

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
CONSTITUCIONAL – PPGDC

LEONARDO OLIVEIRA TOGNOC

A EMENDABILIDADE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA
UNIÃO

NITERÓI
2022

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE – UFF
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CONSTITUCIONAL – PPGDC

LEONARDO OLIVEIRA TOGNO

A EMENDABILIDADE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito Constitucional.
Linha de Pesquisa: Instituições Políticas,
Administração Pública e Jurisdição
Constitucional.

Orientador: Prof.º Dr.º Paulo Roberto dos Santos Corval.

NITERÓI
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Ficha catalográfica automática - SDC/BFD
Gerada com informações fornecidas pelo autor

T645e Tognoc, Leonardo Oliveira
À EMENDABILIDADE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO /
Leonardo Oliveira Tognoc ; Paulo Roberto Dos Santos Corval,
orientador. Niterói, 2022.
213 f. : il.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Niterói, 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGDC.2022.m.07499289729>

1. Direito Financeiro. 2. Orçamento Público da União. 3.
Emendabilidade no Processo Orçamentário. 4. Separação de
Poderes. 5. Produção intelectual. I. Dos Santos Corval,
Paulo Roberto, orientador. II. Universidade Federal
Fluminense. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD -

Bibliotecário responsável: Debora do Nascimento - CRB7/6368

LEONARDO OLIVEIRA TOGNOG

A EMENDABILIDADE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO

Texto apresentado como requisito para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense.

Linha de pesquisa: Instituições políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional.

Aprovado em: 26 de outubro de 2022

Banca Examinadora:

Prof.º Dr.º Paulo Roberto dos Santos Corval
Orientador/Presidente (PPGDC/UFF)

Prof. Dr.º Guilherme Peña de Moraes (PPGDC/UFF)

Prof. Dr.º Marco Antonio Ferreira Macedo (UFF)

Prof. Dr.º Gustavo da Gama Vital de Oliveira (UERJ)

NITERÓI
2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por conceder-me força, saúde e sabedoria para continuar galgando vitórias, mesmo diante das contingências, no horizonte de expectativas que a vida nos reserva.

Aos amados filhos, Leonardo Machado Tognoc, com 13 anos de idade, e Maria Luísa Machado Tognoc, com 8 anos de idade, pelo amor, carinho, ternura e ensinamentos diários, que me fizeram entender o sentido da vida e ter a certeza de que os sonhos podem se tornar realidade, na medida em que os sonhamos juntos. O meu amor verdadeiro.

À Andréa esposa, mãe dos nossos filhos, amiga e companheira de grandes batalhas, meu amor, carinho e gratidão.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da UFF - PPGDC, especialmente, ao prof.º Dr.º Guilherme Peña de Moraes (PPGDC), todos com elevadíssimo grau de conhecimento e competência para ministrar aulas, orientações de leitura e pesquisa, souberam com a devida razoabilidade, conduzir esta formação, a fim de garantir o nível de excelência que o mercado exige.

Ao prof. Dr.º Gustavo da Gama Vital de Oliveira (Uerj), convidado que com seus apontamentos precisos, sobre o objeto desta pesquisa, possibilitou maior aprofundamento e contribuição, em especial, para este trabalho e, em geral, para o mundo jurídico.

Enfim, ao professor Paulo Roberto dos Santos Corval – orientador – pela paciência e dedicação, buscando sempre a melhor didática, conseguiu realizar a orientação adequada e necessária à construção desse trabalho de conclusão de curso.

A todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho, muito obrigado!

RESUMO

A presente dissertação tem como objeto de análise as transformações constitucionais do processo orçamentário da União. Busca-se investigar o fenômeno do poder de emendar o orçamento público federal no Brasil, entre os anos de 2015 e 2022. Para tanto, expõe-se o processo orçamentário antes e depois da Constituição de 1988, a partir do período democrático de 1946, passando pelo período ditatorial de 1964-1985, chegando à Constituição cidadã com suas mudanças nos arranjos institucionais. Observa-se o planejamento e o ciclo orçamentário através da elaboração, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Trabalha-se, a partir das mudanças promovidas pelas Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022, e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022, com o fenômeno da emendabilidade, no processo legislativo das Emendas Constitucionais e no poder de emendar a legislação-orçamentária, traçando reflexões acerca do Presidencialismo e da política de coalizão no Brasil, destacando-se a crescente imposição do Poder Legislativo sobre o processo decisório e autonomia administrativa do Poder Executivo, principalmente, como o acréscimo dos §§ 10 e 11 ao art. 165 e do art. 166-A à Constituição de 1988, revigorando-se o debate sobre a nova perspectiva da separação de poderes e do federalismo fiscal no Brasil.

Palavras-chave: Processo Orçamentário; Orçamento Público; Poder de emendas parlamentares; Poder Executivo; Poder Legislativo.

ABSTRACT

The topic of this paper is constitutional changes in the budget process. We want to study the phenomenon of the right to amend the Brazilian federal public budget between 2015 and 2022. To this end, it focuses on the budget process from the democratic period of 1946, the dictatorship period of 1964-1985 to the changes in the constitution of citizens and its institutional rules before and after the 1988 constitution. Comply with planning and budgeting cycles through the preparation, legislative review, enforcement, control, and evaluation of multi-annual plans (PPAs), Budget Guidelines Act (LDO), and Annual Budget Acts (LOA). Promoted by Constitutional Amendments n.º 106 of December 12, 2019, n.º 106 of May 7, 2020, n.º 109 of March 15, 2021, n.º 119 of April 27, 2022, and n.º 121 of May The change is in November 2022, in the legislative process of constitutional amendments and the power to modify budget legislation, a modifiable phenomenon has emerged, outlining reflections on Brazil's presidential system and coalition politics, highlighting the legislature's influence on the decision-making process and Administrative autonomy is increasingly imposed on the executive, mainly as a complement 10 and 11 of articles 165 and article 166-A of the 1988 Constitution reignited the debate on new ideas about decentralization and fiscal federalism in Brazil.

