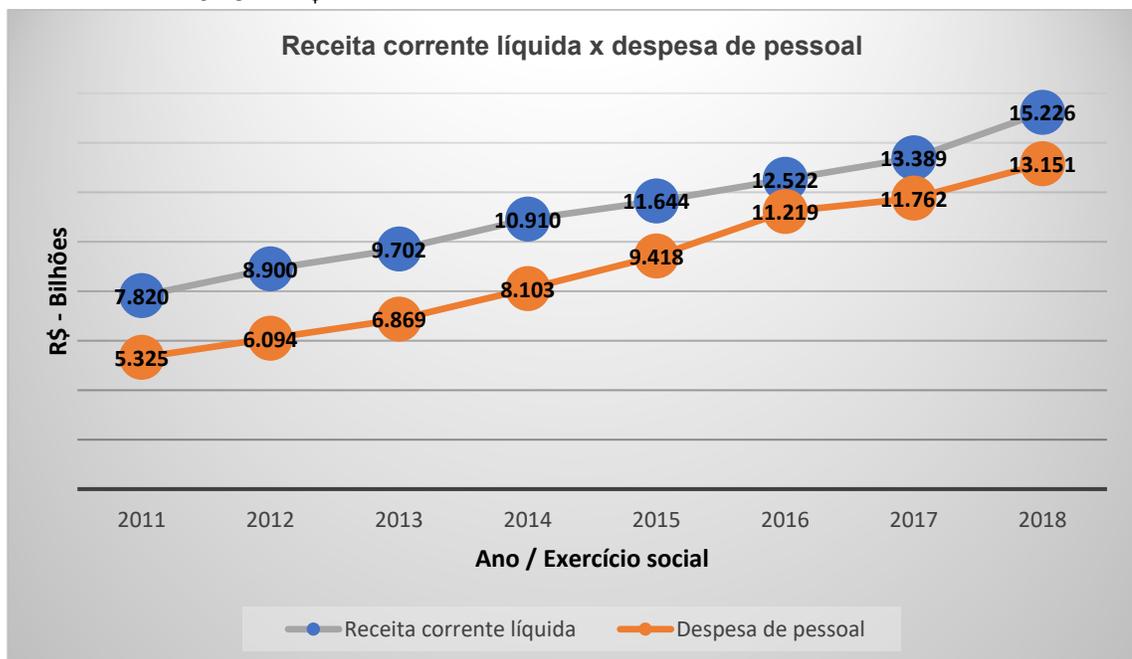
Fonte: O autor, 2020.

Os dados revelam o crescimento dos valores nominais executados durante o período em análise, de 147% passando de 5,325 bilhões para 13,151 bilhões de gastos

com despesas de pessoal. Notamos que os valores para as despesas com pessoal até o ano de 2016 foram subestimados na elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Os dados do gráfico 05 demonstram o comportamento do crescimento da receita corrente líquida versus a despesa de pessoal, percebemos que há durante o período o crescimento maior das despesas em relação as receitas.

Gráfico 5 – Crescimento da receita corrente líquida x despesa de pessoal – 2011 a 2018 – R\$ Milhões



Fonte: Autor, 2020. A partir do Relatório resumido da execução orçamentária – SEFAZ/MT

No ano de 2012, o crescimento da receita foi de 13,81% e o de gastos com a folha de pagamento foi de 14,45% em comparação ao ano de 2011. No ano de 2013 a receita cresceu 9,02% enquanto a despesa de pessoal 12,72%, em 2014 a receita aumentou 12,45% e as despesas de pessoal tiveram o segundo maior crescimento do período analisado 17,95%, no ano de 2015 a receita cresceu 6,73%, e a folha de pagamento teve o terceiro maior crescimento no período de 16,23%, em 2016 a receita aumentou 7,54% e a despesa de pessoal obteve o maior crescimento do período 19,12%. Em 2017, o crescimento da folha foi de 4,83%, e o da receita teve um aumento de 6,92%, por fim em 2018 as receitas cresceram 13,72%, porém, o aumento da folha ficou em 11,81%.

Estudo¹² apresentado pelo governador Pedro Taques para o Fórum sindical, em maio de 2016, sobre a situação fiscal do Estado de Mato Grosso, relata que no período de 2007 a 2015, o impacto do crescimento da folha de pagamento foi em função das aprovações de diversas leis de carreiras, no total 141 aprovadas, das quais 83% tiveram impacto financeiro.

Os dados do levantamento efetuado pela equipe de governo apresentam que no período 15 carreiras tiveram ganho real superior a 100%, sendo a de Auditor e Técnicos da Procuradoria Geral do Estado, que acumularam 218% e 213% respectivamente, de ganhos reais de salário.

O estudo revela ainda que em 35% das leis de carreiras aprovadas no ano de 2014 não se respeitou a iniciativa privativa do Poder Executivo, e não foi observado o período proibitivo vedados por lei no último ano de mandato desobedecendo assim o rito processual de tramitação exigido pelo Estado.

Dentre os novos planos de carreiras aprovados alguns deles previram gatilhos de aumentos para os exercícios seguintes. Por exemplo, para os servidores profissionais da Educação básica, pela Lei nº 510, de 11 de novembro de 2013, foram previstos 10 gatilhos, sendo para 2014 o percentual de 5%, em 2015 de 6% de aumento, em 2016 um aumento de 7%, e para os próximos sete anos, ou seja, de 2017 a 2023 um aumento 7,69% ao ano, que serão acrescidos sobre as tabelas salariais a título de ganho real.

A lei de carreira dos profissionais de Atividade Fundiária e Agrária do Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT) foi reestruturada pela Lei nº 10.042, de 03 de janeiro de 2014 e posteriormente alterada pela Lei nº 10.574, de 04 de agosto de 2017. Foram aprovados gatilhos de aumentos salariais para os três anos seguintes: para 2015 os cargos de Analista Fundiário e Agrário foi previsto o aumento de 7,5% e para os cargos de Agente Fundiário e Agrário de 15%, para o ano de 2016, aprovou-se para os cargos de Analista o aumento de 9,5% e para os Agentes o aumento de 17,5%, para o exercício de 2017. A lei aprovava ainda dois aumentos para as duas categorias, um para o mês de

¹²<http://www.mt.gov.br/documents/21013/4113826/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+do+Governo+do+Estado+para+reuni%C3%A3o+com+o+F%C3%B3rum+Sindical/3f3ec730-b91c-4848-995e-144f204e9ea3>

maio e outro para dezembro, para os Analista foram aprovados dois aumentos de 5,75% e para os Agentes dois aumentos de 9,825%.

Para os profissionais da Defesa Agropecuária e Florestal do Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso (INDEA), o plano de carreira foi reestruturado pela Lei nº 10.041, de 03 de janeiro de 2014 e posteriormente alterado pela Lei nº 10.573, de 04 de agosto de 2017. Essa carreira também teve aprovados gatilhos de aumento salarial para os três exercícios seguintes: para 2015 o cargo de Analista Administrativo de Defesa Agropecuária e Florestal e de Fiscal Estadual de Defesa Agropecuária e Florestal aprovou-se aumento salarial de 7,5% e para os cargos de Agente Fiscal Estadual de Defesa Agropecuária e Florestal e de Auxiliar de Defesa Agropecuária determinou o aumento de 15%, para o ano de 2016, o aumento para Analista e Fiscal aprovado foi de 9,5% e para os Agentes e Auxiliares de 17,5%, já para o exercício de 2017 foram aprovados dois aumentos, sendo nos meses de maio e dezembro, para os Analistas e Fiscais de 5,75% cada um, e para os Agentes e Auxiliares os dois aumentos foram de 9,825%.

Os profissionais Peritos criminais médico-legistas e Peritos criminais odontologistas obtiveram aumentos aprovados por meio da Lei nº 10.048, de 07/01/2014 e depois alterada pela Lei nº 10.575/2017. O plano de carreira aprovou gatilhos para os três anos seguintes: em 2015 um aumento de 7,5%, em 2016 um aumento de 7,5% e para 2017 dois aumentos nos meses de maio e novembro de 3,75% cada.

Outra categoria, os Investigadores e Escrivães da Polícia Judiciária Civil tiveram aumento salarial aprovado por meio da Lei nº 540, de 03 de julho de 2014, alterada pela Lei nº 565, de 13 de maio de 2015. O plano de carreira previa aumento salarial e mais um gatilho de 10% para o exercício de 2016. De acordo com a Secretaria de Estado de Gestão, a categoria teve um aumento médio entre 2007 e 2015 de 31%, o aumento acumulado no período foi de 251% e o ganho real dos profissionais no período foi de 194%¹³.

¹³ <http://www.mt.gov.br/-/4177066-governo-garante-aumento-de-10-a-investigadores-e-escrivaes> - em 14/04/2016

Contudo, vale destacar que os aumentos aprovados para as categorias profissionais do Estado de Mato Grosso, foram efetuados sem prejuízo da revisão geral anual garantida pela Lei Nº 8.278, de 30 de dezembro de 2004, alterada pela Lei nº 10.819, de 28 de janeiro de 2019, ou seja, os aumentos aprovados são ganho real uma vez que as Leis acima estabelecem a política de revisão geral anual da remuneração e do subsídio para os servidores públicos do Poder Executivo Estadual.

Além desses incrementos ocasionados pelos aumentos nas reestruturações de carreiras dos servidores públicos, alguns concursos realizados, impactam sobre os gastos com pessoal. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Educação realizou concurso para professores e técnicos disponibilizando 5.748 vagas¹⁴, em concurso para as Polícia Militar, Polícia Judiciária Civil e Corpo de Bombeiros¹⁵ foram empossados 3.498 novos policiais, concursos realizados na gestão do governador Pedro Taques¹⁶.

Portanto, somente nos dois últimos anos, ou seja ,2017 e 2018, tivemos o crescimento da receita maior que as despesas com pessoal, devido ao limite de gastos de pessoal ter estourado em 2015, conforme gráfico 04, e a notificação efetuada pelo TCE/MT e as sanções previstas pela LRF, em seu artigo 23 parágrafo 3º, aplicadas pela Secretaria Nacional do Tesouro. Tendo em vista essa situação, o Estado tem buscado alternativas para voltar ao enquadramento do limite com despesas de pessoal, e se livrar das sanções e penalidades previstas nas leis.

Nessa busca pelo equilíbrio fiscal, o Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) Nº 10/2017, enviada pelo governo, denominada PEC do Teto dos Gastos Públicos, em 23 de novembro de 2017. Com essa aprovação ficou instituído o programa de Regime de Recuperação Fiscal (RRF) por cinco exercícios financeiros a partir de 2018, criando regras que limitam a expansão dos gastos correntes além da capacidade financeira dos Estados. A aprovação abrange a todos os poderes estaduais. Com essa medida, possibilitou a adesão ao Plano de Auxílio aos Estados e

¹⁴<http://www.mt.gov.br/-/9501183-governador-assina-primeira-posse-do-maior-concurso-da-historia-da-educacao>

¹⁵<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/02/concurso-para-pm-civil-e-politec-com-24-mil-vagas-e-anunciado-em-mt.html>

¹⁶ <http://www.mt.gov.br/-/4833402-governador-garante-direito-de-aprovados-em-concurso-publico>

Distrito Federal, proposto pela União, que prevê o alongamento dos prazos para pagamento das dívidas do estado, propiciando assim um alívio nas contas públicas e conseqüentemente a realização de novos investimentos.

2.8 Gastos com as principais secretarias e os poderes

Na tabela 07 evidenciamos o total das despesas empenhadas pelas Secretaria de Estado de Segurança Pública, Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado de Saúde, juntamente com o percentual sobre o orçamento anual total empenhado por todas as secretárias e órgãos do Estado de Mato Grosso. Os dados foram extraídos do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso, volume II, nos anexos conforme a Lei 4.320/64, anexo 11a – Comparativo da despesa autorizada com a realizada – por unidade orçamentária.

Tabela 7 - Total das despesas empenhadas e percentual sobre o orçamento total empenhado do Estado, das Secretarias: Segurança, Saúde e Educação - 2011-2018 (R\$ milhões)

EXERCÍCIO	SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA UO 19101		SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO UO 14101 e 14601		SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE UO 21101 e 21601		TOTAL DO ORÇAMENTO ANUAL (EMPENHADO)
	EMPENHADO	%	EMPENHADO	%	EMPENHADO	%	
2011	909.938	8,33	1.383.333	12,66	918.349	8,40	10.929.548
2012	1.032.556	7,85	1.599.610	12,17	1.081.057	8,22	13.146.255
2013	1.141.411	8,97	1.837.853	14,45	1.132.752	8,90	12.721.613
2014	1.315.654	9,58	2.055.083	14,96	1.265.484	9,21	13.734.135
2015	1.732.094	12,07	2.220.531	15,47	1.418.279	9,88	14.353.056
2016	2.226.008	13,07	2.563.944	15,06	1.669.791	9,81	17.024.984
2017	2.216.189	12,19	2.557.115	14,06	1.629.363	8,96	18.187.363
2018	2.404.407	12,87	2.791.377	14,94	1.863.771	9,98	18.680.987

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados do Balanço geral do Estado de Mato Grosso, volume II, Anexo 11a - Comparativo da despesa autorizada com a realizada

Os dados apresentam os valores e os percentuais aplicados em cada exercício pelos dois governos no período em questão. Analisando os recursos destinados à Secretaria de Estado de Segurança Pública, verificamos que a gestão do governador Pedro Taques (2015-18) teve como prioridade a aplicação dos recursos públicos nesta pasta, no seu primeiro ano de mandato aumentou em 2,49% os recursos aplicados em relação ao exercício anterior, em 2016 aumentou mais um ponto percentual, chegando ao montante de 13,07%, enquanto a gestão anterior do governador Silval Barbosa (PMDB) 2011-14, aplicou um percentual máximo em 2014 de 9,58% e a mínima de 8,33% em 2011.

A Secretaria de Segurança Pública reteve a maior destinação de recursos e investimentos pelo governador Pedro Taques, principalmente no aumento do contingente

de policiais, como já dito anteriormente no item sobre despesas com pessoal em que o governador deu posse para 3.498 novos policiais e em 2016 autorizou um novo concurso público para preenchimento de 2.442 vagas à polícia do Estado de Mato Grosso. Quando há contratação de novos policiais, conseqüentemente haverá a necessidade de novos investimentos na compra de armamentos e veículos para a realização do trabalho.

O governador Taques a assumir o poder se comprometeu em ser implacável contra a corrupção e o mais transparente da história, até por ter em seu currículo como o procurador que desarticulou a quadrilha que agia na Amazônia Legal, operação que ficou conhecida como caso Sudam e a investigação que originou a apreensão do maior bicheiro do estado de Mato Grosso, o comendador João Arcanjo Ribeiro. O governador realizou concurso público para a secretaria, conforme relatado no item 2.8 despesas com pessoal e investiu no aparelhamento da secretaria.

E os números comprovam que em seu governo deu prioridade às ações da Secretária de Segurança Pública, todavia, a pasta ficou marcada pelo escândalo da chamada Operação Esdras¹⁷ conhecida como 'Grampolândia Pantaneira', que investiga esquema de grampos clandestinos. Alguns secretários de estado foram presos por envolvimento, inclusive o Chefe da Casa Civil e o Secretário de Segurança Pública.

Na Secretaria de Estado de Educação os gastos foram maiores também na gestão do governador Pedro Taques, sendo em 2015 o ano de maior aplicação de recursos no percentual de 15,47% das despesas total do Estado e como menor percentual aplicado no exercício de 2017 de 14,06%, já na gestão do governador Silval Barbosa, o ano de menor aplicação foi em 2012 de 12,17% e o maior em 2014 de 14,96%.

Os valores percentuais aplicados na Secretaria de Estado de Saúde nas duas gestões tiveram pouca variação percentual, tendo o percentual mínimo aplicado em 2012 de 8,22% e o máximo de 9,98% em 2018.

O governador Silval Barbosa durante o seu mandato priorizou as obras de mobilidade urbana e a construção da Arena Pantanal em função do compromisso assumido com a FIFA em ser uma das sedes para realização da Copa do Mundo 2014.

¹⁷<https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/policia-faz-operacao-para-prender-9-em-investigacao-sobre-grampos-clandestinos-em-mt.ghtml>

Para tanto, criou-se a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo – FIFA 2014 (SECOPA), através da Lei Complementar nº 434, de 03 de outubro de 2011, tendo como objetivo: *“construir a infraestrutura necessária para a realização da copa e demais atividades da competição, bem como garantir que a infraestrutura criada sirva como propulsora da melhoria da qualidade de vida da população.”*

Durante os quatro anos da SECOPA foram destinado o montante de R\$ 4,2 bilhões de reais em recursos para a realização das obras e investimentos, conforme tabela 08.

Tabela 8 - Valores das despesas empenhadas e percentuais sobre o orçamento total empenhado do Estado para a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo - FIFA 2014 – SECOPA

EXERCÍCIO	EMPENHADO	%	TOTAL DO ORÇAMENTO ANUAL - EMPENHADO
2011	684.661	6,26	10.929.548
2012	942.810	7,17	13.146.255
2013	1.441.826	11,33	12.721.613
2014	1.148.459	8,36	13.734.135

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados do Balanço geral do Estado de Mato Grosso, vol. II, Anexo 11a - Comparativo da despesa autorizada com a realizada

No mesmo período, o governo Silval Barbosa aplicou o montante de R\$ 4,3 bilhões na Secretaria de Saúde e o mesmo valor também na Secretaria de Segurança Pública, praticamente os mesmos valores destinados a SECOPA. Já na Educação, em função do limite constitucional, o montante aplicado foi de R\$ 6,8 bilhões reais nos quatro anos de governo.

Na tabela 09 relatamos o total das despesas empenhadas pelos poderes judiciário e legislativo: Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Procuradoria Geral de Justiça e Defensoria Pública, juntamente com o percentual sobre o orçamento anual total empenhado por todas as secretárias e órgãos do Estado de Mato Grosso. Os dados foram extraídos do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso, volume II, nos anexos conforme a Lei 4.320/64, anexo 11a – Comparativo da despesa autorizada com a realizada – por unidade orçamentária.

Os poderes judiciário e legislativo do Estado de Mato Grosso, incluindo a Tribunal de Contas do Estado e a Defensoria Pública, têm na Lei de Diretrizes Orçamentária definido o percentual de recursos financeiros a serem repassados pelo Tesouro Estadual, a título de duodécimo, para efetuarem suas propostas orçamentárias. Os percentuais de participação são de: 7,70% para o judiciário, 3,50% para a Assembleia Legislativa, 3,11% para a Procuradoria Geral de Justiça, 2,71% para o Tribunal de Contas do Estado da Receita Corrente Líquida prevista para o ano base da Lei Orçamentária Anual.

No entanto, para as despesas de pessoal e encargos sociais, deverão obedecer aos limites percentuais da receita corrente líquida (RCL), fixados pela Lei Complementar nº 101/200 (LRF), em seu artigo 20 inciso II conforme Tabela 05.

Tabela 9 - Total das despesas empenhadas e percentual sobre o orçamento total do Estado, dos poderes judiciário e legislativo do Estado de Mato Grosso 2011-2018 - (R\$ mil)

ANO	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA- UO 1101, 1302 e1303		TRIBUNAL DE JUSTIÇA - UO 3101 e 3601		PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA-UO 8101 e 8601		TRIBUNAL DE CONTAS UO 21101		DEFENSORIA PÚBLICA UO 10101		TOTAL DO ORÇAMENTO ANUAL
	EMPENHADO	%	EMPENHADO	%	EMPENHADO	%	EMPENHADO	%	EMPENHADO	%	EMPENHADO
2011	298.079	2,73	667.313	6,11	222.857	2,04	161.321	1,48	54.117	0,50	10.929.548
2012	341.814	2,60	808.696	6,15	254.737	1,94	202.805	1,54	64.558	0,49	13.146.255
2013	357.278	2,81	843.600	6,63	279.667	2,20	253.414	1,99	65.243	0,51	12.721.613
2014	395.825	2,88	1.062.122	7,73	319.913	2,33	264.335	1,92	79.386	0,58	13.734.135
2015	361.904	2,52	1.108.312	7,72	367.131	2,56	311.467	2,17	104.146	0,73	14.353.056
2016	487.508	2,86	1.354.167	7,95	397.618	2,34	303.479	1,78	116.439	0,68	17.024.984
2017	451.520	2,48	1.519.728	8,36	433.275	2,38	326.219	1,79	121.246	0,67	18.187.363
2018	496.700	2,66	1.584.720	8,48	406.239	2,17	323.282	1,73	123.384	0,66	18.680.987

Fonte: Autor, 202. A partir de dados do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso, volume II, anexo 11a, comparativo da despesa autorizada com a realizada

Na gestão do governador Silval Barbosa (PMDB) 2011-15, o repasse efetuado para a Assembleia Legislativa teve no exercício de 2014 o maior percentual recebido de repasses a título de duodécimo com 2,88% do orçamento total do Estado. Já na gestão do governador Pedro Taques (PSDB) 2015-18, o Tribunal de Justiça obteve em 2018 o

seu maior percentual de repasse chegando a 8,48%, a Procuradoria Geral do Estado atingiu o seu ápice de despesas empenhadas em 2015 com 2,56%, o Tribunal de Contas do Estado também atingiu o seu percentual máximo em 2015 com 2,17% e a Defensoria Pública da mesma forma em 2015 atingiu seu maior percentual de empenhos de recursos públicos chegando a 0,73% das despesas totais empenhados pelo Estado.