Keywords: budget process; public budget; power to make parliamentary amendments; executive power; legislative power

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
CF/1946	Constituição Federal Brasileira de 1946
CF/1967	Constituição Federal Brasileira
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda à Constituição
FMI	Fundo Monetário Internacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MTO	Manual Técnico do Orçamento
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária
PLPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PPA	Plano Plurianual
RCCN	Regimento Comum do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO	22
2.1 O processo orçamentário antes da Constituição de 1988: o período democrático de 1946 e o período ditatorial de 1964-1985.....	24
2.2 O processo orçamentário depois da Constituição de 1988 e as mudanças nos arranjos institucionais	34
2.3 Entre receitas e despesas públicas o dever de planejar.....	42
2.3.1 O ciclo orçamentário e a elaboração do Plano Plurianual (PPA).....	48
2.3.2 A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	53
2.3.3 A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).	61
3. AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE 2015 A 2022	72
3.1 As alterações ocorridas na Constituição Orçamentária de 1988: a emendabilidade constitucional.....	80
3.1.1. As emendas constitucionais impositivas: EC de n.º 86 de 17 de março de 2015, EC de n.º 100, de 27 de junho de 2019, EC de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, EC de n.º 105 de 12 de dezembro de 2019.....	82
3.1.2 As emendas constitucionais de calamidade pública (pandemia Covid-19): EC de n.º 106 de 07 de maio de 2020, EC de n.º 109 de 15 de março de 2021, EC de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a EC de n.º 121 de 10 de maio de 2022.	91
3.2 O poder de emendar o orçamento: uma percepção do fenômeno da emendabilidade legislativo-orçamentária à luz da Constituição de 1988.....	106
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	148
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS	157
APENSO.....	162

1. INTRODUÇÃO

A questão financeira do Estado¹ tem relevância desde o Brasil Império até os dias atuais. Ao longo dos anos, houve “mudanças, nas várias facetas das finanças públicas, de modo a fortalecer as capacidades do Estado e suas interações com o mercado e a sociedade” (CORVAL, 2019, p. 23). Dentre essas facetas, destaca-se a do Orçamento Público, seu processo de elaboração, execução e controle.

O Orçamento Público² da União se sobressai, em especial, como manifestação do processo político no Brasil. O Poder Executivo faz a estimativa de despesas, a partir da estimativa de arrecadação de receitas, em especial dos Tributos, processo que passa pelo planejamento em três etapas específicas: a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Em seguida, cada uma delas é encaminhada para votação pelo Congresso Nacional, de modo a permitir que Deputados e Senadores atuem diretamente nesse processo, como representantes do povo e dos Estados, trazendo, em tese, à tona as necessidades de seus representados.

No país, sobretudo, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 05 de outubro de 1988, observam-se constantes alterações em seu texto, em que pese à rigidez para sua modificação estabelecida pelo poder constituinte originário, a fim de proteger seu núcleo essencial. Trata-se do fenômeno da emendabilidade da Constituição³, que alterou no último decênio, em especial, a seção II dos orçamentos inserida no capítulo II, das Finanças Públicas.

¹ A questão financeira do Estado é conceituada de maneira abrangente pelo professor Drº Paulo Roberto dos Santos Corval como: “a capacidade de o Estado levar a efeito os objetivos e as prioridades fixados pela sociedade por meio da adequada geração de receitas, sustentabilidade do endividamento, orquestração orçamentária, estruturação do gasto e interconexão entre ações fiscais, monetárias, cambiais e negociais”. CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. **A Questão Financeira: o desenvolvimento das finanças públicas na passagem do império à república (1850-1906)**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019, p. 25.

² O termo “orçamento público” pode ser empregado, eventualmente, neste trabalho, em três sentidos distintos: amplo (englobando as Leis Orçamentárias: PPA, LDO e LOA, além da receita, despesa, crédito, recurso, etc.), restrito (sinônimo de LOA) e técnico (limite ou autorização para gastos).

³ Para Pinto Ferreira (1985, p. 148) [...] A emendabilidade da Constituição pode ser entendida como o poder de reforma constitucional pelo qual o Congresso Nacional fica investido da função de reforma constitucional com o poder de emendar, FERREIRA, Pinto. **Teoria geral do Poder Constituinte. As Constituições do Brasil e a Constituição da 6ª República**. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 87, p. 139-152, jul./set. 1985. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181628>> Acesso em 20 de agosto de 2022. Some-se a isso, a noção contemporânea de Emendabilidade trazida pelo estudo de (CORVAL, Paulo Roberto S, LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Governando por Emendas Constitucionais (EC): política tributária e Constituição**. In. O Brasil no contexto político

Curiosamente, a emendabilidade deu especial atenção à Constituição Orçamentária de 1988. Houve mudanças, principalmente, no que tange ao objeto de estudo desta dissertação, na área de Direito Constitucional, inserida na linha 1 de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade Federal Fluminense (PPGDC-UFF) referente às Instituições Políticas, Administração Pública e Jurisdição Constitucional, porque promoveu alterações substanciais nos arranjos institucionais do processo orçamentário da União.

Vale ressaltar, que o fenômeno da emendabilidade pode ser entendido, em especial, para o escopo dessa pesquisa, a partir da subdivisão: a emendabilidade constitucional e a emendabilidade legislativo-orçamentária.

A primeira encontra amparo na Lei Maior do país como instrumento formal do processo legislativo, a fim de manter a Constituição atualizada, adequado à realidade política, econômica e social brasileira, evitando-se, assim, o problema da imutabilidade constitucional.

A segunda, também com fundamento constitucional, trata das emendas promovidas pelos parlamentares na legislação orçamentária, com regramento nos Regimentos Internos das respectivas Casas Legislativas (Senado Federal e Câmara dos Deputados) e na Resolução n.º 1 de 2006 do Congresso Nacional.

Ambas são mobilizadas neste trabalho, mas se remetem a níveis distintos de reflexão e atuação das questões constitucionais-orçamentárias. Fala-se de emendabilidade constitucional, para destacar como, nos últimos oito anos, a questão financeira pública ampliou sua relevância no cenário político e jurídico, notadamente, sobre a questão orçamentária. O foco, contudo, nesta dissertação, é a emendabilidade no processo legislativo orçamentário. Trata-se, portanto, do poder de atuação dos Parlamentares (Poder Legislativo), sobre a proposta do Presidente da República (Chefe do Poder Executivo da União), acerca da configuração do orçamento, suas linhas características e seus impactos sobre a sociedade.

contemporâneo [recurso eletrônico]: desafios e perspectivas / Marcial A. Garcia Suarez e Christy G. Pato (organizadores), – Niterói: Eduff, 2021, p. 85 - 100. Segundo o qual: [...] Emendabilidade é o fenômeno, aqui estudado, de modificação (ampliativa ou redutiva) do texto original da Constituição de 1988 através das Emendas Constitucionais aprovadas pelo Congresso. (CORVAL; LEOPOLDI, 2021, p. 90). Assim, o fenômeno da emendabilidade constitucional mostrou-se uma nova forma de se fazer política e trabalhar o ordenamento jurídico no Brasil, pois até o fechamento desta pesquisa, no segundo semestre de 2022, após 34 anos da promulgação da Constituição de 1988, verificam-se 125 Emendas à Constituição originária, sendo 6 emendas de Revisão levadas a efeito na forma do art. 3º do ADCT, de sorte que se vem redesenhando o relacionamento entre os Poderes e os entes federativos, com uma média de 4 Emendas por ano.

A presente dissertação tem como objeto geral de análise as transformações constitucionais do processo orçamentário (a emendabilidade constitucional), em específico, no que toca ao poder das emendas individuais e de bancada na reorientação do processo orçamentário da União (a emendabilidade legislativo-orçamentária). O processo de elaboração, execução e controle do orçamento público, a partir das Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022, sofreu verdadeira transformação ao longo do período de 2015 a 2022, de modo a renovar o debate acerca das relações entre o Poder Executivo e Legislativo, na medida em que a execução da programação orçamentária concretiza interesses na gestão do poder para ambos os lados.

O orçamento público, estabelecido por um processo legislativo especial de interconexão entre os Poderes da República, para ser elaborado passa por um complexo percurso, “constituído basicamente de: elaboração da proposta e do projeto de lei orçamentária anual; discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; execução orçamentária e financeira; controle e avaliação da execução orçamentária e financeira” (GIACOMONI, 2012, p. 215). Trata-se de um complexo de leis e atos com a estimativa de receitas e despesas públicas, com vistas à “autorização” de gastos públicos. Busca-se, através dele, dar maior racionalidade à alocação de recursos escassos face às crescentes demandas da sociedade contemporânea.

Renova-se o debate acerca da natureza jurídica do orçamento público, entendida pela doutrina como “lei formal, de caráter autorizativo⁴, na medida em que não cria direitos subjetivos para os destinatários” (TORRES, 2008, p. 94-95). Porém, com as recentes alterações trazidas pelo fenômeno da emendabilidade há autores que defendem

⁴ De acordo com Ricardo Lobo Torres: [...] Problema que há mais de um século preocupa a ciência jurídica é o da natureza do orçamento. Cumpre determinar se é uma lei material, com conteúdo de regra de direito e eficácia inovadora, ou se é mero ato administrativo, que só do ponto de vista formal reveste as características da lei. Antes, porém, torna-se necessário averiguar se a questão da natureza do orçamento tem importância prática. Alguns autores entendem-na como um problema aparente ou falso. [...] Parece-nos que, apesar dos desencontros, o problema da natureza do orçamento continua relevante, eis que dele dependem outras questões: a da obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas; a da criação de direitos subjetivos para terceiros; a da revogação das leis financeiras materiais. [...] A teoria de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro. Tem sido defendida, entre nós, principalmente sob a influência da obra de Jèze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e sob várias escrituras constitucionais. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, v. V. O Orçamento na Constituição**. 3 ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2008. p. 94- 96.

a natureza jurídica impositiva do orçamento público, aduzindo que “deve ser executado da maneira como o Parlamento o votou, de modo que os recursos públicos sejam destinados às necessidades que, nele definidas, se formaram como uma decisão política.” (LOCHAGIN, 2016, p. 15). Na linha de raciocínio do autor, orçamentos incompletos ou inexatos são prejudiciais. “Denotam um mau trabalho do Poder Executivo, senão deliberada tentativa de escapar às suas responsabilidades, e também a falta de controle do Poder Legislativo”. (LOCHAGIN, 2016, p. 15-16). A evolução do orçamento público no contexto histórico brasileiro está diretamente relacionada à luta da sociedade pela democracia, operando-se maior controle das funções públicas do Estado Democrático de Direito, através da matéria financeira.

As recentes transformações na Constituição proporcionaram um amplo espaço para novas reflexões e releituras de percepções passadas. E, ao mesmo tempo, ampliaram a possibilidade de controle na execução da programação orçamentária através de categorias⁵ como a *accountability*⁶ e a *cidadania fiscal*⁷. Assim, torna-se

⁵ Adotam-se como sinônimos, no texto, os termos: conceito, categoria e ideia. Embora distinguíveis, de ordinário, nas reflexões metodológicas e epistemológicas.