Os poderes judiciário e legislativo possuem na Constituição suas garantias estabelecidas de repasses constitucionais, disciplinadas na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias e seus limites de despesas de pessoal estabelecidos na LRF. O Poder Executivo tem como atribuição arrecadar, administrar os recursos e garantir os repasses constitucionais vinculados. Diante das dificuldades enfrentadas pelo Estado na administração de seus gastos, os poderes legislativo e judiciário são resistentes a auxiliarem e contribuir com o executivo na contenção dos gastos públicos.

Com a aprovação da PEC 10/2017, chamada de PEC do Teto dos Gastos, a partir do ano 2018 os poderes judiciário e legislativo, para programação de suas despesas por meio dos repasses do Tesouro Estadual, terá como valores o correspondente ao crédito inicial autorizado no orçamento do exercício imediatamente anterior, ou seja, de 2017, mais a correção do Índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA).

Com isso, os valores percentuais dos repasses têm perspectivas de diminuição em relação ao orçamento total, uma vez que o orçamento do Estado, até então, sempre cresceu numa proporção superior ao referido índice de correção. Diante dessa aprovação da PEC do Teto dos Gastos que atinge os poderes, veda o aumento salarial dos servidores públicos, proíbe a contratação e realização de concursos públicos por um prazo de cinco anos.

Por meio dessas medidas adotadas caberá ao poder executivo uma administração dos gastos públicos de forma eficiente para não extrapolar as receitas públicas, conforme tabela 10, na qual demonstramos as receitas previstas, as receitas realizadas, ou seja, o que efetivamente entrou nos cofres públicos e a dotação inicial mais os créditos adicionais e as despesas que foram efetivadas ou realizadas, por meio dos empenhos através de dotações autorizadas.

Tabela 10 - Comparativo das Receitas previstas e realizadas com as Despesas iniciais e empenhadas - 2011 a 2018 (R\$ mil)

EXERCÍCIO	RECEITAS		DESPESAS	
	Receitas Previstas Inicial	Receitas Realizada	Dotação Inicial + Créditos Adicionais	Dotação Autorizada = Despesas Empenhadas
2011	11.238.033	10.687.042	13.864.075	10.587.500
2012	13.001.940	13.336.935	15.845.869	13.146.255
2013	12.810.348	12.712.506	15.169.737	12.721.613
2014	13.345.588	13.916.006	15.796.925	13.734.135
SOMA (1)	50.395.909	50.652.489	60.676.606	50.189.503
2015	13.653.061	14.055.373	17.894.417	14.353.056
2016	16.553.492	16.638.919	16.553.492	17.024.984
2017	18.429.222	18.187.363	19.233.492	18.187.363
2018	20.334.403	18.122.751	20.851.574	18.680.987
SOMA (2)	68.970.178	67.004.406	74.532.975	68.246.390
TOTAL (1+2)	119.366.087	117.656.895	135.209.581	118.435.893

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados do Demonstrativo simplificado do Relatório resumido da execução orçamentária (RREO) - Anexo 14 - LRF, artigo 48.

Nessa tabela, identificamos os problemas financeiros nas gestões em análise, no primeiro período de 2011-14 do governador Silval Barbosa, a previsão de receitas somam 50,395 bilhões, e foram efetivamente realizado o montante de 50,652 bilhões, já as despesas fixadas por meio da dotação inicial aprovado em LOA mais os créditos adicionais foram de 60,676 bilhões, contudo, as dotações autorizadas, ou seja, as despesas empenhadas ficaram em 50,189 bilhões, obtendo assim no período um superávit de 462,9 milhões.

Na gestão do governador Pedro Taques de 2015-18, as previsões das receitas foram 68,970 bilhões e em contrapartida as receitas realizadas foram menores, ficando em 67,004 bilhões de reais, houve, portanto, uma superestimação das receitas no período. As despesas iniciais aprovadas em LOA mais os créditos adicionais foram de 74,532 bilhões, e as dotações autorizadas pelo Executivo para empenho foram de 68,246 bilhões, contabilizando no período um déficit de 1,241 bilhões reais.

Com isso, demonstrando uma falha na administração dos recursos financeiros do Estado, onde as despesas autorizadas foram maiores que as receitas efetivamente realizadas.

3 COMISSÃO PERMANENTE DE FISCALIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA AL/MT

Neste capítulo trataremos da CFAEO – Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, composta por deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT). A CFAEO, tem por finalidade formular e exarar pareceres nos projetos de leis referentes aos instrumentos de planejamento: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, e nos créditos adicionais e nos planos e programas estaduais e setoriais. A tramitação desses projetos e programas acontece quase de forma similar ao que ocorre no governo federal, ou seja, segundo um conjunto de determinações legais e regimentos institucionais, os quais relataremos no decorrer do capítulo. Desta forma, abordaremos nesse capítulo o processo de tramitação do PLOA – Projeto de Lei Orçamentária na Assembleia Legislativa Estadual e o papel da CFAEO.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 um conjunto de regras e normas promoveu inovação no processo decisório e na forma de tramitação do orçamento da União, dos Estados e dos Municípios. Estas proposições, tornaram-se um marco para a administração pública, inovando o sistema de planejamento e coordenação do processo e do ciclo orçamentário. Deste modo, os instrumentos de planejamento e o ciclo orçamentário ficou constituído para um período de quatro anos, ou seja, durante um mandato de gestor público: do presidente da república, governador ou prefeito.

No âmbito federal, a regulamentação do processo legislativo da tramitação orçamentária realizou-se inicialmente pela Resolução nº 01/1991 do Congresso Nacional (CN), posteriormente alterada pela Resolução 01/1993, e novamente modificada pela Resolução nº 02/1995, mas foi revogada pela Resolução 01 nº 2001 do CN que, por sua vez, sofre alterações pelas Resoluções nº 01, 02 e 03 de 2003. Esta última, foi revogada pela Resolução nº 01/2006 de 22 de dezembro de 2006, que permanece atualmente em vigência, mas por diversas vezes foi alterada pelas Resoluções sob número nº 03/2008, nº 03/2013, nº 03/2015. Esta resolução dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do artigo 166 da Constituição Federal, e pelo Regimento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). O Regimento

Interno, disposto através da Resolução nº01/91, incorporou-se ao Regimento Comum do Congresso Nacional.

Diversas disposições destas Resoluções e da Constituição estão descritas repetidamente no Regulamento Interno da Comissão, entretanto, foram implantadas inovações como: prática de reuniões de bancada, institucionalização de procedimentos, participação da sociedade através de audiências públicas, equidade distributiva e eficiência alocativa, número de participantes para votação, quantidades e tipos de emendas apresentadas, números de relatorias setoriais.

Os membros da CMO no Congresso Nacional são escolhidos e indicados anualmente pelas representações dos partidos e blocos parlamentares. A composição da CMO é de 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) deputados e 10 (dez) senadores, com um número igual de suplentes. O número de vagas é fixado pela mesa diretora do Congresso na segunda quinzena do mês de fevereiro, de acordo com a proporcionalidade partidária, e os Líderes partidários têm até o quinto dia útil do mês de março, para indicarem os membros titulares e suplentes em quantidade equivalente à proporção da sua bancada na CMO.

A Resolução nº 01/2006 – CN, que dispõe sobre a CMO, em seu artigo 7º § 1º, define ainda a vedação da participação dos mesmos parlamentares, membros titulares ou suplentes, que integraram a comissão no ano anterior, ou seja, a participação dos parlamentares se limitam a 01 (um) ano na Comissão. Essas regras impossibilitam a permanência de deputados por vários anos na comissão, trazendo assim dificuldades para determinados grupos manterem o controle da comissão e obterem poder e vantagens sobre essa fase de apreciação do processo orçamentário. Todavia, esse rodízio obrigatório, impede a formação de parlamentares com expertise na área orçamentária, com capacidade de uma efetiva formulação de políticas e fiscalização sobre o Poder Executivo, deixando assim de contribuir substancialmente no processo de debate e de decisões. Essas regras diferem das que regulam as comissões temáticas, onde os membros têm um período maior de participação, Santos et. al (1997).

Devido à escassez de trabalhos efetuados sobre as comissões de orçamento das assembleias estaduais e a ausência de uma resolução que fixa as normas e tramitação no Estado de Mato Grosso, iremos relatar as regulamentações e formas de tramitação

da Comissão Mista de Orçamento da União, discorrendo sobre os trabalhos por ela realizados na visão de alguns pesquisadores. Posteriormente, abordaremos as regras institucionais, as escolhas dos membros, os trabalhos e a tramitação realizada na CFAEO – Comissão Permanente de Acompanhamento, Execução e Orçamento da Assembleia Legislativa de Mato Grosso e do PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual de Mato Grosso.

Primeiro, relatamos aqui a pesquisa realizada sobre a relação executivo e legislativo na Comissão Mista de Orçamento da União, Santos et al (1997) relatam como ocorre a escolha dos membros da comissão: *“a indicação dos membros da CMO é objeto de intensa disputa entre os partidos e, dentro das bancadas, entre os próprios parlamentares, já que existe a clara percepção de que a participação na Comissão é uma forma importante de influenciar a destinação de recursos para seus redutos eleitorais.”* Ainda segundo Santos et al. (1997:89), na Comissão Mista de Orçamento – CMO, na União, as escolhas do Presidente e dos Vice-presidentes e dos relatores são realizadas previamente através de acordos fechados, acordos esses de negociações e disputas que são realizadas após a indicação dos membros, e na realização do processo de instalação da comissão os membros já estariam escolhidos e simplesmente ocorre a formalização do processo.

Santos (2003:101), em estudo sobre a atuação dos partidos e comissões permanentes no Poder Legislativo, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, relata que são formuladas estratégias para nomeações dos parlamentares junto as comissões. De acordo com o regramento vigente, as escolhas são de competência da mesa diretora, mas estas são transferidas para os líderes parlamentares. Menciona ainda que as escolhas dos membros das comissões parlamentares levam em consideração dois aspectos: a lealdade partidária e a expertise. Os líderes partidários se preocupam não só com a questão do comportamento político leal dos parlamentares como também com sua competência relativa às matérias a serem tratadas na comissão.

A CMO do Congresso Nacional já passou por várias regulamentações como relatado anteriormente, iniciando através da Resolução nº 01/91, e após várias alterações, tem em vigência a Resolução nº 01/06, sempre em busca da transparência, retidão, eficiência e isonomia no trato com as matérias orçamentárias da União.

Resoluções e essas em consonância com a Constituição Federal e o Regimento Comum do Congresso Nacional¹⁸.

A CFAEO não possui Resolução própria que define as normas para a tramitação das matérias orçamentárias na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Suas atribuições e competências são descritas na Constituição Estadual e no Regimento Interno da AL/MT.

Por isso, faremos algumas comparações da forma de tramitação da CFAEO com a CMO. Mesmo a CMO sendo uma comissão mista, portanto, não fazendo parte do sistema de comissões permanentes. Na AL/MT, a CFAEO pertence às comissões permanentes do Legislativo e está regida pelas regras comuns a todas as outras comissões permanentes.

A CFAEO - Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária da AL/MT, integra-se ao Núcleo Econômico juntamente com as comissões de Defesa do Consumidor e do Contribuinte e da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço público. Esta comissão é composta por dez deputados estaduais sendo cinco membros titulares e cinco membros suplentes: um Presidente, um Vice-Presidente, três Membros titulares e cinco como suplentes. Enfatizamos que cada membro titular tem o seu suplente definido, não podendo um suplente assumir a titularidade de outro membro titular pela falta suplente.

Os membros da CFAEO são designados pelo presidente da Assembleia por indicação dos líderes das bancadas partidárias ou pelos blocos parlamentares. Na distribuição dos membros da comissão fica assegurado a representação proporcional dos partidos ou blocos partidários, conforme disciplina o inciso 1º, do artigo 36 da Constituição Estadual.

A comissão permanente de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária tem como atribuições: 1) examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos

¹⁸ O Regimento Comum do Congresso Nacional foi criado com a promulgação da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970, à qual se somam diversas outras resoluções e normas conexas, estabelecendo regras para as sessões conjuntas e para a atividade legislativa mista, quando atuam, conjuntamente, Senado Federal e Câmara dos Deputados.

créditos adicionais emitidos pelo Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo; 2) emitir parecer sobre os planos e programas estaduais e setoriais.

A CFAEO também fiscaliza e acompanha a execução orçamentária, verificando o cumprimento da legislação que rege as finanças públicas. Ainda tem como função exarar parecer sobre as contas anuais de governo, apresentados pelo Poder Executivo ao Legislativo, acompanhar a dívida pública, controlar a arrecadação e a sua efetiva distribuição e analisar os processos licitatórios e contratos de toda a administração pública estadual. Cabe também à comissão receber, quadrimestralmente, o Secretário de Estado da Fazenda para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, em audiência pública, nos termos do artigo 9º, § 4º da Lei Complementar nº 101/2000.

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 369, determina as competências da CFAEO – Comissão Permanente de Acompanhamento e Execução Orçamentária da seguinte forma:

- a) Dar parecer a todos os projetos quanto aos aspectos orçamentários e financeiros em todas as proposições que couber e, em especial, nas que tratam da legislação orçamentária, compreendendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária, a lei orçamentária anual, os créditos adicionais, e suas alterações;
- b) Acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária de acordo com a legislação pertinente;
- c) Emitir parecer nas contas da Administração Pública, do Poder Executivo e sobre expedientes do Tribunal de Contas correlatos à Comissão;
- d) Fazer o acompanhamento da dívida pública interna e externa;
- e) Controlar a arrecadação, repartição dos tributos e contribuições;
- f) Controlar as despesas públicas;
- g) Apreciar a prestação de contas do Poder Executivo;
- h) Analisar os processos licitatórios e contratos da administração pública direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Estado;
- i) Receber, para demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais, em Audiência Pública, o Secretário de Fazenda, ao término dos meses de maio, setembro e fevereiro, nos termos do art. 9º, § 4º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Percebemos pela quantidade de atribuições descritas que a CFEAO não se restringe apenas às questões orçamentárias, mas há um conjunto de ações significativas que envolve todas as questões e matérias relativas às finanças públicas, diferentemente da CMO que trata somente do orçamento da União, uma vez que na Câmara dos Deputados e no Senado Federal tem uma comissão permanente de finanças a qual elabora pareceres para os projetos nos seus aspectos financeiros. Logo, a CFAEO trata-se de uma comissão que tem um papel relevante no Estado quanto ao processo de fiscalizar e acompanhar a elaboração e a execução das políticas públicas através das ações de governo e dos gastos públicos.

Os projetos legislativos que forem matérias relacionadas ao tema Orçamento Público e a aspectos financeiros são distribuídos para a CFAEO. A partir dessa distribuição, o presidente da comissão designa um relator para análise e parecer da matéria. Parecer este que poderá ser pela aprovação, rejeição ou apresentação de emendas aperfeiçoando assim a proposta legislativa. O parecer exarado pelo relator deverá ser analisado pelos demais membros da comissão, que poderão acatarem-no ou rejeitarem-no e posteriormente encaminhá-lo ao Plenário Legislativo para nova votação.

Já a escolha do Presidente da Comissão CFAEO na AL/MT, tem uma importância primordial para conduzir os trabalhos e deliberar sobre as questões das Finanças Públicas do Estado pelo órgão Legislativo, há em comum com o estudo realizados pelos autores mencionados, em dois aspectos: a forma de a indicação dos membros e consideração da expertise dos deputados. Primeiramente, pelo fato de que os membros da comissão tanto titulares como suplentes, são indicados pelos líderes das bancadas partidárias ou blocos parlamentares. Em segundo lugar, as indicações dos membros titulares são feitas pelos líderes das bancadas partidárias e blocos parlamentares levando em conta a expertise e/ou experiência do parlamentar com a gestão financeira e orçamentária pública. Em geral, o cargo de presidente é ocupado pelos parlamentares mais antigos na instituição ou àqueles que possuem experiência comprovada como ex-prefeitos, secretários estaduais e secretários municipais ou outras experiências de gestão.

O processo eleitoral de escolha do Presidente e Vice-presidente se faz na primeira reunião da Comissão, sendo esta conduzida pelo parlamentar com a maior idade. Iremos verificar este perfil dos ocupantes do cargo de presidente mais adiante nos quadros elaborados dos membros das comissões.

O regimento interno em seu artigo 398, disciplina as atribuições do Presidente da Comissão CFEAO:

- I) Determinar os dias das reuniões ordinárias, dando disso ciência à Mesa Diretora, que fará publicar o ato no oficial da Assembleia Legislativa;
- II) Convocar as reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento da maioria da Comissão;
- III) Presidir as reuniões e nelas manter a ordem e a solenidade necessária;
- IV) Dar conhecimento, à Comissão, da matéria recebida, bem como dos Relatores designados;
- V) Designar Relatores e distribuir-lhes a matéria a que deram emitir parecer;
- VI) Assinar pareceres e convidar os demais membros a fazê-lo;
- VII) Determinar a leitura, pelo Secretário da Comissão, da Ata da reunião anterior, e submetê-lo à votação;
- VIII) Conceder a palavra aos membros da Comissão ou, nos termos deste Regimento, aos Deputados que a solicitarem;
- IX) Advertir o orador que se exaltar no decorrer dos debates, ou faltar à consideração a seus pares, ou aos representantes do Poder Público;
- X) Interromper o orador que estiver falando sobre o vencido, ou se desviar da matéria em debate;
- XI) Submeter a votos as questões sujeitas à Comissão e proclamar o resultado da votação;
- XII) Conceder vista das proposições aos membros da Comissão, nos termos deste Regimento;
- XIII) Solicitar ao Presidente da Assembleia substitutos para membros da Comissão, no caso de vaga, ou de impedimento;
- XIV) Representar a Comissão nas suas relações com a Mesa Diretora, com as outras Comissões e, ainda, com o Colégio de Líderes;
- XV) Resolver, de acordo com o Regimento Interno, todas as Questões de Ordem suscitadas na Comissão;
- XVI) Enviar à Mesa Diretora a matéria destinada à leitura em sessão e à inserção na Ata dos trabalhos da Assembleia Legislativa;
- XVII) Remeter à Mesa Diretora, no fim de cada Sessão Legislativa, como subsídio para sinopse dos trabalhos, relatórios sobre as proposições que tiveram andamento na Comissão e as que ficaram pendentes de parecer, para os fins do disposto na alínea "C" do inciso I do artigo 32.

Como ressaltado anteriormente, por Santos et al. (1997), a disputa por ocupação de espaço e de cargos nesta comissão pressupõe a influência e a alocação de recursos pelos deputados em suas bases parlamentares, ou seja, nos municípios que possuem maior reduto eleitoral. Mas, Santos (2003), em seus estudos retrata que as escolhas são baseadas em lealdade partidária e expertise. Portanto, os partidos da base governista têm interesse em cooperar com o governo e suas políticas públicas. Com isso, a participação na comissão de fato ocasiona uma maior proximidade com o executivo, em função das discussões na tramitação no Parlamento, tendo o Executivo a maioria dos membros, e na presidência da comissão, o processo orçamentário torna-se mais factível de aprovação e com menos alteração da proposta do Executivo. Devido a que os deputados da base têm interesses em manterem os programas mais gerais de governo, visto que irão beneficiar grandes grupos ou camadas consideráveis da população.

Não obstante, o papel do Executivo junto ao processo orçamentário é preponderante, visto que a Constituição delega ao Executivo a prerrogativa exclusiva de apresentar toda e qualquer legislação relativa às matérias orçamentárias. Mas também reconhece o direito do Poder Legislativo de apresentar emendas à proposta enviada pelo executivo, com a condicionante de que as emendas deverão ser precedidas de indicação da origem dos recursos necessários para a sua execução.

Assim, para o sucesso junto ao Legislativo o Poder Executivo dispõe de alguns mecanismos para alcançar seus objetivos e manter a sua agenda política junto ao Parlamento. Os estudiosos da Ciência Política brasileira debatem os pressupostos que levam o Executivo ao atingimento de suas propostas legislativas. São visões contrárias, os autores Pereira e Muller (2002 e 2003) , pois defendem a teoria com uma argumentação baseada no modelo distributivista americano, seria o modelo brasileiro de Presidencialismo de Coalizão, associado aos incentivos do sistema eleitoral brasileiro (proporcional de lista aberta), que para funcionar necessitaria oferecer aos parlamentares benefícios, fazendo concessões aos seus interesses eleitorais em troca de apoio ao Executivo. Seriam esses benefícios as emendas parlamentares, implicando assim na adoção de uma política distributivista, fundamental para criar o elo e assegurar dividendos políticos entre os eleitores e os parlamentares. A existência desse vínculo seria, portanto, o processo para o sucesso das carreiras políticas dos parlamentares.

Uma segunda corrente contesta essa visão de que, seja na produção legal ou na alocação de recursos orçamentários, predomina a troca individual entre o Executivo e os parlamentares visando apenas o atendimento a demandas específicas de sua clientela (Figueiredo e Limongi (2002 e 2008)). Nessa linha de pensamento, a troca de emendas parlamentares por voto em apoio às propostas do Executivo, não são o fulcro central para o funcionamento do sistema político. Os autores lembram que não existem apenas emendas individuais, mas há emendas de relatores, de comissão e de bancada, em que os atores institucionais e os partidos têm um papel preponderante. As emendas individuais representam um percentual pequeno do total de emendas parlamentares. E os partidos de coalizão demonstram interesse que os programas de governo sejam implementados para atendimento da população e, como isso, o sucesso do governo que, por conseguinte, torna-se também o sucesso de todos os partidos da base aliada.