⁶ Entende-se neste trabalho a expressão *accountability*, que não encontra tradução sinonímia na língua portuguesa, sobretudo, no Brasil, segundo a compreensão das ideias contidas em (O’ DONNELL, 1998; PERUZZOTTI e SMULOVITZ, 2006) de maneira subdividida, como *accountability* vertical e horizontal. Além da *accountability* social. Guillermo O’ Donnell (O’DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova. n. 44, 1998, p. 28), entende que na *accountability* vertical “[...] Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso às variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de *poliarquia*, conforme Robert Dahl (2005). Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e dos atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”. São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. Por *accountability* horizontal Guillermo O’ Donnell entende como “[...] A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina e sanções legais ou até ao impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas [...]” (O’ DONNELL, 1998, p. 40). Enrique Peruzzotti e Catalina Smulovitz (PERUZZOTTI Enrique; Catalina SMULOVITZ. **Enforcing the Rule of Law: Social Accountability in the New Latin American Democracies**. Edited by Enrique Peruzzotti and Catalina Smulovitz. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 2006, p. 6-7) afirmam que [...] “O funcionamento de associações cívicas, ONG 's, movimentos sociais e organizações de mídia, não apenas acrescenta novos recursos ao repertório clássico das instituições eleitorais e constitucionais para o controle do governo, mas também pode, ocasionalmente, compensar muitas das ficções embutidas nesses mecanismos. A *accountability* social é um mecanismo não eleitoral, mas vertical, de controle das autoridades políticas que repousa sobre as ações de uma série de associações e movimentos de cidadão e da mídia. As ações desses grupos monitoram as ações dos servidores públicos, expõem os erros governamentais e podem ativar as operações das agências horizontais. Emprega tanto ferramentas institucionais como não institucionais. A ativação de ações legais ou reclamações perante as agências de supervisão é um exemplo de uma ação canalizada institucionalmente; mobilizações sociais e exposições na mídia são exemplos de ações não

especialmente significativo o processo de elaboração e execução do orçamento público, porque é nele que se constitui o espaço democrático para realização de políticas públicas, a fim de se efetivar direitos fundamentais.

É nesse contexto, ao ser analisado sob o espectro constitucional, que se percebe ontologicamente o fenômeno do poder de emendar o orçamento público, proporcionando uma reorientação do seu processo na medida em que introduz novos contornos às relações institucionais entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, pois através das emendas individuais e de bancada elevou-se o controle e a participação do Legislativo no seu ciclo de elaboração e execução. Nota-se, todavia, nesta decisão de se modificar a “casa de máquinas da Constituição”, em cujos “reformistas dos tempos recentes parecem ignorar uma larga história dos conhecimentos institucionais já acumulados” (GARGARELLA, 2014, p. 360). O que sugere a caracterização de um novo cenário jurídico e político, a partir das alterações ocorridas no texto constitucional e não meramente em nível infraconstitucional, como poderia ter ocorrido através de alterações na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A pesquisa, portanto, tem como objetivo geral analisar como as recentes mudanças ocorridas na Constituição de 1988 promoveram uma reorientação no processo político orçamentário e impactam o ciclo do orçamento público da União. E, como objetivos específicos, busca-se:

(i) Analisar o desenvolvimento institucional através do poder de emendar a legislação orçamentária à luz da Constituição de 1988 e sua crescente transformação por meio de emendas constitucionais.

(ii) Analisar as mudanças ocorridas na Constituição Financeira decorrentes das Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º

institucionais. [...] Ao contrário dos mecanismos eleitorais, o controle social pode ser exercido entre as eleições e não depende de calendários fixos. É atividade “sob demanda” e pode ser direcionada para o controle de questões políticas ou administrativas. Com os mecanismos horizontais, a sociedade pode supervisionar os procedimentos seguidos pelos políticos e funcionários públicos enquanto buscam a realização das políticas públicas. Os mecanismos de controle também se diferenciam na forma como eles impõem sanções. A arena específica em cada um desses mecanismos determina os recursos disponíveis para seu exercício de controle. Ao contrário daqueles que exercem controles verticais (eleitorais) e horizontais, os atores que utilizam mecanismos sociais podem desempenhar funções de vigilância. O conceito de accountability social visa a incorporar insights da literatura sobre a sociedade civil e a esfera pública na análise da responsabilidade.

⁷ Entende-se neste trabalho a expressão *Cidadania Fiscal* como aquela amparada nas duas fontes, imanente à noção da cidadania multidimensional, mas, de igual forma, com forte influência da teoria crítica na busca pela efetividade dos direitos fundamentais. Pela categoria da cidadania fiscal, assim, é posta à reflexão a participação ativa dos cidadãos no processo político orçamentário, no controle social e na fiscalização dos atos dos gestores públicos como instrumento de defesa dos direitos fundamentais.

106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022.

O problema coloca-se presente nas seguintes indagações, a saber: a crescente emendabilidade constitucional tem promovido mudanças no desenho institucional do processo do orçamento público no Brasil? As modificações resultantes da crescente emendabilidade constitucional afetaram o modo como a dogmática constitucional disciplina a separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988?

As hipóteses da pesquisa são as seguintes:

(a) A emendabilidade constitucional, especialmente realizada pelas Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022, e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022, promoveu mudanças quantitativas e/ou qualitativas no desenho institucional do processo do orçamento público no Brasil, transmutando o grau de impositividade que se reconhece tradicionalmente ao orçamento público ampliando, pelas mutações no poder de emenda parlamentar do orçamento a participação e o controle do Poder Legislativo no ciclo do processo.

(b) As modificações resultantes da emendabilidade constitucional, notadamente àquelas afetas ao Poder Legislativo de emendar o orçamento, contribuem para uma compreensão dialógica e cooperativa da separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A justificativa decorre da identificação e qualificação das inovações trazidas pelas Emendas Constitucionais relativas à Constituição Orçamentária de 2015 a 2022 para o processo orçamentário, no ordenamento jurídico brasileiro, ao tornar obrigatória, em nível constitucional, a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, em continuidade a ampliação de Poder ao Legislativo que já havia tornado obrigatória, inicialmente, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares, de grande pertinência nos dias atuais. Embora, a construção do orçamento e a percepção de sua significância para a própria compreensão das relações políticas e econômicas estejam presentes no desenvolvimento institucional do Estado no Brasil desde a independência, com a redemocratização em 1988,

renovadas possibilidades de direcionamento do Estado financeiro, do Mercado e da Sociedade se colocaram.

Desse modo, observa-se a relevância prática da vinculação do Poder Executivo à execução orçamentária das emendas individuais e de bancada. Há possibilidade de realização de políticas públicas que concretizem direitos fundamentais e fomentem uma vida digna para as pessoas, sobretudo, nos lugares de maior carência e na mudança de comportamento dos próprios cidadãos, que poderão participar ativamente dessa transformação política, econômica e social, através de seus saberes, vivências e consciência política na hora de votarem.

As emendas ao Orçamento Público promovidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) pelo relator visam a influenciar na alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos que assumiram, em tese, durante seu mandato junto, tanto aos Estados e Municípios, quanto às instituições. Tais emendas podem acrescentar suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo.⁸

⁸ Estão previstas na Resolução n.º 1 de 2006 quatro tipos de emendas à despesa feitas no projeto de lei orçamentária: emenda individual, de bancada, de comissão e da relatoria. As emendas individuais são de autoria de cada Senador ou Deputado. As de bancada são emendas coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Emendas apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado são também coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas. As emendas do relator são feitas pelo Deputado ou Senador que, naquele determinado ano, foi escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento – o chamado relatório geral. Há ainda as emendas dos Relatores setoriais, destacados para dar parecer sobre assuntos específicos divididos em dez áreas temáticas do orçamento¹. Todas as emendas são submetidas à votação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Existem emendas feitas às receitas e às despesas orçamentárias. As primeiras têm por finalidade alterar a estimativa de arrecadação, podendo inclusive propor a sua redução. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, apropriação ou de cancelamento. As emendas de remanejamento são as que acrescentam ou incluem dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, anula dotações equivalentes, excetuando as reservas de contingência. Tais emendas só podem ser aprovadas com a anulação das dotações indicadas, observada a compatibilidade das fontes de recursos. Já as emendas de apropriação são que acrescentam ou incluem dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, anulam valor equivalente proveniente de outras dotações e de verbas da chamada Reserva de Recursos. As emendas de cancelamento propõem, exclusivamente, a redução de dotações orçamentárias. As emendas ao Orçamento são subordinadas a normas rígidas quanto ao seu conteúdo e objetivos, estabelecidas pela Constituição, pela LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e Lei n.º 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. As emendas são também objeto de regulação feita por resoluções do Congresso Nacional. A emenda ao orçamento que propõe acréscimo ou inclusão de dotações só poderá ser aprovada se estiver compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Deverá também indicar os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidem em: dotações de pessoal e seus encargos, serviço da dívida, e transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e o Distrito Federal. A emenda também não pode ser constituída de várias ações – que devem ser objeto de emendas distintas – nem contrariar normas regimentais adotadas pela CMO. Fonte: **Senado Federal, Glossário Legislativo** (Emendas Orçamentárias). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>>. Acesso em 20 de março de 2022.

Mostra-se relevante para a sociedade brasileira o desenvolvimento do estudo do objeto apresentado, pois em uma perspectiva metodológica de constitucionalização do Estado financeiro busca-se a unidade da Constituição e a efetividade de seus institutos acerca da atividade financeira do Estado, como receitas, despesas públicas, orçamento e crédito público. O que visa a dar concretude às políticas públicas e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos⁹.

A estratégia metodológica, para os capítulos 2 e 3, segue os rumos da pesquisa quantitativa e qualitativa, partindo do referencial teórico analítico selecionado através do Institucionalismo de Adrian Vermeule (2007) e Vivien Lowndes e Mark Roberts (2013), e aportes da análise de impacto legislativo de Aparecida de Moura Andrade e Héctor Valverde Santana (2017) e de Legística conforme André Sathler Guimarães e Ricardo de João Braga (2011)¹⁰ verificando-se, em específico, para fins inclusive, de revisão do estado da arte, obras de autores de referência no campo das ciências jurídicas e política, para analisar:

As perspectivas jurídicas do orçamento público: Aliomar Baleeiro (1955 e 2015), Ricardo Lobo Torres (1999 e 2008), Regis Fernandes de Oliveira (2019), Heleno Taveira Torres (2014), José Afonso da Silva (1973 e 2007), James Giacomoni (2012 e 2019), Marco Antonio Ferreira Macedo (2019), Eduardo Bastos Furtado de Mendonça (2010), Gabriel Lochagin (2016), José Joaquim Gomes Canotilho (2008), Paulo Bonavides (2007).

A perspectiva administrativa, o planejamento e o controle do orçamento público: Sol Garson (2018) e José Maurício Conti (2017), Ana Carla Bliacheriene (2016), Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt (2016).

A perspectiva do federalismo fiscal: Raul Machado Horta (1981), Konrad Hesse (1998), José Roberto Afonso e Gabriel Junqueira (2008), José Serra (2008), Jair do Amaral Filho (2014), Marta Arretche (2012), Seabra Fagundes (1970), Aristides Neto Monteiro (2014).

A perspectiva da separação de poderes: Estevão Horvath (2017), Christoph Möllers (2013), James Madison, Alexander Hamilton e John Jay (1787-1788), Bruce

⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **A cidadania multidirecional na era dos direitos**. In. TORRES, Ricardo Lobo (org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p. 243-342.