A Teoria da Conexão Eleitoral de Mayhew (1974), enfatiza a importância das eleições como motivo de articulação do comportamento dos parlamentares, sendo que na Arena Eleitoral condicionaria o comportamento dos parlamentares na Arena Legislativa. Ainda, discorrendo sobre a conexão eleitoral dos autores acima, Pereira e Mueller (2003:736) relatam que:

A atuação dos partidos políticos na Arena Legislativa seria, assim, basicamente, uma consequência funcional da necessidade de se vencer as eleições. A inferência direta desse argumento, portanto, é que as regras eleitorais incentivam os candidatos a desenvolverem relações personalísticas e individuais com suas bases eleitorais, em vez de mediá-las via partidos políticos, e que isso necessariamente acarreta a diminuição do impacto dos partidos políticos na arena Legislativa.

Diante da teoria apresentada, de um lado temos os analistas defendendo que o sistema político brasileiro funciona em função da adoção de uma política distributivista através de emendas parlamentares. Por outro viés temos os que defendem que o sistema tem a sua funcionalidade devido à concentração de poderes no Presidente da República, dos líderes dos partidos e das coalizões partidárias. Estes, como parte das coalizões de governos, têm interesse em cooperarem e organizarem as demandas individuais, sendo assim, co-responsáveis pelas políticas governamentais. Sob esta ótica, iremos discorrer e analisar a distribuição partidária e a composição da comissão permanente de orçamento da ALMT. Pelos estudos e análises realizados, vemos que a relação Executivo

com o Legislativo no Estado de Mato Grosso baseia-se no modelo partidário, uma vez que, nos dois períodos estudados, verificamos que os governadores desde o início de suas gestões preocuparam-se em manter a maioria dos deputados em sua base aliada, em ter na Presidência da Comissão de Orçamento e na Presidência do Parlamento um deputado dos partidos da coalizão.

3.1 Distribuição partidária dos Secretários de Estado e dos Membros da Comissão

No período análise de 2011 a 2018, referente a dois mandatos de executivos junto ao estado de Mato Grosso, verificamos que a Presidência da Comissão ficou sempre a cargo de um Deputado da base governista.

No mandato do governador Silval Barbosa, eleito para o período de 2011 a 2014, a coligação composta pelo então grupo teve êxito nas eleições ainda no primeiro turno com 51,21% dos votos válidos. O quadro dos candidatos deste pleito e suas coligações tiveram as seguintes configurações (quadro 06).

Quadro 6 – Resultado das eleições para Governador no Estado de Mato Grosso - 2010

CANDIDATO	PARTIDO	% VOTOS	COLIGAÇÃO
Governador Silval Barbosa Vice-Governador Chico Daltró	PMDB PP	51,21% ELEITO	PMDB - PRB / PP / PT / PMDB / PTN / PC do B / PR / PHS / PTC / PRP / PSC
Governador Mauro Mendes Vice-Governador Otaviano Pivetta	PSB PDT	31,85%	PSB - PDT / PV / PSB / PPS
Gov. Wilson Santos Vice-Governador Dilceu Dal Bosco	PSDB DEM	16,55%	PSDB - PTB / PSL / DEM / PT do B / PRTB / PMN / PSDB / PSDC
Gov. Marcos Magno Vice-Governador José Roberto	PSOL PSOL	0,39%	PSOL

Fonte: TRE-MT, 2010.

O governador eleito Silval Barbosa (PMDB), foi deputado estadual por dois mandatos, no período de 1998 a 2006. Exerceu nos anos 2003/2004 a função de Primeiro Secretário da AL/MT e 2005/2006 a função de Presidente da AL/MT. Em 2006, concorreu e foi eleito ao cargo de Vice-governador do Estado na chapa com o Governador Blairo Maggi (PR), o qual em março de 2010 deixou a função de governador do Estado de MT para disputar uma vaga ao Senado Federal. Com isso, Silval Barbosa em 31/03/2009 foi empossado como governador do Estado de Mato Grosso. Portanto, 2014 foi reeleito governador vencendo os concorrentes Mauro Mendes (PSB) e Wilson Santos (PSDB) no primeiro turno das eleições.

Muitos partidos compuseram a coligação para a eleição do governador Silval Barbosa, com isso, a participação dos partidos na composição de governo foi bastante disputada pela base de apoio nas eleições. O quadro abaixo mostra os secretários e respectivos partidos nomeados pelo governador no período de 2011 a 2014 (Quadro 07).

Quadro 7 - Relação dos Secretários nomeados pelo governador Silval Barbosa - Gestão 2011 a 2014 (continua)

SECRETARIA	SECRETÁRIO	PARTIDO	PERÍODO
Casa Civil	Eder de Moraes Dias	PR	01/2011 a 04/2011
" "	José Esteves de Lacerda Filho	PMDB	04/2011 a 12/2012
" "	Pedro Nadaf	PR	01/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ)	Edmilson José dos Santos	PR	01/2011 a 06/2012
" "	Marcel Souza de Cursi		06/2012 a 12/2014
Secretaria de Estado de Administração (SAD)	Cesar Roberto Zilio	PR	01/2011 a 12/2012
" "	Francisco Anis Faiad	PMDB	01/2013 a 12/2013
" "	Pedro Elias Domingos de Mello		01/2014 a 12/2014
Secretaria de Estado de Planejamento e Coord. Geral (SEPLAN)	José Gonçalves Botelho do Prado		01/2011 a 12/2012
" "	Arnaldo Alves de Souza Neto	PR	01/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado de Educação (SEDUC)	Rosa Neide Sandes de Almeida	PT	01/2011 a 11/2011
" "	Ságuas Moraes	PT	11/2011 a 10/2013
" "	Rosa Neide Sandes de Almeida	PT	10/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado de Cidades (SECID)	Nico Baracat	PMDB	01/2011 a 06/2012
" "	Gonçalo Aparecido de Barros	PMDB	06/2012 a 12/2012
" "	Chico Daltro	PSD	12/2012 a
Secretaria de Estado de Transporte e Pavim. Urbana (SETPU)	Arnaldo Alves de Souza Neto	PR	01/2011 a 12/2012
" "	Ananias Filho	PR	01/2013 a 12/2014
Secretaria de Est. De Trabalho, Emprego, Cidadania e Assist. Social (SETECS)	Roseli Barbosa	PMDB	
Secretaria de Est. De Indústria, Comércio, Minas e Energia (SICME)	Pedro Nadaf	PR	01/2011 a 12/2012
" "	Alan Zanata	PMDB (cota PR)	01/2013 a
Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP)	Diógenes Curado Filho	PR	01/2011 a 02/2013
" "	Alexandre Bustamante dos Santos		02/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Pedro Henry	PP	01/2011 a 11/2011
" "	Vander Fernandes	PP	11/2011 a 01/2013
" "	Mauri Rodrigues de Lima	PP	01/2013 a 10/2013

Quadro 7 - Relação dos Secretários nomeados pelo governador Silval Barbosa - Gestão 2011 a 2014 (conclusão)

"	"	Jorge Lafetá		11/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo (SEDTUR)		Teté Bezerra	PMDB	
Secretaria de Estado de Cultura (SEC)		João Malheiros	PR	01/2011 a 01/2013
"	"	Janete Riva	PSD	01/2013 a 04/2014
"	"	Fabiano Prates	PMDB	04/2014 a 12/2014
Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA)		Alexander Maia	PR	01/2011 a 08/2011
"	"	Vicente Falcão	PR	08/2011 a 12/2012
"	"	José Esteves de Lacerda Filho	PMDB	01/2013 a
Secretaria de Estado de Comunicação Social (SECOM)		Osmar de Carvalho	PMDB	01/2011 a 02/2012
"	"	Carlos Rayel		02/2012 a 04/2014
"	"	Marcos Lemos		04/2014 a 12/2014
Secretaria de Estado de Esportes e Lazer (SEEL)		Carlos Antônio de Azambuja	PP	01/2011 a 03/2012
"	"	José de Assis Guaresqui	PP	04/2012 a 12/2014
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECITEC)		Euliane Lima	PSD	01/2011 a 10/2011
"	"	Adriano Breunig	PSD	10/2011 a 03/2012
"	"	Áurea Regina Alves Ignácio		03/12 a 12/2012
"	"	Rafael Bastos	PMDB	01/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado de Desenv. Rural e Agricult. Familiar (SEDRAF)		José Domingos Fraga	PSD	01/11 a 03/2012
"	"	Carlos Luiz Milhomem		03/12 a 12/2013
"	"	Meraldo de Figueiredo Sá	PSD	12/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH)		Paulo Lessa		2011 e 2012
"	"	Luiz Antônio Pôssas de Carvalho		03/2013 a 12/2014
Secretaria de Estado Extraordinária da Logística Intermodal de Transportes		Francisco Vuolo	PR	01/2011 a 07/2012
"	"	Edmilson José dos Santos	PR	07/2012 a 12/2014

Fonte: Autor, 2020.

Na nomeação dos Secretários de Estado verificamos que o governo Silval Barbosa (PMDB) contemplou os partidos que compuseram a sua coligação eleitoral, em especial, os partidos PR, PMDB, PT, PP ocuparam diversas secretarias, conforme quadro acima. Fizeram também parte da coalizão de governo, ocupando secretarias o DEM, e posteriormente, mediante a sua criação no Estado o PSD. O partido PR comandado pelo ex-governador Blairo Maggi, eleito senador da república, elegeu também dois deputados federais, Wellington Fagundes e Homero Pereira. Já o partido PT ficou na condução da Secretaria de Educação e elegeu também um deputado federal, Sâguas de Moraes, o partido PP comandado pelo aliado José Riva (PP) elegeu um deputado federal, Eliene Lima, e o partido PMDB do governador, elegeu Carlos Bezerra (PMDB) deputado federal. O partido DEM que passou a fazer parte da base aliada elegeu o deputado federal Júlio Campos. Com isso, o governo Silval Barbosa tinha como aliados no início de sua gestão seis dos oito deputados federais e dois dos três senadores, Blairo Maggi (PR) e Jaime Campos (DEM).

Verificamos que o Partido da República (PR), capitaneado pelo ex-governador e agora Senador da República Blairo Maggi obteve a maioria das Secretarias de Estado sob seu poderio, chegando ao total de nove secretarias de um total de vinte. O ex-governador Blairo Maggi renunciou ao cargo de governador, em função de um novo projeto, fez a sucessão por meio de até então seu vice-governador e emplaca uma expressiva quantidade de secretários de seu partido na gestão do então governador eleito Silval Barbosa, e secretarias essas sendo, Casa Civil, Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), Secretaria de Administração (SAD), Secretaria de Transporte e Pavimentação Urbana (SETPU), Secretaria de Segurança Pública (SESP), Secretaria de Cultura (SEC), Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), Secretaria de Indústria, Comércio, Minas e Energia (SICME) e a recém-criada Secretaria Extraordinária da Logística Intermodal de Transportes. Logo, o PMDB, partido do governador obteve quatro secretarias, o Partido Social Democrata (PSD) duas secretárias, o Partido dos Trabalhadores (PT) uma a Secretaria de Educação, o Partido Progressista uma secretaria, e o Partido Democrata (DEM) uma secretaria e duas secretarias compostas por secretários sem partidos.

A mudança de secretários durante a gestão do governador Silval Barbosa foi intensa durante os quatro anos, como demonstrado no quadro 07. Outrossim, as mudanças de partidos realizadas pelos deputados também foram muitas, relatamos abaixo o movimento e mudanças de partidos em 2011.

Após o pleito eleitoral de 2010, especificamente no ano de 2011, houve um movimento nacional, capitaneado pelo então prefeito de São Paulo Gilberto Kassab para criação do PSD – Partido Social Democrático. No Estado de Mato Grosso liderado pelo então presidente da Assembleia Legislativa deputado José Riva, até então do PP – Partido Progressista, criou-se o PSD arregimentando então três deputados federais, cinco deputados estaduais, 46 prefeitos e cerca de 350 vereadores, além do vice-governador Chico Dalto¹⁹.

Com a criação do PSD, o governador fortaleceu a sua base governista junto à Assembleia Legislativa, tendo o apoio dos 05 (cinco) deputados do partido e a participação do deputado José Domingos Fraga²⁰ junto à comissão CFAEO, como presidente no exercício de 2013. O deputado já fazia parte do governo Silval como secretário de Desenvolvimento Rural - SEDER, numa composição de base de governo feita após as eleições com o partido DEM. Com a filiação ao PSD, o deputado deixa a SEDER, secretaria cota do partido, e volta à Assembleia Legislativa. Nos outros três anos, a presidência da comissão também foi ocupada por parlamentar da base do governo (quadro 08).

¹⁹ Matéria publicada no site Diário de Cuiabá em 28/09/2011, <http://www.diariodecuiaba.com.br/detalhe.php?cod=399892>

²⁰ De acordo com a matéria veiculada no dia 08/11/2011, <http://www.hipernoticias.com.br/politica/por-telefone-deputado-ze-domingos-dispensa-o-dem-e-se-filia-ao-psd/5903>

Quadro 8 - Deputado Presidente da Comissão CFAEO 2011-2014

ANO / EXERCÍCIO	DEPUTADO	PARTIDO
2011	Dep. Hermínio J. Barreto	PR
2012	Dep. Percival Muniz	PPS
2013	Dep. José Domingos Fraga	PSD
2014	Dep. Hermínio J. Barreto	PR

Fonte: Autor, 2020.

Portanto, a comissão no período do mandato do governador Silval, teve o deputado Hermínio J. Barreto, durante dois exercícios, à frente da comissão, deputado este que desde as eleições sempre esteve na base governista. O PR, partido do deputado, participou da coligação que levou o então governador ao cargo no Executivo Estadual e com expressiva participação no comando da maioria das Secretarias de Estado. O deputado Percival Muniz (PPS) esteve à frente da comissão CFAEO no exercício de 2012, que também fazia parte da base governista de apoio ao Executivo Estadual.

Aferimos que os deputados que presidiram a comissão durante o mandato do governador Silval Barbosa, foram parlamentares com experiências de gestão pública. O deputado Hermínio J. Barreto iniciou a vida política como vereador, depois, como suplente, assumiu por dois anos o cargo de deputado estadual, em seguida, foi prefeito do município de Rondonópolis-MT e novamente deputado estadual. O deputado Percival Muniz também iniciou sua vida política como vereador no município de Rondonópolis-MT, depois foi eleito deputado federal, Secretário de Estado em Mato Grosso, prefeito do município de Rondonópolis-MT por duas gestões, e posteriormente, eleito como deputado estadual. Já o deputado José Domingos Fraga principiou na carreira política como vereador e foi prefeito do município de Sorriso-MT por três mandatos, e como deputado estadual elegeu-se também por três mandatos, sendo o último no pleito de 2014, estreou em 2011 na gestão de Silval Barbosa como secretário a frente da Secretária de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (SEDRAF) quando ainda estava no Partido Democratas, mudou-se para o PSD, em 2012, que também compunha a base governista.

Podemos dizer que durante o mandato do governador Silval Barbosa houve um trabalho forte do Executivo no sentido de obter adesão dos partidos junto ao Legislativo para apoio de sua agenda e de seus projetos de governo, confirmando assim a teoria de Figueiredo e Limongi (2002 e 2008) de que uma base governista é feita por lideranças e partidos que participaram da coligação eleitoral e fizeram parte do governo.

Para o Poder Executivo no período de 2015 a 2018, elegeu-se para governador o ex-procurador federal e ex-senador da república Pedro Taques, com a coligação Coragem e Atitude para Mudar, composta pelos partidos PDT / PP / DEM / PSDB / PSB / PPS / PV / PTB / PSDC / PSC / PRP / PSL / PRB. A coligação obteve êxito nas eleições ainda no primeiro turno com 57,25% dos votos válidos. O quadro dos candidatos deste pleito e suas coligações tiveram as seguintes configurações (quadro 09).

Quadro 9 – Resultado das eleições para Governador do Estado de Mato Grosso 2014

CANDIDATO	PARTIDO	% VOTOS	COLIGAÇÃO / PARTIDOS
Governador Pedro Taques Vice-governador Carlos Fávaro	PDT PP	57,25% ELEITO	PDT / PP / DEM / PSDB / PSB / PPS / PV / PTB / PSDC / PSC / PRP / PSL / PRB
Governador Lúdio Cabral Vice-governador Tetê Bezerra	PT PMDB	32,45%	PT / PMDB / PROS / PR / PC do B
Governadora Janete Riva Vice-governador Aray Fonseca	PSD PSD	9,92%	PSD / PTC / PTN / PEN / PRTB / SD
Governador Marcos Magno Vice-governador José Roberto	PSOL PSOL	0,39%	PSOL
Governador Muvuca Vice-governador Elves Carvalho	PHS PHS	0,00%	PHS / PMN

Fonte: TRE-MT, 2014.

O governador Pedro Taques assumiu o mandato com o lema para a sua gestão de “Estado de Transformação”, prometendo ser implacável com a corrupção e ser o governo mais transparente da história do Estado.

A escolha dos Secretários de Estado foi preferencialmente com perfil técnico, justificando que o momento político nacional e estadual assim necessitava. “O Brasil passa por um momento diferente e Mato Grosso também passa por um momento

diferente” (fala do governador Pedro Taques, no discurso de posse), relatou ainda que não poderia criminalizar a política e que nomearia políticos para outras áreas e setores da sua gestão.

Deste modo, as escolhas dos Secretários de Estados decorreram de acordo com o perfil técnico adequado para cada pasta, sem a indicação e participação dos partidos que compuseram a base eleitoral. Dos dezessete secretários escolhidos somente dois tinham militância partidária, o Secretário de Educação Permínio Filho (PSDB) e o Secretário de Agricultura Familiar Suelme Fernandes (PSB). Nomearam-se dois Promotores de Justiça e um Defensor Público para as secretarias de Segurança Pública, Meio Ambiente e Justiça e Direitos Humanos. Para Secretário-chefe da Casa Civil designou-se seu primo o Advogado Paulo Taques, dois Secretários nomeados assessoravam-no enquanto Senador da República o professor Marcos Marrafon para a Secretaria de Planejamento e Valdiney Arruda para a Secretaria de Trabalho e Assistência Social. A frente da Secretária de Saúde (SES) nomeou o servidor efetivo Marcos Bertúlio, para a Secretária de Ciência e Tecnologia a professora Luzia Trovo e o Maestro Leandro Carvalho para a Secretária de Cultura.

Da iniciativa privada trouxe o Diretor Financeiro da Unimed sr. Paulo Brustolin para a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e do Grupo Educacional Kroton, o Secretário de Gestão (SEGES) sr. Julio Modesto, de origem do agronegócio vieram o Secretário de Infraestrutura (SINFRA) sr. Marcelo Duarte, ex-diretor da Associação dos Produtores de Soja (APROSOJA) e o sr. Seneri Paludo para a Secretária de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), ex-diretor da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (FAMATO), sendo esses dois últimos provenientes de grupos de interesses econômicos.

Em vista disso, a composição do primeiro escalão do governo Taques foi com viés técnico e de grupos com interesses econômicos, tendo com isso gerado alguns descontentamentos por parte do Poder Legislativo, onde diversos deputados reclamavam da atuação e tratamento dado aos parlamentares pelos secretários.

Contudo, mesmo com as relações entre os poderes estremecidas, o Poder Executivo não obteve dificuldades para aprovar a sua agenda junto ao Parlamento, em função do conturbado momento de escândalos de corrupções, desvios que se apuravam

no Estado da gestão anterior e que tinham envolvimento de vários deputados, conforme relatado no capítulo IV.

No quadro 10 apresentamos as relações dos Secretários de Estado, com as substituições que fizeram parte da equipe de gestão do governador Pedro Taques, a grande dificuldade encontrada foi achar a filiação partidária deles.

Quadro 10 - Relação dos Secretários nomeados pelo governador Pedro Taques - Gestão 2015 a 2018 (continua)

NR.	SECRETARIA	SECRETÁRIO	PARTIDO	PERÍODO
1	Secretaria da Casa Civil	Paulo Taques	Sem Partido	01/2015 a 05/2017
	" "	José Adolpho de Lima Avelino Vieira		05/2017 a 10/2017
	" "	Max Russi	PSB	10/2017 a 03/2018
	" "	Julio Modesto		03/2018 a 06/2018
	" "	Ciro Rodolpho Gonçalves		06/2018 a 12/2018
2	Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ)	Paulo Brustolin	Sem Partido	01/2015 a 06/2016
	" "	Seneri Paludo		06/2016 a 12/2016
	" "	Gustavo de Oliveira		12/2016 a 12/2017
	" "	Rogério Gallo		12/2017 a 12/2018
3	Secretaria de Estado de Gestão (SEGES)	Julio Modesto		01/2015 a 03/2018
	" "	Ruy Fonseca		04/2018 a 12/2018
4	Secretaria de Estado de Planejamento e Coord. Geral (SEPLAN)	Marcos Aurélio Marrafon	PDT	01/2015 a 05/2016
	" "	Gustavo de Oliveira		05/2016 a 12/2016
	" "	Guilherme Müller	PSDB	12/2016 a 12/2018
5	Secretaria de Estado de Educação, Esporte e Lazer (SEDUC)	Perminio Pinto Filho	PSDB	01/2015 a 05/2016
	" "	Marcos Aurélio Marrafon		05/2016 a 12/2018
6	Secretaria de Estado de Cidades (SECID)	Eduardo Chiletto	Sem Partido	01/2015 a 12/2016
	" "	Wilson Santos	PSDB	12/2016 a 03/2018
	" "	Juliana Ferrari		03/2018 a 12/2018
7	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC)	Seneri Paludo	Sem Partido	01/2015 a 06/2016
	" "	Ricardo Tomczyk		06/2016 a 07/2017
	" "	Carlos Avalone Júnior	PSDB	07/2017 a 03/2018
	" "	Luiz Carlos Nigro	PSDB	03/2018 a 12/2018
8	Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SINFRA)	Marcelo Duarte Monteiro	Sem Partido	01/2015 a 12/2018
9	Secretaria da Casa Militar	Cel. Antonio Ribeiro Leite		01/2015 a 08/2015
	" "	Cel. Airton Benedito Siqueira Júnior		08/2015 a 01/2017
	" "	Cel. Evandro Alexandre Ferraz Lesco		01/2017 a 12/2018

Quadro 10 - Relação dos Secretários nomeados pelo governador Pedro Taques - Gestão 2015 a 2018 (conclusão)

10	Secretaria de Estado de Saúde (SES)	Marco Aurélio Bertúlio Neves	Sem Partido	01/2015 a 10/2015
	" "	Eduardo Bermudez		10/2015 a 07/2016
	" "	João Batista Pereira da Silva		07/2016 a 03/2017
	" "	Luiz Vitorio Soares	PSDB	03/2017 a 12/2018
11	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECITEC)	Luzia Trovo	Sem Partido	01/2015 a 02/2017
	" "	Domingos Sávio Boabaid Parreira	PSD	02/2017 a 12/2018
12	Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP)	Mauro Zaque	Sem Partido	01/2015 a 12/2015
	" "	Fábio Galindo		12/2015 a 03/2016
	" "	Rogers Elizandro Jarbas		03/2016 a 09/2017
	" "	Gustavo Garcia Francisco		09/2017 a 12/2018
13	Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA)	Ana Lúcia Peterlini	Sem Partido	01/2015 a 03/2016
	" "	Carlos Fávaro	PSD	04/2016 a 12/2017
	" "	André Torres Baby		12/2017 a 12/2018
14	Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH)	Márcio Dorileo	Sem Partido	01/2015 a 01/2017
	" "	Airton Benedito de Siqueira Júnior		01/2017 a 09/2017
	" "	Fausto Freitas		09/2017 a 12/2018
15	Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS)	Valdiney Arruda	PDT	01/2015 a 12/2016
	" "	Max Russi	PSB	01/2017 a 10/2017
	" "	Mônica Camolezi dos Santos Melo		10/2017 a 03/2018
16	Secretaria de Estado de Cultura (SEC)	Leandro Carvalho	Sem Partido	01/2015 a 12/2017
	" "	Kleber Lima		01/2018 a 03/2018
	" "	Gilberto Nasser		04/2018 a 12/2018
17	Secretaria de Estado de Agricultura e Assuntos Fundiários (SEAF)	Suelme Evangelista Fernandes	PSB	01/2015 a 03/2018
	" "	Corgésio Ribeiro Albuquerque	PSB	03/2018 a 12/2018

Fonte: Autor, 2020.

Ao sugiram mudanças de Secretários de Estado, os partidos começaram a ter uma ocupação do primeiro escalão de governo, principalmente o PSDB, partido ao qual o governador se filiou. O PSB que tinha quatro deputados estaduais passou a ocupar a presidência da AL/MT na gestão 2017/2018. O Partido Social Democrático (PSD) capitaneado pelo vice-governador, deteve a presidência da Comissão CFAEO por três anos durante a gestão do governo Taques e em seu último ano passou a ter como presidente seu líder no parlamento o deputado estadual Wilson Santos (PSDB).

Durante o governo de Pedro Taques, novamente parlamentares com experiência de gestão executiva e de apoio ao governo, ocuparam a presidência da Comissão CFAEO, sendo eles os seguintes deputados (quadro 11).

Quadro 11 - Deputado Presidente da Comissão CFAEO 2015-2018

ANO / EXERCÍCIO	DEPUTADO	PARTIDO
2015	Dep. José Domingos Fraga	PSD
2016	Dep. José Domingos Fraga	PSD
2017	Dep. José Domingos Fraga	PSD
2018	Dep. Wilson Santos	PSDB

Fonte: Autor,2020.

O deputado José Domingos Fraga, do PSD que ocupara a presidência da comissão CFAEO no exercício de 2013 durante o governo de Silval Barbosa, exerceu durante três anos consecutivos a presidência. Todavia, no exercício de 2018 assume a presidência o deputado Wilson Santos – PSDB, que iniciou a vida política como vereador no município de Cuiabá-MT, sendo eleito deputado estadual por três mandatos, deputado federal por dois mandatos e prefeito do município do Cuiabá-MT por dois mandatos consecutivos.

O Partido Social Democrático – PSD novamente tem uma história pitoresca, ou no mínimo curiosa, no cenário político mato-grossense. Tendo então sua criação capitaneada pelo ex-presidente da AL/MT, deputado José Riva no ano de 2011, que nas eleições de 2014 para governador, lançou sua esposa Janete Riva como candidata concorrendo e perdendo a disputa para o então eleito governador Pedro Taques. Logo após o pleito de 2014, o então vice-governador eleito Carlos Fávaro, migra do PP para o PSD e assume a sua direção arregimentando vários vereadores, prefeitos e deputados e colocando o partido na base de apoio ao governo.

O também governador Pedro Taques eleito pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT migra para o Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. A filiação ocorrida em 29/08/2015, causou um grande frenesi na política mato-grossense devido à expectativa criada em torno do novo governador e ex-senador eleito pelo PDT. O ato de filiação do então governador ao PSDB teve grande repercussão nacional e foi bastante concorrida contando com a presença dos caciques nacionais do PSDB, como o presidente nacional do partido, senador Aécio Neves, o governador de São Paulo, Geraldo Alckmin, o senador José Serra, o governador do Paraná, Beto Richa, e o governador de Goiás, Marconi Perillo. Marcaram presença também, os governadores de Mato Grosso Sul e do Pará, Reinaldo Azambuja e Simão Jatene, respectivamente, e o presidente regional do PSDB o deputado federal de MT Nilson Leitão²¹. A mudança de partido realizada pelo governador eleito desagradou aos correligionários do partido PDT, partido este que também elegeu dois deputados estaduais, Zeca Viana e Leonardo Albuquerque. O primeiro, presidente do partido, passa a partir da desfiliação do governador eleito a fazer oposição ao governo Taques, enquanto o segundo, vice-líder do governo no Parlamento, transfere-se para o PSD continuando assim na base governista.

Diante dessas mudanças de partidos do governador e vice-governador, o mandatário do Executivo Pedro Taques passa a comandar o estado tendo um Parlamento com uma nova configuração da base governista. Alguns deputados, que eram filiados ao PSD e PR se veem órfãos do líder do Parlamento por mais de duas décadas, a exemplo, o ex-deputado José Riva que fora eleito por cinco mandatos consecutivos ao legislativo estadual. Com estas recomposições, Janaina Riva, filha de José Riva, eleita em 2014 pelo PSD, migra para o PMDB, mantendo-se na condição de oposição ao governo e o PR que tinha a maior bancada no Parlamento, com cinco deputados estaduais fica sem nenhum representante, três se filiam no PSD, um no PSB e um no PSC. Com as mudanças de partidos do governador e do vice-governador no segundo semestre de 2015 e a proximidade das eleições municipais de 2016, os partidos apresentam um novo desenho para o pleito.

²¹ Matéria divulgado pelo site G1 Globo em 29/08/2015 <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/08/pedro-taques-se-filia-ao-psdb-e-diz-que-e-um-soldado-do-partido.html>

Após essas trocas de legendas ou mudanças partidárias, o Poder Executivo Estadual obtém a maioria dos deputados como base de apoio no Legislativo para a proposição de sua agenda. O deputado José Domingos Fraga, que sempre foi um parceiro do ex-presidente da AL/MT, deputado José Riva, continua no partido PSD, agora sob o comando do vice-governador e mantém o poder junto a Comissão CFAEO assumindo a presidência por três mandatos consecutivos.

Essas mudanças de partidos realizados pelo governador Pedro Taques e pelo seu vice Carlos Fávaro, que deixaram o PDT e PP filiando-se ao PSDB e PSD respectivamente, fez com que o Poder Executivo obtivesse a maioria dos deputados na base governista, passando de dez deputados para o total de 18²² deputados aliados no Parlamento Estadual, e também uma projeção maior no cenário político nacional. Desta forma, possibilitou o apoio do Legislativo para sua agenda política, formando uma aliança e assim estabelecendo uma base de apoio de parlamentares que possuíam poderes políticos através das lideranças estabelecidas no Legislativo, indo assim ao encontro da teoria de Figueiredo e Limongi (2002 e 2008).

3.2 A tramitação do PLOA na Assembleia Legislativa

A legislação orçamentária do Estado é composta pelo Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária e do Orçamento Anual. A lei orçamentária estadual tramita dentro da Assembleia Legislativa de acordo com o disciplinado nos artigos 313 a 326 do regimento interno do parlamento estadual de Mato Grosso.

Nessa tramitação legislativa do orçamento há dois conjuntos básicos de escolhas institucionais, de acordo com Praça (2012:11), que poderá ser uma organização descentralizada ou organização centralizada. A coalizão governista no Parlamento tem interesse em uma organização centralizada, em função da formação das comissões, as quais são compostas de acordo com os critérios de proporcionalidade partidária, e tendo o Executivo a maioria no Parlamento, os líderes da coalizão podem ter maior controle sobre o processo e os resultados da alocação

²² Conforme demonstrado na Tabela 4.5 – Quantidade e valores da emendas aprovadas na AL/MT, a relação dos deputados e seus partidos.

de recursos. Com isso, pressupõe apoio ao Executivo dentro da comissão orçamentária, seja para indicar o relator e/ou aprovar o PLOA, de maneira menos onerosa em função da negociação, conjuntamente, com vários atores durante o processo (Praça 2012).

O governo após enviar a sua mensagem juntamente com o PLOA à Assembleia Legislativa direciona uma equipe técnica da Secretaria de Estado de Planejamento à CFAEO para pormenorizar e detalhar os dados do PLOA aos parlamentares e acompanhar a tramitação *pari passu* do projeto no parlamento. Com o intuito de aproximar os deputados, esclarecer e pormenorizar o detalhamento da proposta orçamentária, mas também para realizar a parte política do Executivo junto ao Legislativo.

A mesa diretora ao receber a proposta do projeto de lei, elaborado e encaminhado pelo executivo, realiza a leitura da mensagem do Poder Executivo, ato de registro e comunicação ao plenário. Após essa formalização, a mesa encaminhará no prazo de até dez dias, improrrogáveis, aos deputados a cópia avulsa do projeto de lei orçamentário. Depois de realizada esta distribuição junto aos gabinetes dos deputados, o projeto será colocado em pauta, durante cinco sessões ordinárias para recebimento de propostas de emendas dos parlamentares. As emendas são realizadas pelos parlamentares junto à Secretaria de Serviços Legislativos.

Cumprido esse rito processual, a mesa diretora encaminhará à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, que tem o prazo de cinco dias para apreciar e dar parecer no aspecto constitucional e jurídico nas emendas apresentadas. Posteriormente a esses pareceres, a proposta é encaminhada à comissão permanente de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária para que se manifeste, em um prazo de dez dias, sobre o mérito das proposições e das emendas parlamentares. Poderá a Comissão CFAEO dividir a proposta de despesas orçamentárias em partes²³ e ao final elaborar um parecer em conjunto com o Relator Geral. Ainda assim, no período analisado, ou seja, de 2011 a 2018, não houve a divisão das peças orçamentárias, sendo realizado um parecer só pelo relator indicado pelo presidente da CFAEO.

²³ Regimento Interno – Art. 317, parágrafo único, todavia, não explicita como deverá ser feita esta divisão da peça orçamentária para fins de análise e parecer. Em caso de divisão os Relatores designado deverão elaborar um parecer e ao final o Relator geral elabora um parecer conjunto.

As emendas parlamentares rejeitadas pela CCJR não são mais analisadas pela CFAEO. Como se vê, cabe a CCJR analisar as questões relativas aos aspectos de legalidade e constitucionalidade e a CFAEO aos aspectos de orçamentos e financeiros.

Sobre a participação das duas comissões permanentes, Praça (2012:13), em estudo realizado sobre a organização do processo orçamentário nas assembleias, após examinar as Constituições Estaduais e os Regimentos Internos, afirma que das 27 Assembleias Estaduais em vinte há uma única comissão com competências específicas para tratar de matérias relativas ao orçamento. Em três estados conta a participação obrigatória de outra comissão, a CCJR, são estes os de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e a Paraíba. Em outros quatro estados a participação de outras comissões são opcionais.

Após o PLOA estar devidamente instruído com os pareceres, a proposta de lei orçamentária será incluída na ordem do dia, por três sessões improrrogáveis, para primeira discussão e votação. A discussões terão como foco primeiro os pareceres das comissões e depois será apreciado, uma a uma, as emendas. Na discussão, os deputados poderão falar por dez minutos, com preferência os líderes partidários e posteriormente os autores das emendas parlamentares²⁴, e sobre eles, os relatores.

Por sua vez, as emendas parlamentares que são consideradas aprovadas retornará à Comissão CFAEO para dentro de dois dias, serem incorporadas ao projeto de PLOA, isto é, efetuar o entrosamento das mudanças necessárias. Após o entrosamento, as emendas ficam novamente em pauta durante cinco sessões para recebimento de emendas de segunda discussão. Encerrado este prazo, as proposições voltarão à CCJR e a CFAEO para que dentro de quarenta e oito horas a primeira e de três dias a segunda se pronunciem sobre a emendas parlamentares. Findado esses prazos, o PLOA retorna à Ordem do dia, também no prazo dez dias, procede-se a segunda discussão e votação, por artigo, ou seções de artigos, com as emendas parlamentares introduzidas ao projeto.

Encerradas as votações, a proposição será encaminhada novamente à CFAEO para elaboração da Redação Final, no prazo máximo de cinco dias. O parecer será

²⁴ Artigo 319 do Regimento Interno da AL/MT

incluído na Ordem do Dia, sendo aprovado, a mesa encaminhará para o Poder Executivo.

Enquanto a CMO tem toda uma regulamentação das suas normas e tramitação por meio de uma Resolução, com força de lei, definindo sua estrutura, composição, direção e procedimentos definidos pelo Congresso Nacional, que inclusive, disciplina a participação dos deputados e senadores, determinando que de um ano para o outro, senadores e deputados se alternem no exercício das funções de acordo com a representação dos partidos no Congresso Nacional, uma vez que é vedado a recondução dos parlamentares à participação na comissão²⁵. Já no Estado de Mato Grosso, a CFAEO carece de uma Resolução ou Regimento que norteiem as suas ações, em relação ao mandato dos membros, não há nenhuma regulamentação, sendo que os mesmos podem ser reconduzidos aos cargos. Como vimos, o deputado José Domingos Fraga foi, não só membro da comissão, como exerceu a função de presidente da CFAEO nos anos de 2013, 2015, 2016 e 2017.

A necessidade de um Regimento próprio que regulamente os trabalhos a forma de direcionar, conduzir, compor os procedimentos dos trabalhos dos parlamentares, como na União através da Resolução nº 01. Verifica-se na fala do Presidente da CFAEO deputado José Domingos Fraga direcionado ao Relator do PLOA deputado Hermínio J. Barreto, conforme Ata Nº 25 da Audiência Pública do PLOA/2011, Projeto de Lei nº 316/10, Mensagem 90/10, realizada em 10/11/2010:

Tenho certeza, pela sua experiência, pela sua dedicação e pelo apoio que Vossa Excelência tem recebido desta Casa e desta Comissão que, com certeza, Vossa Excelência fará um brilhante trabalho, e pela primeira vez nos últimos três anos temos um cronograma de atividades de discussão, de recebimento de Emendas, de deliberações nas comissões, tanto de mérito como também de Constituição, Justiça e Redação, e data já marcada para que possamos encaminhar o autógrafo ao Poder Executivo, com o Projeto já aprovado. (Ata de Audiência Pública nº 25, de 10/11/2010)

Concordamos com Santos et. al (1997), quando relata em seus estudos que a manutenção de um mesmo deputado na comissão por vários mandatos seguidos poderá gerar um certo controle da situação e a obtenção de vantagens nesta fase de tramitação do processo orçamentário na comissão. Por outro lado, como destacado pela autoras, o parlamentar adquire uma certa expertise e contribui de forma relevante

²⁵ De acordo com a artigo 7º, inciso 1º da Resolução nº 01, de 2006-CN;

nos debates para as tomadas de decisões das políticas públicas através da política orçamentária.

3.3 Audiências Públicas do PLOA

As comissões CFAEO e CCJR realizam as audiências públicas com a presença das autoridades do Poder Executivo, Judiciários e diversos atores da sociedade para que apresentem os parâmetros e as premissas utilizados na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual. A LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48 define parâmetros a respeito dos princípios da transparência nos gastos públicos. Posteriormente, através da Lei nº 156/16, de 28/12/2016, houve modificação da redação do artigo acima, propondo assim o incentivo à participação da população, para compreensão do processo que evidencia os princípios norteadores do crescimento a curto e médio prazo. Assim, o Inciso 1º, do artigo 48 passa a ter a seguinte redação: *“Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”*.

Com esses objetivos, são realizadas as audiências públicas que além de ter todos os seus processos evidenciados e expostos à sociedade, a CFAEO e a CCJR promovem a participação dos representantes do Poder Executivo, autoridades dos demais poderes e a participação popular. Nesse momento, a proposta é levada ao público, através das audiências públicas para dar transparência, e assim, promover a participação e o controle social.

No período em análise de oito anos, ou seja, de 2011 a 2018, o governo participou ativamente nas audiências públicas, realizadas pela Assembleia Legislativa, principalmente através das Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ e da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral - SEPLAN. Sendo que a primeira expõe a metodologia de cálculo da receita pública, considerando a média histórica de realização da receita e toda a dinâmica do setor produtivo no estado. A estimativa das receitas públicas estadual é realizada com base em dois métodos de previsão, sendo primeiramente realizada a previsão das receitas tributárias, com ênfase no ICMS, principal receita do estado e depois, um segundo

método que são as previsões das receitas não tributáveis e demais receitas do Tesouro Estadual.

O método considera o comportamento da oferta e da demanda agregadas as atividades econômicas. A receita de ICMS do estado de Mato Grosso é separada em 16 (dezesesseis) segmentos econômicos. Já índices de correção das receitas são baseados no PIB e no IGD-PI para a realização da projeção dos valores para o exercício seguinte, tendo como base o exercício anterior. Essa projeção é realizada através de em método econométrico de regressão, desenvolvido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE).

Cabe à SEPLAN realizar a fixação das despesas e expor em audiência pública a distribuição, de forma resumida, dos grandes números, dos grandes agregados de receita e de despesa da proposta orçamentária, com base no princípio do equilíbrio entre receitas e despesas, no qual a receita é estimada e a despesa definida em função da estimativa fixada. As receitas totais são apresentadas subdivididas em três grupos: receitas correntes, receitas de capitais e receitas intra-orçamentárias. Já as despesas totais são agregadas em dois grandes grupos: despesas correntes, despesas de capitais e também a chamada Reserva de Contingência. Feita a exposição dos grandes grupos, pela Secretaria de Estado de Planejamento, passa à descrição do percentual de variação que os poderes receberão em relação ao ano anterior, e o percentual de participação dos poderes na proposta orçamentária.

Portanto, em todos os exercícios analisados foram efetuadas duas Audiências Públicas para apresentação e discussão sobre o PLOA. Sendo que a primeira foi comandada pela CCJR e a segunda pela CFAEO. O governo, na primeira audiência está sempre presente, além das duas secretarias envolvidas no processo de elaboração, SEPLAN e SEFAZ, com as secretarias que fazem parte da área econômica e instrumental do governo. Já na segunda, o governo, geralmente, se faz presente com as secretarias que possuem enfoque na área social, ou seja, as secretarias das áreas finalísticas do governo, em especial saúde, educação e segurança.

Além da condução realizada pelas comissões permanentes da Assembleia Legislativa, CCJR e CFAEO, e da efetiva participação da equipe de governo, por meio das secretarias envolvidas na elaboração do projeto de lei, e nas demais secretarias que apresentam de forma sucinta os programas e projetos que irão realizar através

da previsão orçamentária, quais são as demais pessoas ou grupos de interesse que participam das audiências públicas do PLOA? Na próxima seção relataremos os participantes interessados e que discutiram o projeto nas audiências públicas no período mencionado.

3.4 A participação de grupos de interesses no PLOA

Averiguamos que no período analisado a participação da população nas audiências públicas para apresentação e discussão do PLOA se fazem por meio das representações de alguns sindicatos, associações, conselhos e órgãos de controle. Além dos deputados que participam das comissões envolvidas, CCJR e CFAEO, são raros os deputados que se fazem presentes nas Audiências Públicas. A equipe do governo através da SEPLAN comanda a apresentação da proposta orçamentária em conjunto com a SEFAZ. As demais Secretarias de Estado se dividem para participarem das audiências, umas participam da primeira audiência comandada pela CCJR e outras na segunda sob o comando da CFAEO. Os sindicatos, associações, conselhos e demais representantes da sociedade têm o direito de se manifestarem, fazendo perguntas e indagações, após a apresentação e fala dos membros que compõem a mesa diretiva da audiência.