¹⁰ Para os primeiros autores a Legística se subdivide em material e formal. A perspectiva material, em consonância com a problemática abordada, os atos normativos realizados pelo governo federal devem se ocupar da identificação e definição do problema, cuja solução é atribuída à ação legislativa, determinando os objetivos e disponibilizando meios potencialmente aptos a gerar os efeitos pretendidos pela legislação orçamentária. A perspectiva formal se destina a aperfeiçoar o círculo de comunicação legislativa, fornecendo princípios, a fim de melhorar a compreensão e o acesso aos textos legislativos.

Ackerman (2009 e 2014), Sérgio Henrique Hudson de Abranches (1988 e 2018) entre outros.

Faz-se uso, da pesquisa documental de informativos, notas técnicas, pareceres e relatórios produzidos pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, também da normatividade inerente ao orçamento público, na Constituição de 1946, na Constituição de 1967, na Emenda Constitucional de 1969 – “o Emendão”, marcando-se o período pretérito à Constituição de 1988, bem como, notadamente, dos dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 voltados ao orçamento, da Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964, do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967, da Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000, da Resolução de n.º 1 de 2006 do Congresso Nacional que disciplina a Comissão Mista de Orçamento (CMO) e os Regimentos internos: Comum do Congresso Nacional (RCCN), do Senado Federal (RISF), e da Câmara dos Deputados (RICD). Somem-se aos documentos analisados, acórdãos do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca do objeto. Assim, a pesquisa instrumentaliza-se no campo da dogmática do Direito Financeiro e Constitucional.

Em termos de estratégia para verificação das hipóteses e objetivos da pesquisa, esta será orientada por uma abordagem institucional do Direito, na medida em que pressupõe que a observação realizada no campo do Direito Constitucional deve ser feita levando-se em consideração não somente o texto da Constituição, mas as instituições que atuam neste plano, os reflexos desse atuar político-jurídico no modelo presidencialista¹¹, na forma federativa de Estado¹² e na separação dos poderes¹³.

¹¹ Segundo Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto: [...] O Executivo não consegue governar contra a maioria parlamentar, dependendo do seu apoio para implementar as suas políticas de governo. Tal apoio não é uma exigência formal do regime — que, afinal, é presidencialista e não parlamentarista — mas uma imposição prática que, quando não atendida, gera ingovernabilidade, paralisia estatal e crise política. Esse modelo caracteriza o que alguns cientistas políticos têm chamado de “presidencialismo de coalização”, que se expressa na necessidade de o Chefe do Executivo construir uma base de apoio no Legislativo, o que é alcançado por meio da nomeação de indicados para os Ministérios e outros cargos. (SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho**. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 139)..

¹² Conforme Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto: [...] O federalismo é um arranjo institucional que envolve a partilha vertical do poder entre diversas entidades políticas autônomas, que coexistem no interior de um Estado soberano. Trata-se de um modelo de organização política que busca conciliar a unidade com a diversidade. [...] Há elementos no pacto federal que favorecem os valores do constitucionalismo democrático. Envolve a repartição de poderes no plano espacial, o que evita a concentração excessiva de poderes, que poderia favorecer o autoritarismo. Ele aproxima o exercício do poder político dos seus destinatários, possibilitando que o povo tenha maior participação e exerça mais de perto o controle sobre as decisões e atividades públicas. A federação favorece o pluralismo e a diversidade, ao preservar espaços para o poder local, que tende a ser mais receptivo às demandas e peculiaridades das respectivas populações. (SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza.

É no Estado Constitucional de Direito que “o orçamento ganha notável importância, não só porque sua formação coincide com a expansão das necessidades financeiras do Estado, mas porque serviria para assegurar o controle legislativo sobre a Administração”. (TORRES, 2014, p. 342). Convergem-se, no processo orçamentário, importantes instituições do Estado e da Constituição, na sua permanente relação com a sociedade, quanto ao financiamento do Estado e a atuação na economia. Com o orçamento público, o povo, em tese, controla as finanças do Estado e as escolhas democráticas, reveladas no processo eleitoral, no que concerne à realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular, através do exercício da *cidadania ativa* e da *accountability*.

Desse modo, na primeira seção do segundo capítulo, será analisado o processo orçamentário antes da Constituição de 1988, sobretudo, o período democrático de 1946 e o período ditatorial de 1964-1985. Em seguida, na segunda seção, abordar-se-á o processo orçamentário depois da Constituição de 1988 e suas mudanças nos arranjos institucionais. Por fim, na terceira seção, analisa-se o planejamento e o ciclo orçamentário através da elaboração, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 246).

¹³ De acordo com Dalmo de Abreu Dallari: [...] A Crítica recente lembra a polêmica a respeito dos poderes e das funções do Estado. A separação de poderes foi concebida em um momento histórico que se pretendia limitar o poder do Estado e reduzir ao mínimo sua atuação. Mas a evolução da sociedade, que atingiu profundamente o Estado. Este passou a ser cada vez mais solicitado a agir, ampliando sua esfera de ação e intensificando sua participação nas áreas tradicionais. Tudo isso impôs a necessidade de uma legislação muito mais numerosa e mais técnica, incompatível com o modelo de separação de poderes. O legislativo não tem condições para fixar regras gerais sem ter conhecimento do que já foi ou está sendo feito pelo Executivo e sem saber de que meios este dispõe para atuar. O Executivo, por seu lado, não pode ficar à mercê de um lento processo de elaboração legislativa, nem sempre adequadamente concluído, para só então responder às exigências sociais, muitas vezes graves e urgentes. (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado.** 27ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 221-222). Em sentido semelhante entende Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto defendem que: [...] No constitucionalismo contemporâneo, a significativa mudança no papel do Estado, que passou a intervir de forma muito mais intensa nas relações sociais e econômicas, levou a uma crise no princípio da separação dos poderes. Afinal, conter ao máximo o Estado pode não ser a melhor estratégia, se o que se pretende não é o Estado mínimo e absentéista, mas sim poderes públicos que atuem energeticamente em prol dos direitos fundamentais e interesses sociais relevantes. Porém, ao invés de simplesmente abandoná-lo, o novo constitucionalismo adotou leitura renovada do princípio da separação de poderes, aberta a arranjos institucionais alternativos, desde que compatíveis com os valores que justificam tal princípio. Tais valores, por outro lado, foram enriquecidos por novas preocupações, que vão além da contenção do poder, envolvendo a legitimação democrática do governo, a eficiência da ação estatal e a sua aptidão para a proteção efetiva dos direitos fundamentais. (SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 248).