Enquanto o Ministério Público, por meio da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, esteve presente em todas as audiências públicas, o Tribunal de Justiça não compareceu a nenhuma. No entanto, o Tribunal de Contas do Estado – TCE - sempre marca presença nas audiências assim como a Defensoria Pública Geral do Estado.

Em contrapartida, a participação ativa de prefeitos e vereadores nas audiências públicas é rara. Alguns deles, de passagem pela Assembleia Legislativa, em visita aos seus representantes regionais, marcam presença na audiência, mas sem falas ou manifestações. Os prefeitos e vereadores têm como hábito solicitar, informalmente ou através de ofícios, emendas para atender demandas de seus municípios junto aos parlamentares. Em duas audiências, durante o período, houve a participação do Presidente da Associação Mato-grossense dos Municípios – AMM,

reivindicando mais recursos para os municípios, em especial nas áreas de saúde e melhorias das rodovias estaduais.

Os sindicatos estão sempre presentes nas audiências. Porém, observamos com maior frequência o Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso - SINTEP; a Associação dos Docentes da Universidade do Estado de Mato Grosso - ADUNEMAT; Sindicato dos Peritos Oficiais Criminais de Mato Grosso - SINDPECO; Sindicato dos Fiscais de Tributos Estaduais de Mato Grosso - SINDIFISCO; Sindicato dos Servidores Públicos da Saúde de Mato Grosso - SISMA; Federação Sindical de Mato Grosso e Central dos Sindicatos Brasileiros. A participação dos sindicatos ocorre de forma efetiva na cobrança, tanto do Parlamento como do Executivo, das melhorias das políticas públicas de atendimento aos cidadãos e reivindicações pontuais que atendam aos planos de carreira da categoria que representam.

Observamos também a participação de alguns representantes de Associações de moradores na cobrança de melhorias para os seus bairros. A presença de Conselheiros dos Conselhos Estaduais de Saúde e Educação são assíduas nas audiências públicas, atuando de forma marcante e efetiva na cobrança por mais recursos para as duas áreas sociais.

As audiências públicas na Assembleia Legislativa de Mato Grosso cumprem as exigências legais, com o intuito de ser transparente e propiciar a participação da sociedade na construção da proposta orçamentária. Mas, de fato o que verificamos, através das atas (quadro 12) das audiências públicas, é há pouca participação ativa da população. Durante os oito anos analisados, foram registradas somente a participação de duas turmas de alunos, sendo de uma universidade pública e de uma escola estadual de alunos de ensino médio. O Subprocurador-geral da Procuradoria Geral de Justiça de Mato Grosso sr. Marcelo Ferra de Carvalho²⁶ faz a seguinte fala em uma das audiências:

Infelizmente, esta audiência pública ainda não cumpre o papel que ela se destinaria. Se olharmos a plateia, eu afirmo sem conhecer cada um de vocês que 90% (noventa por cento), no mínimo, são servidores públicos. Ou seja, a sociedade que efetivamente irá sentir os impactos da ação do Estado não se faz ainda presente na discussão.

²⁶ Ata da Audiência Pública nº 067, do Projeto de Lei nº 497/2017, Mensagem nº 84/2017, PLOA 2018, realizada em 30/11/2017.

No período de 2011 a 2018, em todos os anos realizaram-se duas Audiências Públicas para apresentar e debater a PLOA - Proposta de Lei Orçamentária Anual na Assembleia Legislativa do Estado, sendo que uma das Audiências Pública fora presidida pela CCJR e a outra pela CFAEO.

Quadro 12 – Audiências Públicas realizadas para apresentação e discussão da LOA (2011 a 2018)

ATA Nº	PROJETO DE LEI Nº	MSG Nº	LOA / ANO	DATA	PRESIDENTE E COMISSÃO
25	316/10	90/10	2011	10/11/2010	Dep. José Domingos Fraga -CFAEO
26	316/10	90/10	2011	16/11/2010	Dep. Sebastião Rezende - CCJR
55	562/11	75/11	2012	09/11/2011	Dep. Ademir Brunetto - CCJR
56	562/11	75/11	2012	16/11/2011	Dep. Hermínio J. Barreto - CFAEO
53	557/12	74/12	2013	22/11/2012	Dep. Sebastião Rezende - CCJR
55	557/12	74/12	2013	29/11/2012	Dep. Hermínio J. Barreto - CFAEO
50	401/13	67/13	2014	10/12/2013	Dep. Walter Rabelo - CCJR
51	401/13	67/13	2014	11/12/2013	Dep. José Domingos Fraga – CFAEO
18	244/14	66/14	2015	15/12/2014	Dep. Alexandre César - CCJR
19	244/14	66/14	2015	18/12/2014	Dep. Hermínio J. Barreto - CFAEO
63	316/15	62/15	2016	22/10/2015	Dep. Pedro Satélite - CCJR
66	316/15	62/15	2016	03/11/2015	Dep. José Domingos Fraga – CFAEO
56	382/16	58/16	2017	13/12/2016	Dep. Sebastião Rezende - CCJR
57	382/16	58/16	2017	20/12/2016	Dep. José Carlos do Patio – CFAEO
66	497/17	84/17	2018	28/11/2017	Dep. Dilmar Dal Bosco - CCJR
67	497/17	84/17	2018	30/11/2017	Dep. José Domingos Fraga – CFAEO

Fonte: Autor, 2020.

Podemos dizer que o funcionamento do sistema e da composição das comissões propiciou condições de governabilidade ao Poder Executivo no período analisado, por dois motivos. Em primeiro plano, pela formação de uma coalizão governista na Assembleia Legislativa, quando o Poder Executivo nas duas gestões teve a maioria dos parlamentares na base governista. Em segundo, pela forma de indicação dos membros pelos líderes das bancadas partidárias ou pelos blocos parlamentares, facilitando assim o acesso do governo junto à comissão e, conseqüentemente, aprovando suas proposições e agenda. Com isso, o governador

manteve o domínio sobre o processo orçamentário e assegurou apoio tanto dentro da comissão como do parlamento para aprovar sua agenda de governo.

As instituições orçamentárias em nível estadual e federal apontam muitas semelhanças, mas verificamos que o Estado ainda padece da falta de um regimento institucional que discipline a atuação dos trabalhos da comissão e o recebimento das emendas. No âmbito federal, após diversos problemas e transgressões do processo, deu-se a criação de Regimento próprio da comissão de orçamento.

O Estado, sendo o propositor e figura dominante no processo orçamentário, tanto na fase de elaboração como da execução, mantém-se em uma situação privilegiada por todo o ciclo orçamentário. A sociedade tem uma participação muito pequena na construção da proposta orçamentária, notamos a presença de alguns representantes de associações, os quais utilizam-se de falas para fazerem cobranças pontuais de problemas vivenciados. Necessitamos de uma orientação e formação maior da sociedade para compreensão dos instrumentos de planejamento, ou seja, das peças orçamentárias.

4 ANÁLISE DAS EMENDAS REALIZADAS PELOS DEPUTADOS ESTADUAIS NA AL/MT

Neste capítulo, abordaremos o processo de inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) das emendas parlamentares discorrendo sobre o regramento legal a partir das constituições Federal e Estadual e suas alterações. Buscamos abordar como são as discussões entre o Executivo x Legislativo na aprovação e nas proposições de emendas parlamentares ao PLOA; quais os valores e quantidades de emendas os deputados podem propor; o limitado grau de intervenção do legislativo na proposta orçamentária; e qual o modelo adotado: o modo distributivista e individual no agir dos deputados visando atenderem a seus redutos eleitorais ou o modelo partidário, em que os deputados agem de forma coesa e disciplinados.

A partir dessas abordagens, analisamos a emendas apresentadas na Assembleia Legislativa. Foram consideradas todas as emendas prejudicadas, as rejeitadas pelas comissões, as aprovadas no plenário, bem como as sancionadas e as vetadas pelo Executivo com seus respectivos motivos de veto.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em sua Sessão II – Dos Orçamentos, Artigos 165 a 169, disciplina e regulamenta a elaboração, a participação e todo processo orçamentário da União. O processo de planejamento do orçamento federal estabelece que o Poder Executivo tem a prerrogativa exclusiva de elaborar inicialmente a proposta de distribuição de recursos orçamentários, ou seja, o Projeto de Lei do Orçamento Anual (PLOA). Neste sentido, deve o Executivo ater-se aos instrumentos de planejamento que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A CF de 1988 também reconhece ao Poder Legislativo o direito de propor emendas ao PLOA, mas a admissão das emendas congressuais deveria indicar os recursos para tanto, isto é, sem poder alterar o montante global de recursos. Essa tarefa foi minimizada com o advento da Emenda Constitucional (EC) nº 86, de 17/03/2015, em que o parágrafo 9º do artigo 166 da CF delimitou que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da receita corrente líquida (RCL) do orçamento realizado no exercício anterior. Determina, ainda

que metade deste percentual deverá obrigatoriamente ser destinado às ações e serviços públicos de saúde, inclusive custeio, vedado a cobrir pagamentos com pessoal e encargos sociais.

Essa alteração da CF 1988, mediante a EC nº 86/2015, trata especificamente das emendas individuais. Já as emendas de bancadas foram disciplinadas pela Lei nº 13.408, de 26/12/2016, que regula as diretrizes para a elaboração e execução da LOA 2017, e em seu artigo 72 apresenta o montante de 0,8% da receita corrente líquida previsto no PLOA para abarcar as referidas emendas a serem distribuídas de forma equitativa entre os Estados e o Distrito Federal.

Contudo, em 26/06/2019 aprovou-se a EC Nº 100/2019, que define também um percentual de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para atender as emendas de bancada parlamentares de Estados e do Distrito Federal. No entanto, não ficou determinado percentual específico para nenhuma área ou serviços, nessas emendas. Todavia, esse percentual para as emendas de bancadas passará a vigorar somente a partir no ano de 2020. As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 ficaram conhecidas como PEC'S do Orçamento Impositivo, porque além de definir os percentuais para as emendas tornou-se também obrigatória a sua execução pelo Poder Executivo.

No âmbito nacional, o Congresso, por meio da Emenda Constitucional nº 86/2015 regulamentou as emendas individuais. E nos Estados como funcionam esse processo de negociação dos valores das emendas parlamentares? Quais os percentuais para apresentação de emendas individuais dos deputados no Estado de Mato Grosso?

Diante destas indagações, em primeira instância analisamos os aspectos legais trazidos nas Constituições Federal e Estadual. Ambas, trazem em seu arcabouço o mesmo regramento quanto se trata das emendas parlamentares, em seus artigos 166 e 164 respectivamente. Definem que as emendas ao projeto de Lei Orçamentária Anual podem ser apresentadas desde que: sejam compatíveis com o Plano Plurianual e as Leis de Diretrizes Orçamentárias, e que indiquem os recursos necessários admitidos os provenientes de anulação de despesas. No entanto, nessas anulações deverão ser excluídas: despesas de pessoal e encargos, dívida pública e transferências constitucionais. Deve-se também considerar que elas sejam oriundas de: correções de erros ou omissões e com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Contudo, várias pesquisas mostram que esses recursos cancelados para suprirem as proposições dos deputados, por meio das emendas parlamentares, são prioritariamente oriundos da reserva de contingência. Conforme disposto da Lei de Responsabilidade Fiscal, a reserva de contingência tem como objetivo atender os passivos contingentes e outros riscos fiscais imprevistos, e terá o seu montante e utilização fixados com base na receita corrente líquida, e definidos na lei de diretrizes orçamentárias.

Ao realizar estudos sobre aspectos orçamentários do Estado de Minas Gerais, COTA JÚNIOR et al. (2015), relata que os valores das emendas individuais dos parlamentares são definidos em acordo realizado entre o Poder Executivo e os líderes da Assembleia, bem como o número de emendas que deverá ser proposto por cada parlamentar. Em contrapartida, Lima (2017), em estudo sobre a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário do Distrito Federal relata que ao encaminhar a proposta orçamentária o Executivo faz constar 3% da receita corrente líquida na reserva de contingência. Com isso, o governo sinaliza para os parlamentares que 2% são destinados para atender às emendas, ficando somente 1% da RCL para a reserva de contingência. Este procedimento tem como base legal a Lei Orgânica do Distrito Federal, que em seu art. 150, parágrafo 15, determina que as emendas individuais dos deputados podem atingir o montante de 2% da receita corrente líquida.

Caso semelhante ocorria na União antes da EC nº 86/2015 em que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), desde 2004 trazia em seu bojo orientações para elaboração da Lei Orçamentária Anual e constava também os recursos para financiamento das emendas (CAMBRAIA, 2011:26). De acordo com o direcionamento da LDO, pelo menos, metade da reserva de contingência, que constava no projeto de lei orçamentária, deveria ser direcionada para serem utilizadas pelas emendas parlamentares.

No Estado de Mato Grosso, os recursos para suprir as emendas parlamentares também são oriundos da reserva de contingência. O Poder Executivo elabora o orçamento anual e na peça destina 2% da receita corrente líquida para a reserva de contingência, sendo que 1% é destinado para as proposições dos parlamentares. Em atenção às Audiências Pública para apresentação do PLOA, destacamos o mencionado na Ata de audiência pública nº 25, referente ao projeto de lei nº 316/2010, mensagem nº 90/10, realizada em 10 de dezembro de 2010 referente ao PLOA

exercício 2011. O então deputado Hermínio J. Barreto, relator da LOA e vice-presidente da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária (CFAEO), diz: *“É claro que estamos apostando que a reserva de contingência vai superar, vai ultrapassar, porque é o que sobra aos Deputados para fazer Emenda...”* o projeto da LOA vem com a indicação pronta para as proposições dos deputados através das emendas.

Já na Ata de audiência pública nº 63, projeto de lei nº 316/15, mensagem nº 62/2015, referente ao PLOA exercício 2016, realizada em 22 de outubro de 2015, o então Secretário de Planejamento do Estado de Mato Grosso, o Marco Aurélio Marrafon, proclama que na proposta do PLOA consta uma reserva de contingência de 2% da receita corrente líquida e que desse montante 1% seria destinado às emendas parlamentares:

Então, aqui nós fizemos uma previsão de Reserva de Contingência de duzentos e cinquenta e oito milhões, o que equivale na proposta a 2% da Receita Corrente Líquida. A lógica é a seguinte, é aquilo que eu vinha falando na Lei de Diretrizes Orçamentária, que dessa Reserva de Contingência 1% seja destravado para emendas Parlamentares e aí pode ser aplicações específicas onde os Deputados indicarem - as chamadas emendas impositivas, e 1% seja Reserva de Contingência, que pode resolver problemas ao longo do ano. É aquela margem de cobertura de despesas não previstas, que possam surgir. Então, a cada quadrimestre nós vamos liberando um pedacinho da Reserva de Contingência enquanto ela não se realiza.

Então, 1% fica para emenda Parlamentar como prevista e 1% fica efetivamente para cobrir eventuais áreas de despesas que possam surgir, não estejam previstas ou estimativas que se mostrarem deficitárias.

Ainda no mesmo sentido, a Sra. Roberta Maria Amaral de Castro Pino Penha, Secretária Adjunta de Orçamento do Estado de Mato Grosso, na Ata de audiência pública, projeto de lei nº 497/2017, mensagem nº 84/2017, referente ao PLOA exercício 2018, realizada em 28 de novembro de 2017 declara que:

Então, mandamos com 2% para a LOA. Depois da LOA aprovada com as emendas inseridas dos Deputados a reserva volta com 1% e o outro 1% é as emendas dos Deputados. Quando a LOA volta aprovada, nós colocamos esse orçamento nas Secretarias. Então, se tem emenda para a educação, para a saúde, para o turismo, nós colocamos na dotação específica, não sofre nenhum contingenciamento. Então, desde o início do ano, se tiver o projeto técnico elaborado, as Secretarias já podem executar aquelas emendas. Não tem nenhuma dificuldade em executar aquelas emendas.

Diante dessas discussões, no cenário nacional, sobre os valores das emendas a serem propostas pelos parlamentares, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso fazia também tramitar uma proposta de emenda à constituição para vincular

um percentual da receita corrente líquida para as emendas parlamentares. Em 16/10/2014, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 69/2014 em que as emendas parlamentares teriam o montante de 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. No entanto, essa EC foi declarada inconstitucional pela Ação Direta de Inconstitucionalidade sob nº 107456/2015, julgada em 13/09/2018, por ser editada antes da EC nº 86/2015 à Constituição Federal, ou seja, as diretrizes orçamentárias foram aprovadas no plano estadual antes da aprovação do novo modelo financeiro estatuído pela Constituição Federal.

Ocorrido este equívoco, e sanado mediante a ADIN, o Poder Legislativo propõe nova Emenda Constitucional, aprovada em 10/01/2019 a EC nº 82/2019, do assim chamado orçamento impositivo, em que fixa que as emendas parlamentares ao PLOA, de execução obrigatória, serão aprovadas no limite de 1% da RCL realizada no exercício anterior. Sobre esse montante, 50% será de destinação livre e os outros 50% de aplicação obrigatória, no mínimo, para as seguintes áreas: 12% para a saúde, 25% para a educação, 6,5% em esporte e 6,5% em projetos relacionados ao fomento de atividades e políticas culturais locais e/ou regionais.

Verificamos que os recursos destinados para as emendas parlamentares já vêm marcados ou carimbados no PLOA, isto é, alocados na reserva de contingência. Dessa forma, o Projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo é apreciado pelos parlamentares sem uma discussão aprofundada nos programas de governo e das políticas públicas para atendimento da sociedade. Nesse sentido, observamos que o Poder Executivo repassa parte das receitas públicas para o Poder Legislativo que define sua utilização por meio das alocações das emendas parlamentares. Com isso, poderíamos dizer que Legislativo se abstém da prerrogativa legal estabelecida pela Constituição Federal e Estadual de emendar o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) enviado pelo Poder Executivo. Desta forma, o Legislativo atenta-se simplesmente à parte do orçamento que lhe cabe para propor as emendas, esgotando assim uma discussão mais aprofundada sobre o todo do Projeto de Lei Orçamentária. Uma vez assegurados, os recursos para o atendimento das emendas não se atentam para o conjunto de programas e políticas de governo.

Essas considerações sobre o papel das emendas parlamentares ao orçamento nos ajudam a entender, mesmo que de forma parcial, o comportamento dos deputados e as discussões acadêmicas que giram em torno das emendas

parlamentares. Iremos a partir do exposto, analisar a proposições das emendas parlamentares ocorridas na Assembleia Legislativa do Estado de Mato em duas gestões, sendo a primeira de 2011 a 2014 e tendo como chefe do Executivo o governador Silval Barbosa e a gestão do governador Pedro Taques no período de 2015 a 2018.

O número de emendas apresentados pelos deputados estaduais durante a gestão de 2011 a 2014, governo Silval Barbosa (PMDB) e 2015 a 2018, governo Pedro Taques (PDT/PSDB), é apresentado na tabela 11.

Tabela 11 – Quantidades de emendas parlamentares: apresentadas, rejeitadas e prejudicadas, aprovadas na AL/MT, sancionadas e vetadas pelo governador – LOA 2011 - 2018

ANO/LOA	EMENDAS PREJUDICADAS		APROVADAS	SANCIONADAS	VETADAS
	APRESENTADAS	E REJEITADAS	PELA AL/MT		
2011	72	52	20	16	4
2012	97	80	17	13	4
2013	21	9	12	12	0
2014	48	9	39	21	18
2015	42	9	33	19	14
2016	444	105	339	337	2
2017	426	98	328	327	1
2018	291	43	248	248	0

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO e D.O.E-MT

Analisando supracitada, percebemos que houve acréscimo considerável nos números de proposições de emendas a partir do ano de 2015. A média de emendas apresentadas de 2011 a 2015 foi de 56, enquanto no período de 2016 a 2018 foi de 387. Esse aumento deu-se em função da aprovação da Emenda Constitucional nº 69/2014, chamada de EC do Orçamento Impositivo, em que os parlamentares passaram a obter uma vinculação de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do orçamento realizado no exercício anterior. Sendo que esta EC foi declarada inconstitucional por uma ADIN e após nova proposição foi aprovada novamente através da EC nº82/2019.

Observa-se também, a partir dos dados da tabela 11, que o percentual de emendas sancionadas pelo Executivo aumentou. No período de 2011 a 2015, o percentual de emendas sancionadas, em relação às apresentadas, sofreu variações de 13% a 45% enquanto no período de 2016 a 2018 a variação foi entre 75% a 85%. Considerando que no Estado há 24 deputados estaduais, observamos que entre 2011 a 2015 foi sancionada, em média, menos de uma emenda por deputado, enquanto no período seguinte a média foi de até 14 emendas por deputado. Percebemos com isso que o orçamento impositivo, através das emendas, propicia aos deputados estaduais o real poder de efetuar propostas e atendimento às demandas de suas bases. Como verificado e exposto nas tabelas adiante, os valores das emendas para cada deputado, em tese, são iguais, sobre o valor total apurado em função do orçamento executado no exercício anterior, há uma destinação de um valor a comissão CFAEO e o restante dividido em partes iguais aos parlamentares. Pelo constatado não existe limitação quanto ao número de emendas realizadas.

4.1 Emendas prejudicadas e rejeitadas

As emendas prejudicadas e rejeitadas são aquelas que não passaram pelo crivo das comissões. As emendas são propostas pelos deputados e protocoladas na Secretaria de Serviços Legislativos e posteriormente encaminhadas à – Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR). Esta faz a análise quanto aos aspectos jurídicos e constitucionais e as emendas que não atendem a esses parâmetros são consideradas prejudicadas. Em seguida, são encaminhadas à CFAEO que realiza a análise quanto aos aspectos financeiro e orçamentário e as emendas consideradas não aptas são rejeitadas pela comissão. Destacamos que as emendas parlamentares consideradas prejudicadas pela CCJR não são analisadas pela CFAEO. Em estudo realizado por Praça (2012:13,) sobre a organização do processo orçamentário nas Assembleias Legislativas dos Estados, o Estado de Mato Grosso é um dos três estados que tem a participação obrigatória da comissão CCJR, juntamente com a comissão CFAEO no processo de análise e aprovação da peça orçamentária.

Durante o período analisado, grande número de emendas parlamentares foram consideradas prejudicadas e rejeitadas. No projeto de LOA de 2011 72,22%, em 2012 o percentual foi maior ainda, 82,47%. Houve redução significativa das emendas prejudicadas ou rejeitadas nos anos seguintes: em 2013 foi de 42,86%, 2014 de 18,75% e 2015 de 21,42%. Nos PLOA'S de 2016 e 2017, a quantidade de emendas parlamentares apresentadas foi significativamente maior que dos anos anterior em função da emenda constitucional aprovada. No entanto, o percentual de emendas prejudicadas e rejeitadas manteve-se na proporção, ficando na ordem de 23%. No PLOA 2018, o número de emendas diminuiu em relação aos dois anos anteriores e verificou-se uma diminuição do número de emendas prejudicadas e rejeitadas, constituindo no menor índice de todo o período analisado, de 14,78%.

Fica evidente que com o orçamento impositivo, tendo os parlamentares um por cento da RCL para propor suas emendas, a quantidade de emendas prejudicadas e rejeitadas diminuiu drasticamente. Praça (2012), retrata as dificuldades dos parlamentares no trato com a peça orçamentária. Neste estudo, o autor relata que em entrevista com o deputado Bruno Covas (PSDB) do Estado de São Paulo, esse narra a falta de melhor assessoria técnica e com expertise na área orçamentária para analisar e efetuar proposições ao projeto orçamentário enviado pelo Poder Executivo de maneira satisfatória. Pelo expressivo número de emendas prejudicadas e rejeitadas, pressupomos a mesma dificuldade do parlamento mato-grossense.

4.2 Emendas sancionadas e vetadas

Em análise, verificamos que as emendas sancionadas e vetadas durante o período analisado é notório o diferencial dos números de emendas nos períodos anterior e posterior à aprovação da emenda constitucional que as tornou vinculadas, o que passou a ser chamado de orçamento impositivo. Fica evidente que o número de emendas sancionadas pelo governador aumentou substancialmente e o número de emendas vetadas diminuíram (Tabela 12):

Tabela 12 – Quantidade e percentual de emendas parlamentares aprovadas na AL/MT, emendas sancionadas e vetadas pelo governador LOA 2011 - 2018

ANO LOA	EMENDAS APRESENTADAS	EMENDAS APROVADAS PELA AL/MT		EMENDAS SANCIONADAS SOBRE AS APROVADAS		EMENDAS VETADAS DENTRE AS APROVADAS	
	Total	Total	%	Total	%	Total	%
2011	72	20	27,78	16	80,00	4	20,00
2012	97	17	17,53	13	76,47	4	23,53
2013	21	12	57,14	12	100,00	0	0,00
2014	48	39	81,25	21	53,85	18	46,15
2015	42	33	78,57	19	57,58	14	42,42
2016	444	339	76,35	337	99,41	2	0,59
2017	426	328	77,00	327	99,70	1	0,30
2018	291	253	86,94	248	98,02	0	0,00

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO e D.O.E-MT

Analisando cada uma das emendas parlamentares vetadas, verificamos que das quatro emendas vetadas em 2011, três (Emendas nº 07, 17, 44) foram destinadas à Secretaria de Infraestrutura (SINFRA). A justificativa dos vetos baseou-se no fato de que já havia a destinação de recursos para atender a demanda efetuada através de recursos do Fundo de Estadual de Transportes e Habitação (FETHAB) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), inclusive com a devida previsão orçamentária no PLOA. A outra emenda vetada, de nº 11, tratava-se de acréscimos de recursos, em quatro ações diferentes, mas todas à Assembleia Legislativa. Uma para a Diretoria Gestora do Extinto Fundo de Assistência Parlamentar (DGFAP) no valor de R\$ 3.200.000,00; outra relativa a acréscimos de R\$ 1.500.000,00 para Pessoal e encargos sociais; a terceira de R\$ 1.200.000,00 para outras despesas correntes e R\$ 1.200.000,00 para Investimentos, todos oriundos da anulação de recursos previsto no PLOA para a Reserva de Contingência. O Poder Executivo justifica que o aumento de despesas tem requisitos a serem cumpridos para sua execução, conforme LRF, principalmente, o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais.

No PLOA de 2012, efetuaram-se quatro vetos, sendo três emendas, sendo elas as de números 95, 96 e 97, as quais visavam anular recursos inicialmente previstos para a Secretária de Estado de Comunicação Social destinando-os a outras pastas como: a emenda nº 95 de R\$ 2.000.000,00 para a Secretaria de Estado de

Desenvolvimento Rural, a emenda nº 96 de R\$ 1.500.000,00 para a Secretaria de Estado de Cultura e a emenda nº 97 com acréscimo para a Companhia Mato-grossense de Mineração no valor de R\$ 1.000.000,00 . Os vetos do Executivo foram justificados por considerar que o remanejamento prejudicaria o atendimento ao Princípio Constitucional da Publicidade previsto no artigo 37 da Constituição Federal. A quarta emenda vetada (nº 78) relacionava-se à transposição de recursos no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, no valor de R\$ 1.000.000,00, retirando recursos de fonte de arrecadação própria para atender a reestruturação da 1ª Instância. Ao vetar a emenda, o Executivo justificou que consultando o próprio Tribunal este se manifestou pelo veto integral da proposição parlamentar.

Os vetos ocorridos no PLOA 2014, foram os maiores tanto em números quanto em percentuais, sendo 18 emendas vetadas com um percentual de 46,15% do total de 39 emendas aprovadas pela Assembleia Legislativa. Pelos vetos do Executivo Estadual, as emendas nº 22, 23, 26, 28, 33, 34, 36, 38, 39, 40, 41, 44 e 47 foram justificados devido as emendas visarem anular recursos previstos para recolhimento de PIS/PASEP e pagamento de abono salarial. A impossibilidade de anulação baseia-se no fato de que o primeiro tem caráter de natureza tributária e o segundo de despesas com pessoal.

As emendas 14 e 15 foram vetadas por terem origem na anulação de encargos gerais do Estado, com base no artigo 13 da Lei nº 4.320/64. A emenda 29 visava a anulação de recursos da Secretaria de Estado de Comunicação Social, vetada com a justificativa de que fere ao princípio constitucional da publicidade. Por último, as emendas de nº 12 e 20 tinham objeto de anulação do Programa de Qualificação para Geração de Trabalho, Emprego e Renda da Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social. Neste caso, o veto se deu em função de recursos provenientes de fonte que possui destinação específica de acordo com a Lei complementar nº 144/2003. Essas emendas visavam acréscimos nas Secretarias de Estado de Desenvolvimento do Turismo e na Empresa Mato-grossense de Pesquisa, Assistência Técnica e Assistência Rural (EMPAER).

Na LOA de 2015, ocorreu o segundo maior volume de vetos no período estudado. De 33 emendas aprovadas pelo Parlamento 14 (42,42%) foram vetadas e 19 sancionadas pelo governador. As emendas nº 02, 16, 25, 43, 44, 52 foram vetadas por visar anular recursos da Secretaria de Estado de Saúde prejudicando o

planejamento, a prestação de serviços de saúde e o alcance das metas fiscais de atendimento e qualidade. As emendas nº 06, 07, 13 foram indeferidas por visar a anulação, alteração e remanejamento de recursos da Secretaria de Transporte e Pavimentação Urbana, oriundos de fonte de financiamento em programas do governo federal. As emendas nº 14 e 15 foram indeferidas por anularem, alterarem e remanejarem recursos da Secretaria de Estado de Esportes e Lazer e afetarem as ações de desenvolvimento esportivo. A emenda nº 17, porque previa anular, alterar e remanejar recursos destinados à Controladoria Geral do Estado que tinha como objetivo o fortalecimento do controle interno. A emenda nº 18, visto que visava anular, alterar e remanejar recursos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural e transferi-los para a Empresa Pública, EMPAER, cujo recursos planejados já possuem fonte de recursos suficientes. Por último, a emenda nº 20 porque visava anular, alterar e remanejar recursos da Secretaria de Estado de Comunicação Social prejudicando assim a comunicação do Estado e a incapacitando-os por falta de recursos suficientes.

Na LOA de 2016, de 339 emendas aprovadas pela Assembleia Legislativa apenas duas foram vetadas pelo governador. A emenda de remanejamento nº 139, por remanejar recursos do programa de trabalho das Secretarias de Estado de Saúde e de Infraestrutura e Logística, recursos esses oriundos de operações de créditos e de convênios, ou seja, com destinação específica. A emenda nº 225 que aditava recursos para a construção de estabelecimento de assistência de saúde e visava a anulação de recursos oriundos de convênios.

No entanto, no ano de 2017, a LOA teve apenas um veto efetuado pelo Poder Executivo, de um montante de 328 emendas parlamentares. A emenda referia-se à alteração do inciso IV do artigo 6º, que propunha o suplemento de recursos financeiros na ordem de 20% do excesso de arrecadação apurados mês a mês a partir do segundo quadrimestre para a EMPAER e o Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso (INDEA). O veto teve como justificativa o fato de a proposição não apresentar a fonte de recursos, uma vez que o excesso é calculado por fontes de recursos, e o Estado possui diversas vinculações legais a serem cumpridas.

Por último, no ano de 2018, os deputados aprovaram 248 emendas e sobre elas não houve vetos pelo governador.

Ainda sobre as emendas aprovadas e sancionadas pelo governador, iremos detalhar ano a ano a quantidade aprovada por cada deputado, seu partido e os

valores. Com exceção dos anos de 2011, 2012 e 2013, pela falta de informações na coleta de dados junto a comissão CFAEO e ao Instituto Memória da AL/MT.

No projeto de LOA, exercício de 2014, os deputados apresentaram 48 emendas parlamentares, mas desse total foram prejudicadas e rejeitadas nove. Portanto, o total de emendas aprovadas pelo parlamento ficou em 39 que encaminhadas ao Poder Executivo, 18 foram indeferidas e 21 sancionadas, atendendo a 11 dos 24 deputados e às lideranças partidárias, refletindo na alteração de R\$ 49.860.838,00 no projeto original na LOA (Tabela 13).

Tabela 13 – Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2014

QUANT. EMENDAS SANCIONADAS	DEPUTADO ESTADUAL	PARTIDO	VALORES APROVADOS POR DEPUTADO
2	José Domingos Fraga	PSD	0
1	Dilmar Dal Bosco	DEM	2.042.210,00
1	Teté Bezerra	PMDB	415.500,00
1	Baiano Filho	PMDB	1.500.000,00
2	Guilherme Maluf	PSDB	2.105.000,00
2	José Riva	PSD	2.500.000,00
1	Airton Português	PSD	1.200.000,00
2	Wagner Ramos	PR	3.000.000,00
3	Emanoel Pinheiro	PR	18.000.000,00
1	Emenda Conjunta		1.500.000,00
5	Lideranças Partidárias		17.598.128,00
Total (21)			49.860.838,00

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

Em análise das emendas sancionadas, verificamos que o deputado José Domingos Fraga (PSD) aprovou duas emendas sem valores, em função de serem proposições de alterações do texto da LOA. Uma alterou o limite de Crédito Adicional Suplementar e a outra alteração suprimiu os incisos: I, II, III e o parágrafo único, todas as alterações foram efetuadas no artigo 6º do projeto.

Das 21 emendas sancionadas, somente uma no valor de R\$ 5.000.000,00, a de autoria das Lideranças Partidárias, não objetivou mudar a região de aplicação de recurso. Neste caso, teve seu recurso retirado de investimentos e despesas correntes da Secretária de Estado de Trabalho e Assistência Social (SETAS) para aplicação em

despesas correntes na Secretária de Estado de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (SEDRAF). Com relação as demais, vinte alteraram somente a região²⁷ de aplicação dos recursos, sendo que o programa e a secretaria permaneceram os mesmos da proposta inicial. Ao mudar a região de aplicação do recurso, pressupõe que os deputados atendem diretamente a uma região de seu interesse e/ou uma base eleitoral.

Dos nove deputados que tiveram suas emendas parlamentares sancionadas pelo governador Silval Barbosa (PMDB), seis faziam parte da coligação que elegeu o governador em 2010, conforme Quadro 06, dois pertenciam ao partido DEM sendo o deputado Dilmar Dal Bosco e o deputado José Domingos Fraga que posteriormente migrou para PSD. Foram também para base governista, ao assumir uma secretária de governo, o deputado Guilherme Maluf (PSDB) uma vez que durante o mandato não fez oposição ao governo Silval. Dois deputados da base, Antônio Azambuja e Ezequiel Fonseca, ambos do PP, também se beneficiaram por uma emenda conjunta, algo inusitado, com o deputado Airtón Português (PSD), atendendo a região oeste do Estado, reduto eleitoral dos três deputados. Portanto, a maioria das emendas sancionadas pelo Poder Executivo foram propostas por deputados da base governista, e não houve mudanças na proposta, referentes às secretarias ou programas, somente deslocamento de uma região para outra.

O governador Silval Barbosa (PMDB) e seu vice Chico Daltro (PP), na gestão 2011-14, foram eleitos em 2010 em primeiro turno com 51,21% dos votos. Teve na sua coligação os seguintes partidos: PMDB / PRB / PP / PT / PTN / PC do B / PR / PHS / PTC / PRP / PSC, que elegeram 17 dos 24 deputados estaduais e tendo mantido a base durante o mandato. Dessa forma, não teve grandes dificuldades para aprovar sua agenda no Poder Legislativo.

O mandato do governador Silval Barbosa ficou marcado pela grande quantidade de obras, principalmente de mobilidade urbana, em função da capital Cuiabá ser uma das sedes da Copa do Mundo FIFA 2014. Entretanto, após o término

²⁷ As regiões de planejamento adotadas para a especificação da localização geográfica do gasto público compreendem as 12 regiões definidas no âmbito dos estudos realizados pelo Zoneamento Socioeconômico Ecológico - ZSEE, que caracterizou as diferentes regiões do Estado de Mato Grosso de acordo com uma avaliação detalhada das condições do ambiente natural, qualidade de vida e aspectos econômicos (Regiões: I – Noroeste; II – Norte; III – Nordeste; IV – Leste; V – Sudeste; VI – Sul; VII – Sudoeste; VIII – Oeste; IX- Centro-Oeste; X – Centro; XI – Noroeste; XII - Centro-Norte).

das obras, surgiram vários escândalos de corrupção, os quais foram apurados por meio das Operações Ararath (Polícia Federal), Edição Extra (Polícia Civil), Sodoma (Delegacia Fazendária da Polícia Civil) e as Operações Arqueiro e Seven (Ministério Público/GAECO – Grupo de Atuação Especial contra o Crime Organizado). Estas investigações levaram à prisão do ex-governador e de mais onze integrantes da gestão, secretários e secretários adjuntos de governo²⁸. O ex-governador, em delação premiada, relata que realizava o pagamento de ‘mensalinho’ aos deputados para manter a governabilidade, ter as contas aprovadas anualmente e controlar as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI’S), contra membros do governo²⁹.

Inicialmente, as emendas ao Projeto de LOA 2015, foram 55. Posteriormente, retiraram-se 13, permanecendo 42 para apreciação, das quais nove foram consideradas prejudicadas e rejeitadas pelas comissões CCJR e CFAEO. Assim, o parlamento Estadual aprovou 33 emendas e encaminharam-nas ao Poder Executivo, que por sua vez, sancionou 19 e vetou as outras 14 (tabela 14).

Tabela 14 – Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2015

QUANT. EMENDAS SANCIONADAS	DEPUTADO ESTADUAL	PARTIDO	VALORES APROVADOS POR DEPUTADO
2	Teté Bezerra	PMDB	976.043,00
4	Romualdo Júnior	PMDB	17.740.000,00
1	Wagner Ramos	PR	4.000.000,00
1	Hermínio J. Barreto	PR	5.402.602,00
9	Emanoel Pinheiro	PR	4.796.777,00
2	Mesa Diretora		132.000.000,00
Total (19)			164.915.422,00

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

Analisando as 19 emendas sancionadas pelo governador, 18 delas permaneceram com recursos alocadas nos mesmos órgãos ou secretarias, sendo

²⁸<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/03/operacoes-prenderam-11-integrantes-da-gestao-de-silval-barbosa-em-mt.html> - em 23/06/2016

²⁹<https://www.valor.com.br/politica/5095530/em-delacao-ex-governador-do-mt-detalha-pagamentos-de-mensalinho> - em 25/08/2017

apenas uma com mudança de região. Conforme explicitado anteriormente, os deputados apenas efetuam mudança de região de planejamento, onde estão propostos os recursos, retirando assim da proposta original e transferindo-o para a região a qual representa politicamente, ou seja, seu reduto eleitoral.

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa propôs duas emendas, sendo uma no valor de R\$ 36.000.000,00 em que retirou recursos do grupo de despesas correntes – manutenção de serviços administrativos para aplicação em despesas correntes – pagamento de passivos judiciais e administrativos no âmbito da própria Assembleia Legislativa (URV). Propôs, ainda, uma emenda no valor de R\$ 96.000.000,00 com redução no grupo de despesas correntes – recolhimento de PIS-PASEP e pagamento de abono da Secretária de Estado de Fazenda e com acréscimo à Assembleia Legislativa tendo a mesma finalidade da emenda relatada anteriormente, ou seja, o pagamento do índice da URV aos servidores do Poder Legislativo.

Além das duas emendas da mesa diretora, outras 17 emendas, propostas por cinco deputados, foram sancionadas pelo governador Silval Barbosa no dia 31/12/2014, em seu último dia de mandato, totalizando de R\$ 28.915.422,00. Deixando assim para o futuro governador Pedro Taques a execução das referidas emendas a LOA de 2015.

Os dados da tabela 4.5, demonstram o reflexo da mudança ocasionada pela EC do orçamento impositivo. A partir da LOA 2016, os deputados estaduais puderam contar com a vinculação orçamentária, na qual as emendas orçaram com um por cento da RCL realizada no exercício anterior. Verificamos que os 24 parlamentares fizeram proposições à peça orçamentária, de forma que, atribuiu-se a cada deputado uma cota fixa de R\$ 4.846.674,00, e para a Comissão CFAEO uma cota de R\$ 9.000.000,00 dentro do percentual legal. Lembrando que de acordo com a EC, do montante de um por cento da RCL, 50% seria de livre aplicação e os outros seriam de aplicação obrigatória, no mínimo, para as seguintes áreas: 12% para a saúde, 25% para a educação, 6,5% em esporte e 6,5% em projetos relacionados ao fomento de atividades e políticas culturais locais e/ou regionais.

Verifica-se nos dados da tabela 15 que três deputados, todos do partido PSD, obtiveram valores diferenciados dos demais, sendo os deputados José Domingos Fraga (PSD), Presidente da CFAEO, Wagner Ramos (PSD), membro titular da

CFAEO e Pedro Satélite (PSD), detalharemos adiante na tabela 16, os remanejamentos efetuados pelos parlamentares.

Tabela 15 – Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2016.

QUANT. EMENDAS SANCIONADAS	DEPUTADO ESTADUAL	PARTIDO	VALORES APROVADOS POR DEPUTADO
19	José Domingos Fraga	PSD	7.110.674,08
11	Gilmar Fabris	PSD	4.846.576,84
10	Pedro Satélite	PSD	8.846.673,24
14	Wagner Ramos	*PR – PSD	11.696.077,30
13	Nininho	*PR – PSD	4.696.674,30
13	Dr. Leonardo Albuquerque	*PDT – PSD	4.846.673,32
13	Silvano Amaral	PMDB	4.846.672,24
13	Romoaldo Júnior	PMDB	4.846.673,24
14	Janaina Riva	*PSD- PMDB	4.846.674,09
15	Emanoel Pinheiro	*PR – PMDB	4.843.076,84
12	Wilson Santos	PSDB	4.842.635,67
17	Saturnino Masson	PSDB	4.846.735,63
13	Guilherme Maluf	PSDB	4.846.673,25
36	Baiano Filho	*PMDB-PSDB	4.455.979,21
12	Eduardo Botelho	PSB	4.846.674,38
12	Max Russi	PSB	4.846.674,09
9	Oscar Bezerra	PSB	4.846.674,09
13	Mauro Savi	*PR – PSB	4.696.674,08
8	Sebastião Rezende	*PR – PSC	4.846.674,46
13	Coronel Taborelli	*PV – PSC	4.846.597,25
13	Wancley Carvalho	PV	4.846.674,08
13	José Carlos do Pátio	SD	4.846.673,67
11	Dilmar Dal Bosco	DEM	4.846.673,88
12	Zeca Viana	PDT	4.546.076,42
8	Comissão CFAEO		10.478.627,00
Total (337)			139.213.162,82

Nota: * As siglas em negrito mostram o partido no qual se elegeu e para o qual coligou-se em 2016.
Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

Em virtude das possibilidades das emendas impositivas, contempla-se que houve aumento expressivo no número de emendas expostas pelos parlamentares, chegando ao total de 444 emendas. Esse quantitativo é praticamente dez vezes mais

aos apresentados em 2014 e 2015, quando foram apresentadas 48 e 42 emendas respectivamente. Desse total, houve 105 emendas prejudicadas e rejeitadas pelas comissões CCJR e CFAEO e, por conseguinte, o Plenário Legislativo aprovou um total de 339 emendas, que encaminhadas ao Poder Executivo apenas duas foram vetadas, somando assim um total de 337 sancionadas.