No terceiro capítulo, trabalha-se a partir das mudanças promovidas pelas Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022, e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022, com o fenômeno da emendabilidade no processo orçamentário da União.

Desse modo, busca-se na primeira seção, analisar o processo legislativo das Emendas Constitucionais e as modificações ocorridas nos arranjos institucionais na Constituição Orçamentária de 1988, através das emendas impositivas: EC de n.º 86 de 17 de março de 2015, EC de n.º 100, de 27 de junho de 2019, EC de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, EC de n.º 105 de 12 de dezembro de 2019; e das emendas de calamidade pública (pandemia Covid-19): EC de n.º 106 de 07 de maio de 2020, EC de n.º 109 de 15 de março de 2021, EC de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a EC de n.º 121 de 10 de maio de 2022.

Enfim, na segunda seção, observa-se o processo político e normativo de fabricação e execução do orçamento público federal, traçando reflexões acerca do Presidencialismo e a política de coalizão no Brasil, destacando-se a crescente imposição do Poder Legislativo sobre o processo decisório e autonomia administrativa do Poder Executivo, através do poder de emendar a legislação-orçamentária, verificando-se as emendas à despesa, de acordo com o autor: emendas de relator, de comissão, individuais, e de bancada, destacando-se o acréscimo do §10 e §11 ao art. 165 e do art. 166-A a CRFB/1988, revigorando-se o debate sobre uma nova perspectiva da separação de poderes e o federalismo fiscal no Brasil.

Assim, nas considerações finais será realizada a síntese dos resultados das hipóteses testadas, sobretudo, no que toca ao desenvolvimento e efetividade da aplicação das emendas parlamentares ao orçamento, pois o estudo desenvolvido por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo¹⁴ contesta a alegação de que emendas individuais são cruciais para um sistema de troca de favores com a Administração por parte de parlamentares interessados em políticas distributivas, como forma de garantir sua reeleição. Ao analisar os fundos alocados por meio de emendas do Congresso, sua distribuição em diferentes programas do governo e votações nominais na Câmara dos

¹⁴ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **The Public Budget in the Democratic Constitutional State and Chronic Deficiency in the Management of Public Finances in Brazil**. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422395>>. Acesso em 30 de julho de 2022.

Deputados de 1996 a 2001, os autores mostram que: emendas individuais não são priorizadas pelo Congresso na aprovação do orçamento ou a Administração em sua realização. Não há diferenças entre a agenda ditada pela Administração e a dos legisladores; e a filiação partidária explica tanto os votos do plenário da Câmara quanto à realização de emendas individuais o que é, portanto, uma variável explicativa na relação entre Executivo e Legislativo.

Ocorre, todavia, que no período estudado de 1996 a 2001 não havia as imposições constitucionais que estão em vigor hoje, principalmente, àquelas ocorridas a partir das Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, e de n.º 105 de 12 de dezembro de 2019; bem como, o cenário de calamidade pública instalado no Brasil em função da crise pandêmica mundial (Covid-19), que ocasionou as Emendas à Constituição de n.º 106 de 07 de maio de 2020, EC de n.º 109 de 15 de março de 2021, EC de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a EC de n.º 121 de 10 de maio de 2022. Havendo, portanto, uma mudança substancial no cenário político e jurídico analisado, conforme se verificará no desenvolvimento da pesquisa.

2. A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO

A Constituição não é um contrato entre governantes e governados, mas sim um acordo celebrado pelo povo e no seio do povo, a fim de se criar e constituir um governo vinculado à lei fundamental. (CANOTILHO, 2003, p. 59)

Neste capítulo serão abordadas premissas conceituais e normativas acerca do orçamento público antes e depois da Constituição Financeira de 1988, adotando-se como recorte temporal o período entre a Constituição de 1946 e a Constituição de 1988, passando pela Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969. Verifica-se através do fenômeno da emendabilidade uma possível releitura da doutrina clássica, acerca do orçamento público e seu processo de elaboração, observando dispositivos Constitucionais e infraconstitucionais, que possam favorecer uma análise mais acurada dos arranjos institucionais promovidos pelo poder de emendar o orçamento público da União. São esses dispositivos institucionais de pequena escala que promovem mecanismos de democracia, contra o pano de fundo de instituições padrão de grande escala, tais quais: a separação de poderes e o federalismo (VERMEULE, 2007, p.1).

Desse modo, mostra-se incontornável a análise do atuar dos agentes políticos envolvidos no processo orçamentário. Pois, as tentativas de realização dos desenhos institucionais são inevitáveis, na medida em que procuram fazer com que seus valores 'fiquem' através desses mecanismos. Esta ação não inclui apenas momentos fundacionais, como novas Constituições, ou programas de Reforma, mas também pequenos atos díspares de ajuste empreendidos por atores estratégicos no “terreno”. “Se o "projeto" for emergente em vez de planejado, isto não se deve levar a subestimar a importância da intenção – assim como do acidente e da evolução – no desenvolvimento institucional em transformação”. (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 171-172).