Além da cota proporcional destinada a cada parlamentar, observamos que alguns deles fizeram intervenções no projeto, para proporem emendas mediante remanejamento de recursos, retirando recursos de um órgão ou secretaria e efetuando acréscimo em outro de sua preferência. Foram nove remanejamentos conforme tabela 16 abaixo.

Tabela 16 – Recursos remanejados no orçamento - LOA 2016

ORGÃO ACRESCIDO	PROGRAMA	AÇÃO	OBJETO	PROPOSIÇÃO DEPUTADO	VALOR R\$
DGFAP/AL	997	8001	Pgto inativos	Comissão CFAEO	1.478.627,00
SEAF	382	3384	Apoio Ovino- Caprino	José Domingos Fraga (PSD)	120.000,00
SEAF	382	2188	Acesso à água	José Domingos Fraga (PSD)	144.000,00
EMPAER	382	4352	Fomento de insumos	José Domingos Fraga (PSD)	500.000,00
EMPAER	382	2365	Serviço aterro	José Domingos Fraga (PSD)	500.000,00
EMPAER	382	3326	Estrutura Física	José Domingos Fraga (PSD)	800.000,00
EMPAER	382	1625	Planej. Estrat.	José Domingos Fraga (PSD)	200.000,00
FES	76	3745	Construção saúde	Wagner Ramos (PSD)	7.000.000,00
SINFRA	338	2151	Manut. Rod. Pavimentada	Pedro Satélite (PSD)	4.000.000,00
TOTAL (09)					14.742.627,00

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

A tabela supradita mostra que o montante remanejado representa 10,59% do valor total das emendas parlamentares aprovadas e sancionadas pelo governador.

Vale ressaltar que além da CFAEO efetuar uma emenda de remanejamento as outras oito foram efetuadas por três deputados do PSD – Partido Social Democrático, que tinha como presidente o vice-governador Carlos Fávaro.

Como relatado no capítulo anterior, após assumir o mandato, tanto o governador como o vice-governador mudaram de partido. O Governador Pedro Taques, eleito pelo PDT foi para o PSDB e o vice-governador Carlos Fávaro deixou o PP para ingressar no PSD, assumindo inclusive a presidência do partido. Nas eleições 2014, a coligação que elegeu o Taques e Fávaro, com 57,25% no primeiro turno, teve os seguintes partidos: PDT / PP / DEM / PSDB / PSB / PPS / PV / PTB / PSDC / PSC / PRP / PSL / PRB. Esta coligação vencedora, elegeu dez das 24 cadeiras disputadas (41,67%). Destes dois eram do PDT: Zeca Viana e Dr. Leonardo Albuquerque, um do DEM: Dilmar Dal Bosco, um do PV: Wancley Carvalho, três do PSDB: Wilson Santos, Saturnino Masson e Guilherme Maluf e três do PSB: Eduardo Botelho, Max Russi e Oscar Bezerra.

Em estudo realizado sobre o Legislativo Paulista, na gestão do governador Mario Covas (PSDB) - 1994-1998, Abrucio et al. (2001), mostra a estratégia do chefe do executivo após a eleição em que tinha apenas 25,5% de base governamental na assembleia. A distribuição de secretarias e diretorias estaduais e cargos aos deputados, a eleição da Mesa Diretora com formação de deputados da base inverteram o processo. No início da gestão, passados poucos meses, o governador já possuía 64% dos deputados como base de apoio no Legislativo Estadual.

Estratégia semelhante foi adotada pelo então governador Pedro Taques, que após a eleições mudou de partido, articulou as eleições da Mesa Diretora da Assembleia e elegeu um aliado para a presidência, o deputado Eduardo Botelho (PSB). Também negociou secretárias, diretorias e cargos, abrigando assim correligionários dos deputados, e na janela aberta para a mudança de partidos conquistou a maioria dos parlamentares, passando, portanto, a sua base de apoio de dez deputados que representava 41,67% do parlamento para 18 deputados representando assim 75% dos deputados estaduais.

A nova configuração do Parlamento, após a janela aberta entre o período de 18 de fevereiro a 18 de março de 2016, que veio em seguida a promulgação pelo Congresso Nacional da minirreforma eleitoral, aprovado em 2015, é apresentada na tabela 17. Com a nova configuração, o governo perde o apoio do partido que o elegeu,

o PDT, que passa a contar com apenas um deputado, mas angaria o apoio da nova configuração do PSD que conta com a maior bancada no parlamento (n=6). O fortalecimento do PSD dá-se também pela filiação do vice-governador Carlos Fávaro, que assume a presidência do partido. O PR, com o maior número de deputados (cinco), com essas mudanças ficou sem representante no Parlamento Estadual e o PSC que não tinha nenhum passou a ter dois deputados estaduais. As siglas de origem dos deputados, quando da eleição e o destino em 2016, estão apresentados na tabela 15.

Tabela 17 – Composição da Assembleia Legislativa Mato-grossense na 18ª. Legislatura 2015-18

Partido	Janeiro – 2015		Abril – 2016	
	Número	%	Número	%
PR	5	20,83	0	0
PSD	4	16,67	6	25
PMDB	3	12,5	4	16,67
PSDB	3	12,5	4	16,67
PSB	3	12,5	4	16,67
PDT	2	8,33	1	4,17
PV	2	8,33	1	4,17
DEM	1	4,17	1	4,17
SD	1	4,17	1	4,17
PSC	0	0	2	8,31
TOTAL	24	100	24	100

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados TRE-MT

Analisando 15 estados no período de 1991-94 e 1995-98, Abrucio (2001:220), menciona que em 14 deles os governadores contavam com o apoio da maioria dos deputados e de maneira sólida. Mesmo que no processo eleitoral, o governo tivesse conseguido eleger a minoria de seu partido, após as eleições realizou a reversão através da conquista do apoio de novos deputados e formação de uma coalizão de partidos. Caso semelhante realizado pelo governador do Estado de Mato Grosso na gestão 2015-2018.

Os dados contidos na tabela 18 expressam as emendas parlamentares inseridas no PLOA 2017 e revela que todos os 24 deputados estaduais apresentaram

emendas. Verificamos que a cota individualmente gerou em torno de R\$ 5.400.000,00 e a CFAEO apresentou três emendas no valor total de R\$ 1.300.000,00.

Tabela 18 – Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2017.

QUANT. EMENDAS SANCIONADAS	DEPUTADO ESTADUAL	PARTIDO	VALORES APROVADOS POR DEPUTADO
11	José Domingos Fraga	PSD	9.479.076,61
10	Janaina Riva	PMDB	5.645.013,02
13	Gilmar Fabris	PSD	5.344.679,10
17	Pedro Satélite	PSD	4.701.104,95
10	Silvano Amaral	PMDB	5.345.013,02
25	Baiano Filho	PSDB	5.194.587,17
7	Romoaldo Júnior	PMDB	5.345.013,02
4	Wagner Ramos	PSD	4.997.586,72
7	Nininho	PSD	5.345.013,02
7	Mauro Savi	PSB	5.345.013,02
25	Sebastião Rezende	PR	5.710.425,85
8	Emanoel Pinheiro	PMDB	5.345.016,00
10	José Carlos do Pátio	SD	5.345.013,01
6	Eduardo Botelho	PSB	5.345.013,03
16	Max Russi	PSB	5.345.013,21
6	Oscar Bezerra	PSB	5.345.013,02
10	Jajah Neves	PSDB	5.345.013,02
7	Saturnino Masson	PSDB	5.345.013,02
12	Guilherme Maluf	PSDB	5.595.013,02
7	Wancley Carvalho	PV	5.692.438,87
61	Valdir Barranco	PT	5.245.013,02
18	Dilmar Dal Bosco	DEM	11.503.246,38
19	Zeca Viana	PDT	5.345.013,01
8	Dr. Leonardo Albuquerque	PSD	4.345.013,00
3	Comissão CFAEO		1.300.000,00
Total (327)			138.893.357,11

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

Foram apresentadas pelos deputados, por meio da Secretaria de Serviços Legislativos 426 emendas parlamentares. Desse montante, 98 ficaram prejudicadas

ou rejeitadas pela CCJR ou CFAEO. Assim, plenário aprovou 328 emendas e destas apenas uma foi vetada pelo governador.

Além dos valores das cotas destinadas a cada deputado, foram aprovadas pelo plenário algumas emendas que traziam como objetivo o remanejamento de recursos de uma secretaria ou órgão para outro. Ao todo foram oito as emendas que promoveram o deslocamento de recurso, conforme interesse de cada deputado. O valor total dos remanejamentos representa 7,35% (sete inteiros e trinta e cinco centésimos por cento) do valor total das emendas parlamentares aprovadas e sancionadas (Tabela 19).

Tabela 19 – Recursos remanejados no orçamento - LOA 2017

ORGÃO ACRESCIDO	PROGRAMA	AÇÃO	OBJETO	PROPOSIÇÃO DEPUTADO	VALOR R\$
UNEMAT	397	2214	Ampliação e reforma	Dilmar Dal Bosco (DEM)	1.500.000,00
UNEMAT	397	2214	Congresso estudantil	Dilmar Dal Bosco (DEM)	158.237,38
SECID	390	3317	Pav. e recup. vias urbanas	Dilmar Dal Bosco (DEM)	3.000.000,00
SEAF	382	3826	Compra equip agric. Familiar	Dilmar Dal Bosco (DEM)	750.000,00
SEAF	382	3826	Compra equip agric. Familiar	Dilmar Dal Bosco (DEM)	750.000,00
EMPAER	382	2365	Assit. técnica Agric. Familiar	José Domingos Fraga (PSD)	3.500.000,00
FES	77	3350	Compra med. Alto Custo	Janaina Riva (PMDB)	300.000,00
SESP	406	2342	Criação Prom. por mérito PM	Guilherme Maluf (PSDB)	250.000,00
TOTAL (08)					10.208.237,38

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

Foram poucos deputados que efetuaram emendas mediante o remanejamento e conseguiram aprová-las e obter a sanção do governador, na LOA 2017. Contudo, observa-se que os deputados que conseguiram viabilizar os seus pleitos de remanejamento exerciam importantes influências como aliados do Governador, com isso, supõe-se que de uma maneira geral o governador privilegiou os partidos de sua aliança eleitoral e dos que fizeram parte da coalizão. O deputado José Domingos Fraga (PSD), presidente da comissão CFAEO durante quatro anos dos oito anos aqui

analisados, o deputado Dilmar Dal Bosco (DEM), que nesse período em análise, era o Líder do governo no Parlamento, o deputado Guilherme Maluf (PSDB), era o presidente do Parlamento no biênio 2015/2016. Embora a deputada Janaina Riva fosse Líder da oposição, também conseguiu a aprovação de uma emenda de remanejamento, mesmo que pequena. Essa emenda, de certa forma acena para uma trégua entre Governo e oposição ao tempo que constituiu a um atendimento importante, visto que ela objetivava a compra de medicamentos para a farmácia de alto custo do Estado.

Os dados contidos na tabela 20 demonstram todas as emendas aprovadas pelos parlamentares e sancionados pelo governador na LOA 2018. Considera-se que devido à prática do orçamento impositivo, adotou-se um critério padrão de valores para cada deputado, na ordem de R\$ 5.800.000,00 para cada parlamentar. Contemplamos que foi disponibilizado Comissão de Orçamento (CFAEO) no valor de R\$ 6.000,000,00. Contudo, notamos que a comissão CFAEO e mais quatro deputados aprovaram e conseguiram efetuar remanejamento de recursos de uma secretaria ou órgão para outro de sua preferência. Detalharemos na tabela 21, os parlamentares que obtiveram êxito nessas proposições, os quais pertenciam, em sua maioria, a base aliada e aos partidos da coalizão.

Tabela 20 – Quantidade e valores das emendas aprovadas na Assembleia Legislativa e sancionadas pelo Executivo na LOA 2018.

QUANT. EMENDAS SANCIONADAS	DEPUTADO ESTADUAL	PARTIDO	VALORES APROVADOS POR DEPUTADO
9	José Domingos Fraga	PSD	5.782.577,72
11	Janaina Riva	PMDB	5.782.577,81
5	Gilmar Fabris	PSD	5.782.577,72
5	Pedro Satélite	PSD	5.782.577,72
8	Silvano Amaral	PMDB	5.782.577,72
48	Baiano Filho	PSDB	5.782.577,72
8	Romoaldo Júnior	PMDB	5.782.577,72
5	Wagner Ramos	PSD	5.782.577,72
10	Nininho	PSD	5.782.577,72
9	Mauro Savi	PSB	5.782.577,72
9	Sebastião Rezende	PR	5.782.577,72
7	Prof. Allan Kardec	PT	5.782.577,72
10	Adalto de Freitas	SD	5.782.577,72
8	Eduardo Botelho	PSB	7.782.577,72
10	Max Russi	PSB	5.782.577,72
11	Oscar Bezerra	PSB	17.782.577,72
7	Jajah Neves	PSDB	5.782.577,72
9	Saturnino Masson	PSDB	5.782.577,72
8	Guilherme Maluf	PSDB	5.782.577,72
9	Wancley Carvalho	PV	5.782.577,91
9	Valdir Barranco	PT	6.282.577,72
15	Dilmar Dal Bosco	DEM	6.782.577,40
8	Zeca Viana	PDT	5.782.577,72
8	Dr. Leonardo Albuquerque	PSD	5.782.577,72
2	Comissão CFAEO		6.000.000,00
Total (248)			160.281.865,24

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

Os vinte e quatro deputados apresentaram 291 (emendas ao orçamento, por meio da Secretaria de Serviços Legislativos. Desse total, a CCJR e CFAEO consideraram prejudicadas ou rejeitadas 43 emendas, permanecendo 248. Essas foram aprovadas pelo Plenário do Parlamento e encaminhadas ao governador que sancionou todas na LOA de 2018.

Vale ressaltar que três novos suplentes assumiram o Parlamento neste período: O Prof. Allan Kardec (PT) arrougou a vaga deixada por Emanuel Pinheiro

(PMDB), eleito prefeito da capital Cuiabá, o deputado Adalto de Freitas (SD) empossou a vaga deixada pelo deputado José Carlos do Pátio (SD) eleito prefeito da cidade de Rondonópolis, e o deputado Jajah Neves (PSDB) que na janela trocou de partido deixando o PDT, assumindo a vaga do deputado Wilson Santos que foi nomeado Secretário de Estado de Cidades. Esses deputados assumiram uma cadeira no parlamento ainda no ano de 2017, mas passaram a configurar nas proposições de emendas somente a partir da LOA de 2018.

Desse total de emendas aprovadas, a maioria foram referentes aos recursos vinculados de acordo com a PEC do Orçamento Impositivo para emendas parlamentares. No entanto, seis emendas aprovadas foram referentes a remanejamentos de recursos de uma secretaria ou órgão para outro de preferência dos deputados. O valor total dos remanejamentos representa 13,41% do total das emendas parlamentares aprovadas e sancionadas (Tabela 21):

Tabela 21 – Recursos remanejados no orçamento – LOA 2018

ORGÃO ACRESCIDO	PROGRAMA	AÇÃO	OBJETO	PROPOSIÇÃO DEPUTADO	VALOR R\$
SEDEC	185	3297	Implant. infra bas. turística	Dilmar Dal Bosco	1.000.000,00
SINFRA	338	1287	Pavimentação rodovias	Oscar Bezerra	12.000.000,00
SEAF	382	3826	Mecanização agric. Familiar	Valdir Barranco	500.000,00
FES	77	2520	Organiz. reg. aten. saúde	Eduardo Botelho	2.000.000,00
SEC	404	2290	Fort. sist. sst. cultura	COMISSÃO CFAEO	5.000.000,00
DEFENSORIA	405	2337	Implant. tecn. Inform.	COMISSÃO CEFAEO	1.000.000,00
TOTAL (06)					21.500.000,00

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO

Ao analisarmos a tabela 21, observamos que, assim como em 2017, os deputados que propuseram e tiveram emendas de remanejamento aprovadas eram na maioria aliados do governo. Verifiquemos: o deputado Dilmar Dal Bosco (DEM), Líder do governo no Parlamento; o deputado Eduardo Botelho (PSB) era o presidente

do Parlamento; o deputado Oscar Bezerra (PSB) um aliado combativo no Parlamento, ocupando com frequência a tribuna para defender o governo. Da mesma forma que no ano de 2017, quando a deputada de oposição, Janaina Riva (PMDB) emplacou uma emenda de remanejamento, nesse ano, o deputado da oposição Valdir Barranco (PT) foi contemplado com uma emenda de remanejamento, transparecendo assim uma compensação para os opositoristas, mas os valores foram inexpressivos em relação as proposições dos demais.

A PEC 69/2014 (PEC do Orçamento Impositivo) que garantia 1% da Receita Corrente Líquida para emendas dos deputados passou a ter efeitos a partir de 2016. Assim ficou evidente o crescimento do montante de recursos e, conseqüentemente aumento do percentual, aplicados nas emendas parlamentares a partir do ano de 2016 (Tabela 22). Conforme relatado anteriormente nos anos de 2011, 2012 e 2013, tivemos acesso a quantidade de emendas, mas não dos valores e dos proponentes.

Tabela 22 – Valor total da LOA, valor total das emendas e percentuais das emendas sobre a LOA – 2011 -18

ANO / LOA	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – VALOR TOTAL	VALORES TOTAIS DAS EMENDAS	% DAS EMENDAS S/ ORÇAMENTO TOTAL
2011	11.240.974.589,00	-----	---
2012	13.001.940.075,00	-----	---
2013	12.810.362.475,00	-----	---
2014	13.345.598.419,00	49.860.838,00	0,37
2015	13.653.061.831,00	164.915.422,00	1,21
2016	16.553.492.816,00	139.213.162,00	0,84
2017	18.429.222.936,00	138.893.357,00	0,75
2018	20.334.403.071,00	160.281.865,00	0,79

Fonte: Autor, 2020. A partir de dados da CFAEO E D.O.E-MT

No ano de 2015, aconteceu um evento excepcional, no qual houve a aprovação de uma emenda parlamentar proposta pela Mesa Diretora da AL/MT no valor de R\$ 132.000.000,00, com o objetivo de pagamento de passivos judiciais, o índice da URV – Unidade Real de Valor aos servidores do Poder Legislativo. Excluindo esta excepcionalidade, os percentuais das emendas ficariam em 0,24% sobre o orçamento total, um valor menor que no ano de 2014, na ocasião em que se aprovaram as emendas em um percentual de 0,37%. Já nos exercícios seguintes, quando a

vinculação passa a ser de 1% da receita corrente líquida executada no exercício anterior, nos anos de 2016, 2017 e 2018 cresceram substancialmente para 0,84%, 0,75% e 0,79%, respectivamente os percentuais totais das emendas sobre o valor total da LOA – Lei Orçamentária Anual.

Durante o período analisado, 2011 a 2018, observamos que além das emendas parlamentares efetuadas individualmente, algumas foram realizadas pelas Lideranças Partidárias, Emendas em conjunto, Emendas da Mesa Diretora e da Comissão CFAEO. Isto ocorreu no ano de 2014 com Emendas em Conjunto, em 2015 em que a Mesa Diretora propôs duas emendas e nos anos seguintes de 2016, 2017 e 2018 com emendas propostas pela CFAEO – Comissão de Fiscalização, Acompanhamento e Execução Orçamentária. Em consulta ao Regimento Interno não há clareza quanto à competência ou não, por parte dos citados, de apresentar emendas ao PLOA. Entretanto, ao consultar o Consultor Legislativo responsável pelo Núcleo Econômico da AL/MT, ele declarou que há um entendimento da Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora que qualquer comissão, mesa diretora e lideranças partidárias possam apresentar emendas parlamentares. Relata, ainda que, como não existe uma norma específica de quem pode apresentar as emendas, como isso, há o entendimento que as Comissões, Lideranças Partidárias e Mesa Diretora, podem apresentar emendas ao Projeto de Lei Orçamentária.

As lideranças partidárias têm função de destaque no processo de aprovação do orçamento, primeiro pela indicação dos membros da comissão de orçamento e segundo pela negociação diretamente com o Executivo Estadual em todo o processo orçamentário. Essa negociação realiza-se em conjunto com a Mesa Diretora, responsável pela nomeação das comissões permanentes, após a indicação das lideranças partidárias, que presidem todos os trabalhos no Parlamento. A Mesa Diretora eleita bienalmente. É essencial para o Executivo ter um aliado no comando, uma vez que o presidente controla a pauta, e juntamente com as lideranças partidárias decidem a agenda de votação, nas discussões através do Colegiado de Líderes.

Abrucio (2001:225), revela que apesar desse controle sobre a pauta e agenda, os parlamentares podem agir de forma individual, não havendo nada regimentalmente que os impeçam, mas a participação é limitada pelos interesses do governo e dos partidos da sua coalizão. E os exames demonstram que o Poder Executivo primeiramente busca o apoio da maioria dos parlamentares, e a partir de então define

a agenda e os trabalhos em torno dos debates e questões que pautam o Legislativo Estadual. O estudo apresentado por Figueiredo e Limongi (2008:45) sobre a política orçamentária da União, relata que lideranças partidárias em conjunto com os relatores coordenam as negociações com o Poder Executivo, atuando como representantes dos interesses da coalizão do governo no Parlamento.

Nos dois casos estudados, do Estado de São Paulo e da União, sobre o funcionamento do sistema político na Assembleia Legislativa e no Congresso Nacional, podemos dizer que os casos traduzem uma visão mais partidária do que distributivista no comportamento dos deputados. Carvalho (2003:45), descreve que nas discussões dessas duas linhas teóricas, a agenda de pesquisa teve como precursores no Brasil os trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995, 1996, 1999) que: *“se traduziu em uma verdadeira inversão dos conceitos partilhados sobre nosso sistema político: a partir daí, pôs-se em xeque a visão do nosso Legislativo como palco de partidos indisciplinados, atomizados e de representantes com comportamento errático.”* Os autores baseados por uma perspectiva neo-institucionalista, argumentam que as estruturas, normas internas do Congresso, refutam a visão do senso comum sobre a indisciplina partidária dos deputados brasileiros. E que as conclusões de Figueiredo e Limongi se identificam com a literatura americana chamada de modelo partidário.

No nosso estudo de caso, verificamos que nos dois governos foram formadas uma coalizão do governo estadual na Assembleia Legislativa de Mato Grosso. Quando das eleições de 2010, o governador Silval Barbosa elegeu 17 deputados estaduais e contava com o poderio e supremacia do presidente da Assembleia Legislativa o do deputado José Riva (PP – PSD). O governador durante sua gestão não obteve dificuldades e nem oposição para aprovação de sua agenda no Poder Legislativo.

Por outro lado, nas eleições de 2014, o governador eleito Pedro Taques, pela sua coligação elegeu apenas dez deputados estaduais, dos 24 possíveis. No entanto, com a estratégia de mudança partidária dele e de seu vice-governador, aumentou sua base de apoio para 18 dezoito deputados no Legislativo Estadual, obtendo assim maioria para aprovar seus projetos e programas de governo. Diante dessas análises, corroboramos com a teoria partidária nas duas gestões, em que o Poder Executivo

conquistou o domínio no Poder Legislativo mediante a coalizão entorno de seu governo.

Portanto, o processo orçamentário no Legislativo é tramitado de maneira centralizada, visto que os partidos agem de forma organizada, e o governo em função da sua coalizão passa a controlar não só a agenda, mas a definição da política econômica. E que a lógica partidária determina o processo de tramitação, inserção de emendas e aprovação da peça orçamentária.

Nas duas gestões estudadas, constatamos que a Presidência do Legislativo e a Presidência da Comissão CFAEO estiveram em poder de deputados dos partidos da coalizão. Mediante esta condução, a base aliada obteve o poder de participar nas definições das políticas públicas do governo.

Corroboramos que nas proposições das emendas parlamentares nos anos de 2014 e 2015, primeiro o número de emendas sancionadas foram baixos, 21 e 19 respectivamente, e que em sua maioria foram mediante ao remanejamento de recursos de uma região para outra, sem alteração do programa de aplicação ou da Secretaria de Destino dos Recursos. Todavia, os deputados que tiveram essas aprovações pertenciam a base aliada do governo no Parlamento.

Nos anos de 2016, 2017 e 2018, quando os deputados tinham um valor fixo para proposições de suas emendas, verificamos que os deputados dos partidos de coalizão aprovaram transposição e remanejamento de recursos de uma região para outra e de secretarias e órgãos para outros de seu interesse, suponhamos que para atendimento de suas bases e políticas pretendidas. No entanto, os deputados que obtiveram essas aprovações, em sua maioria, foram o Presidente da Comissão CFAEO, Líder do Governo no Parlamento e pertencentes a bancada aliada do governo e dos partidos da coalizão.

Com isso, os deputados da base aliada passam a ter, não somente, a participação na condução das políticas de governo, mas também a aprovação de um montante de recursos maior que os outros deputados, que tiveram um valor, por meio de uma cota fixa de recursos para suas emendas.

À vista disso, vale destacar o novo papel do Legislativo a partir de 2016 com a aprovação da PEC do Orçamento Impositivo, em que os deputados contam com essa vinculação para a realização das emendas parlamentares. Uma conquista há muito perseguida pela Assembleia Legislativa e pelo Congresso Nacional. Nos estudos de

Abrucio (2001:242), discorrendo sobre o papel e as atribuições do Poder Legislativo, o autor cita uma entrevista do deputado mato-grossense José Riva, eleito cinco vezes deputado estadual, em que o parlamentar manifestava que os Legislativos estaduais estavam rediscutindo suas atribuições. Que o Poder Legislativo tinha uma atuação muito restrita, e o que não é de competência da União são dos municípios e que 80% dos projetos que tramitam no Legislativo são de iniciativa do Poder Executivo.

Nos dados analisados, a partir dessa nova configuração no cenário estadual de vinculação de recursos para as emendas parlamentares, verificamos que além do aumento substancial do número de proposições de emendas, o montante dos recursos também são expressivos, um por cento da RCL do orçamento executado no exercício anterior. Neste contexto, fica como indicação e objeto de estudo, para onde foi a aplicação desses recursos pelos deputados, e se houve interferência que impactou o programa de governo.

Caberá, também, em um outro estudo uma análise da execução dessas emendas parlamentares. O Poder Executivo tem o domínio sobre o processo de execução, e os parlamentares têm a necessidade de sua efetivação, a fim de prestar contas aos seus eleitores.

CONCLUSÃO

Neste momento das considerações finais, reportamo-nos à proposta deste estudo, que foi a de investigar as relações do Poder Executivo com o Legislativo na formulação da política orçamentária e no processo de aprovação e execução da Lei Orçamentária Anual do Estado de Mato Grosso. Para cumpri-lo analisamos o processo orçamentário no período de 2011 a 2018, a aplicação dos recursos em cada secretaria e órgão do governo, a estratégia de cada governo para a elaboração do orçamento, as renúncias fiscais e as aplicações que foram prioridades em cada gestão de governo. Investigamos a tramitação do processo de Lei Orçamentária na Comissão Permanente de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária (CFAEO), a composição dos membros e seus partidos, os Secretários de Estado e seus partidos e, por fim, os grupos de interesses no processo orçamentário. Averiguamos ainda as emendas parlamentares propostas, prejudicadas e rejeitadas e as sancionadas e vetadas.

No período analisado, a relação do Poder Executivo com a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso não foi conflituosa. Os governadores tiveram sucesso na formação de uma base governista no Parlamento através da coalizão de partidos, procurando assim garantir a aprovação de seus projetos, programas e de sua agenda. Na primeira gestão do governador Silval Barbosa (PMDB), eleito no primeiro turno, sua coligação elegeu 17 dos 24 deputados e ampliou esse apoio a partir da criação do PSD em 2011 que fora capitaneado pelo deputado José Riva, seu aliado e Presidente da AL/MT.

Todavia, na segunda gestão do governador Pedro Taques, que também foi eleito no primeiro turno, sua coligação elegeu apenas 10 dos 24 deputados estaduais. No entanto, o governador agiu rápido para a formação de uma base aliada que constituísse maioria no Parlamento. Com os problemas de corrupção do governo anterior, inclusive levando à prisão o ex-governador e o ex-presidente da AL/MT, o atual vice-governador Carlos Fávaro alia-se ao PSD, tornando-se o comandante estadual, que tem seis deputados estaduais. Além disso, nove deputados mudaram de partido, conforme mostrado na tabela 15, e, portanto, o governador Pedro Taques (PSDB) passa a obter uma base aliada com 18 deputados no Parlamento.

Destarte, houve uma preocupação eminente do governador Pedro Taques, após o pleito eleitoral, em formar uma base aliada no Parlamento, de eleger o presidente da mesa diretiva e por meio desse apoio político indicar os membros das comissões permanentes na Assembleia Legislativa. Estratégia alcançada pelos dois governadores no período estudado. Figueiredo e Limongi (2002:34), relatando sobre a importância dos partidos, diz que devido às grandes prerrogativas que os líderes partidários têm no Legislativo, é pequena a possibilidade de o Executivo e os Deputados desconsiderarem os partidos. Os partidos da coalizão assumem o papel de defensores das políticas públicas propostas pelo Executivo.

A partir da análise, percebemos que alguns pesquisadores questionam a lógica do comportamento partidário, afirmando que os partidos são indisciplinados e fragmentados, tendo uma visão mais distributivista em que as emendas parlamentares, que visam atender seus redutos eleitores, são objetos de barganha individual para o apoio aos projetos do Executivo. A interpretação partidária, ao contrário, defende que o comportamento dos parlamentares é disciplinado de acordo com as orientações dos líderes partidários da base agindo de forma coesa no apoio ao governo e, com isso fazem valer a vontade da maioria e não as particularidades de cada deputados.

Assim sendo, as emendas parlamentares são o ponto central de discussão em torno da participação dos parlamentares no processo orçamentário. De acordo com uma corrente, as emendas individuais parlamentares passam pelos partidos políticos, tendo os líderes partidários como agentes negociadores da coletividade junto ao Poder Executivo. Ainda que os deputados tenham como estratégia apresentar emendas para suas clientelas, esse objetivo fica subsumido aos interesses do partido. De acordo com a outra corrente, os deputados são movidos pelo interesse de patronagem, ou seja, visando apenas carear recursos, por meio das emendas, para os seus redutos eleitorais, garantindo assim sua reeleição.

No terceiro capítulo, após levantamento dos partidos dos deputados, dos secretariados de cada governo, membros da comissão de orçamento em especial do seu presidente, verificamos a importância dada pelo governador em manter a maioria no Parlamento. O período de 2011 a 2014, da gestão Silval Barbosa (PMDB) que, mesmo tendo sua coligação com a maioria dos deputados no pleito eleitoral, no total de 17, buscou apoio do Partido dos Democratas (DEM) que elegera 02 deputados

estaduais. Assim, os dois deputados incorporados à base do governo passaram a atuar em consonância com este por meio de posições na estrutura da comissão de orçamento. Um deles, o deputado José Domingos Fraga, ocupou a presidência da comissão CFAEO no ano de 2013, e migra para o Partido Social Democrático (PSD).

O governador Silval conquistou o apoio do DEM, dando ao partido o comando da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (SEDER). O Partido da República (PR) obteve o maior número de secretarias na gestão de Silval, ou seja, nove secretarias em seu poder. E assumiu a presidência da CFAEO durante dois anos em sua gestão.

Na gestão do governador Pedro Taques (PSDB), que obteve apenas 10 deputados no pleito eleitoral, após algumas estratégias políticas, como assumir o controle do PSD pelo vice-governador Carlos Fávaro, passou a ter 18 deputados aliados no Parlamento. A formação de uma coalizão também posicionou seus membros em postos chaves para o processo orçamentário. O governo teve à frente da comissão CFAEO, em três anos consecutivos, o deputado aliado José Domingos Fraga (PSD), e um ano sob a presidência do deputado Wilson Santos (PSDB), mantendo assim um certo controle das ações da comissão de orçamento.

Contudo, quanto aos Secretários de Estado, as nomeações feitas pelo governador desagradaram os partidos políticos e em especial os deputados, que buscou secretários com perfil técnico e não político. Porém, o Parlamento encontrava-se fragilizado devido às diversas operações de apurações de desvios e corrupções deflagradas pelas Polícias e Ministério Público Estadual e com suposto envolvimento da maioria dos deputados estaduais, que inclusive levou alguns para a prisão.

Houve muitas reclamações por parte dos parlamentares e dos correligionários partidários pela escolha do secretariado de Taques. O governo teve a percepção inicial da importância de uma base aliada e dos partidos políticos, ao conquistar a maioria no Parlamento, mas menosprezou o apoio dos partidos políticos na formação de sua equipe de governo, com isso, obteve a resposta dos partidos em seu projeto de reeleição, sendo derrotado no primeiro turno, ficando em terceiro lugar nas votações obtendo apenas 19% dos votos.

No quarto capítulo, que tratamos das emendas parlamentares, verificamos que o número de emendas sancionadas pelo governador até o ano de 2015 foi muito pequeno, como podemos observar na tabela 12 a qual apresenta o montante de

emendas apresentadas, aprovadas na AL/MT, sancionadas e vetadas pelo governador. Entretanto, como obtivemos acesso às emendas individuais somente a partir do ano de 2014, verificamos que nos anos de 2014 e 2015 só deputados da base aliada conseguiram ter suas emendas sancionadas pelo governador.

A partir do ano de 2016, os deputados começaram a trabalhar com a proposição das emendas parlamentares tendo como montante o valor de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) do realizado no exercício anterior. Em função da EC nº 69/2014, declarada inconstitucional por ADIN, nova Emenda Constitucional nº 82/2019 fixou as emendas parlamentares em 1% da RCL realizada no exercício anterior. Durante esse período em que a EC ficou sub judice, ou seja, nos anos de 2016 a 2018, os deputados fizeram emendas ao PLOA de 1% da RCL e foram sancionadas pelo governador. Todavia, conforme relato de alguns parlamentares e órgãos beneficiários, uma grande parte dessas emendas não foram executadas em função das dificuldades financeiras do Estado.

Por fim, ao analisarmos o processo orçamentário do Estado, em especial a aplicação de recursos nas Secretarias com valores mais expressivos e as prioridades de cada governador, concluímos que o governador Silval Barbosa teve como prioridade os investimentos realizados por meio da Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo (SECOPA), que durante a gestão dispensou o montante de R\$ 4,2 bilhões de reais em recursos para as obras e investimentos, visto no detalhamento anual da aplicação de recursos da tabela 08.

Já o governo Pedro Taques priorizou a Secretaria de Segurança Pública do Estado, por meio da realização de concursos públicos para as polícias, dispensando assim, um maior volume de recursos comparado com o governo anterior, o qual teve no ano de 2015 o menor percentual de aplicação de recursos, isto é, um percentual de 12,07% do orçamento e o maior de 13,07% no ano de 2016, enquanto o governo Silval Barbosa teve como maior percentual de 9,58% no ano de 2014.

Na formulação da política orçamentária, identificamos que uma estratégia da equipe econômica de governo Silval Barbosa foi de subestimar o orçamento do Estado. Tratando as previsões de receitas, sujeitas aos cenários econômicos, com uma visão mais conservadora e prudente em relação as previsões de receitas para estimação das despesas. No governo Silval Barbosa, apuramos no período entre as

Receitas Previstas, Receitas Realizadas e Despesas Empenhadas houve um superávit de R\$ 462,9 milhões.

Por outro lado, no governo Pedro Taques, sua equipe econômica elaborou o primeiro orçamento, no ano de 2016, e criticou bastante o governo anterior pelo método adotado, elevou o orçamento do Estado, com isso obteve dificuldades para cumprir com as metas estipuladas e efetuar os repasses aos órgãos e poderes, nos quais tinha criado uma nova expectativa orçamentária. Os repasses vinculados aos órgãos tiveram vários atrasos e não foram feitos em sua totalidade, e durante a gestão ocorreu um déficit de R\$ 1,241 bilhões reais, conforme tabela 10.

De acordo com as diretrizes aqui apresentadas, concluímos que a relação do Executivo com o Legislativo na formulação da política orçamentária, passa pela coalizão de partidos por meio de uma articulação realizada pelo Poder Executivo, portanto, a conquista de uma base governista no Poder Legislativo será sempre um sinal de apoio para aprovação de sua agenda, das políticas públicas e principalmente o sucesso da política econômica do governo.

Como sugestão para novos estudos e proposições, primeiro seria necessário um levantamento das emendas parlamentares executadas pelo Poder Executivo. Em segundo lugar, é importante o estudo do novo modelo orçamentário que passará a ter com o Orçamento impositivo aprovado em 2019, que pode ter efeito sobre como os deputados aplicam esses recursos e qual o seu destino. E por último recomendamos a criação de um Regimento próprio para a Comissão de Orçamento da AL/MT definindo com clareza a sua atribuição, função dos membros, os tipos de emendas, a forma de tramitação para regular os trabalhos e dar maior transparência ao processo da comissão.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco António Carvalho; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998**. O poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. FGV Editora, 2003.

BRASIL. Lei nº4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, da União, dos Estados, Dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, DF, 4 mai. 1964.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF, 4 mai. 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretária do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019**. Agosto/2019.
www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/boletim-de-financas-dos-entes-subnacionais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal. 1988.

CAMBRAIA, Túlio. Emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual: Algumas Distorções. 2011. **Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados. Disponível em:**
<https://www2.camara.leg.br/orcamentodauniao/estudos/2011/EmendasParlamentares2.pdf>.

CARVALHO, Nelson Rojas. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Editora Revan, 2003.

COTA JÚNIOR, Gilmar Alvares e et al. **Emendas Parlamentares: A relação entre o executivo e o legislativo de Minas Gerais**. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública: Brasília, 2015.

DINIZ, Eli, AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Ed. UnB, 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Editora FGV, 1999.

_____. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. Dados, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.

_____. **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo.** Dados, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.

_____. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão.** FGV Editora, 2008.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16ª Ed. ampliada, revista e atualizada. Editora Atlas, São Paulo, 2012

GIAMBIAGI, Fabio. ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** 4º ed. atualizada. Rio de Janeiro, 2011.

GRAÇA. Luís Felipe G. **Independência ou irrelevância? Produção Legislativa e vetos na Assembleia Legislativa do Estado do rio de Janeiro (1983-2010).** Tese de Doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

LAMOUNIER, Bolívar. **A democracia brasileira de 1985 à década de 1990: a síndrome da paralisia hiperativa.** Governabilidade, sistema político e violência urbana. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1994.

LIMA, Rogério Bezerra. **Participação do poder legislativo no processo orçamentário distrital: execução de emendas individuais em 2016.** Monografia (Especialização em Orçamento Público) Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2017.

MAINWARING, Scott. **Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective.** Comparative Politics, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público,** 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2012.

MATO GROSSO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado. **Constituição do Estado de Mato Grosso,** Cuiabá, 1989. Disponível em:
<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/con-1-1989.pdf>

MATO GROSSO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado. **Regimento Interno,** Cuiabá, 2013. Disponível em:
<https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/leis/res-677-2006.pdf>

MATO GROSSO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. **Balanco Geral do Estado de Mato Grosso 2011 a 2018.** Disponível em:
<http://www5.sefaz.mt.gov.br/web/sefaz/balanco-geral>

MATO GROSSO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatórios Lei Responsabilidade Fiscal 2011 a 2018.** Disponível em:
<http://www5.sefaz.mt.gov.br/web/sefaz/relatorios-lei-de-respons.-fiscal>

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

PEREIRA, Carlos. **What are the conditions for the presidential success in legislative arena? The brazilian electoral connection**. Ph.D. Dissertation, Graduate Faculty of Political Science of the New School University, 2000.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro**. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

_____. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771, 2003.

PEREIRA, Carlos e ORELLANA, Salomon. **Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil**. *Journal of Politics in Latin American*, vol. 1, nº 03, pp.57-79, 2009.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. **Under what conditions do Presidents resort to Decree Power? Theory and Evidence form the Brazilian Case**. *The Journal of Politics*, vol. 67, n. 1, pp.178-200, 2005.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. **O que é que o reeleito tem? Dinâmica Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados**. *Dados*, vol. 44 nº 2, pp. 323-362, 2001.

_____. **O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil**. *Revista de Economia Política*, vol. 27 nº 4 (108), pp. 664-683, 2007.

PINTO, Alexandre Alves. **Política orçamentária no Estado do Rio de Janeiro: governos Rosinha e Cabral (2003-2010)**. Tese Doutorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016.

PRAÇA, Sérgio. A organização do processo orçamentário nas assembleias legislativas brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 17, n. 60, 2012.

REZENDE, Fernando. **A metamorfose do estado**. ABAG, 1993.

REZENDE, Fernando. **A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública: elementos para o debate da reforma do processo orçamentário**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **O orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SANCHES, Osvaldo M (1998). **A atuação do poder legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo**. Revista de Informação Legislativa, v. 35, n. 138, p. 5-23, 1998.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e poder de agenda na política brasileira**. Dados, v. 40, n. 3, 1997.

_____. (Org.). **O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

_____. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Dados, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

_____. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Massimo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **O Jogo orçamentário da União: relações Executivo-Legislativo na terra do pork-barrel**. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: UnB/ENAP, pg. 83-124, 1997.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas, RICCI, Paolo (Org.). **Governadores e assembleias legislativas: instituições e política nos estados brasileiros**. São Paulo: Alameda, 2018.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto G. **O efeito das emendas ao orçamento no comportamento parlamentar e a dimensão temporal: velhas teses, novos testes**. Dados, v. 57, n. 3, p. 817-853, 2014.

WILDAVSKI, Aaron. **The Politics of the Budgetary Process**. Little, Brown and Company, Boston, 1964.

ZUCCO JR, Cesar. **Ideology or What? Legislative Behavior in Multiparty Presidential Settings**. *The Journal of Politics*, vol. 71, no 3, pp. 1076-1092, 2009.

ZUCCO JR, Cesar. **O congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Editora UFMG, 2011.