O problema setorial que se coloca, é perquirir se a crescente emendabilidade constitucional tem promovido mudanças no desenho institucional do processo orçamentário público no Brasil? Busca-se, como objetivo específico analisar o desenvolvimento institucional do poder de emendar o orçamento sob a influência da Constituição de 1988 e sua crescente transformação por meio das emendas constitucionais e das emendas legislativo-orçamentárias.

Nesse sentido, em hipótese, pode-se verificar se a emendabilidade constitucional, especialmente realizada pelas Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e de n.º 121 de 10 de maio de 2022 promoveram mudanças quantitativas e/ou qualitativas no desenho institucional do processo do orçamento público no Brasil, transmutando o grau de impositividade que se reconhece tradicionalmente ao orçamento público, ao mesmo tempo ampliando a participação e o controle do Poder Legislativo no processo.

Assim, na primeira seção deste capítulo, busca-se analisar o processo orçamentário no período democrático, a partir da Constituição de 1946, passando pelo período ditatorial de 1964 até o final da ditadura no país em 1985. Na segunda seção, abordar-se-á o processo orçamentário depois da Constituição de 1988 e suas mudanças nos arranjos institucionais. O recorte temporal está motivado pelo período democrático, sem o qual não se pode falar em um processo orçamentário legítimo, o que não exclui a existência do orçamento no período autoritário. Percebe-se através da análise documental e da comparação entre os institutos das respectivas constituições, arranjos institucionais entre os poderes Executivo e Legislativo, que marcaram os respectivos períodos através da programação orçamentária.

Enfim, na terceira seção, observa-se que entre receitas e despesas públicas há o dever de planejamento do gestor público, a fim de racionalizar as estimativas e gastos do Poder Executivo. Analisa-se a evolução do ciclo orçamentário, a partir da elaboração dos 02 Planos Plurianuais (PPA), das 08 Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e das 08 Leis Orçamentárias Anuais (LOA), entre os anos de 2015 e 2022, verificando-se o desenvolvimento do fenômeno do poder de emendar na legislação orçamentária da União à luz da Constituição de 1988.

2.1 O processo orçamentário antes da Constituição de 1988: o período democrático de 1946 e o período ditatorial de 1964-1985

As “regras do jogo”¹⁵ contidas na Constituição brasileira de 1946 denotam um processo político orçamentário inserido no retorno ao período democrático, Pós-Segunda Guerra Mundial, cujos valores buscavam conciliar um liberalismo político inspirado na Constituição de 1891 e o Estado Social de 1934, com a Democracia, afastando-se do autoritarismo da Carta Política de 1937, reflexo do Estado Novo de Getúlio Vargas, que vigorou até 1945.

O Brasil durante a Segunda Guerra Mundial ingressou no confronto ao lado dos “Aliados”, grupo composto, dentre outros países, pelas seguintes potências: França, Grã-Bretanha, Estados Unidos, China, União Soviética, contra as forças do “Eixo”, cujas principais potências foram: Alemanha, Itália e Japão. O ingresso do Brasil na Guerra fez com que Getúlio Vargas perdesse apoio político, o que ficou materializado no “Manifesto dos Mineiros”¹⁶, publicado em 24 de outubro de 1943, carta assinada por intelectuais da época, que apontavam as contradições existentes entre a política interna e externa, levando o governo a um período de crise, no qual Vargas assinou o “Ato Adicional”, ou seja, a Lei Constitucional n.º 09 de 25 de fevereiro de 1945¹⁷, para convocar eleições presidenciais, marcando o fim do Estado Novo.¹⁸

O liberalismo democrático floresceu através da separação de poderes, do pluripartidarismo, da manutenção dos direitos trabalhistas e da intervenção do Estado na ordem econômica. Ademais, buscou-se conciliar: União, Estados e Municípios (estes

¹⁵ De acordo com Douglas North o termo *instituição*, pode ser definido, sinteticamente, como regras do jogo, referindo-se às regras eleitorais, estrutura dos partidos políticos, relações entre os vários ramos do governo, sindicatos, entre outros elementos que se consideram conformadores do processo político. NORTH, Douglas. **Institutions Institutional. Change. And. Economic. Performance.** London: Cambridge University Press, 1990.

¹⁶ **Manifesto dos Mineiros.** DHNET, 1995. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthistbr/estadonovo/mineiros_1943.htm>. Acesso em 28 de julho de 2022.

¹⁷ Cf. BRASIL. **Lei nº 9 de 28 de fevereiro de 1945.** Presidência da República. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct009.htm>. Acesso em 28 de julho de 2022.

¹⁸ Durante a campanha eleitoral surge o movimento “Queremismo”, que significava “queremos Getúlio”, indicando a vontade de Getúlio Vargas de permanecer no poder, com apoio do Partido Comunista legalizado por Getúlio. Somem-se a isso outros dois fatos: a tentativa de Vargas de substituir o chefe de polícia do Distrito Federal (RJ), pelo seu irmão Benjamin Vargas, e a nomeação de João Alberto para prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Tais fatos, levam as Forças Armadas representadas pelos Generais Gaspar Dutra e Góis Monteiro a retirarem Getúlio Vargas do poder. A Chefia do Poder Executivo passou a ser exercida pelo Presidente do STF, à época, Ministro José Linhares, que governou o Brasil de 29 de outubro de 1945 até 31 de janeiro de 1946, ocasião em que foi eleito o General Gaspar Dutra, pelo voto direto, como Presidente da República. Era o fim do Estado Novo.

agora com ampla autonomia), mantendo-se o regime representativo, a República e a Federação, nos termos do art. 1º, *caput*, e §§ 1º e 2º, da CF/1946, adotando-se o princípio democrático, pois “*Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido*”.

Adotou-se, à época, o modelo de separação de poderes de Montesquieu¹⁹ o qual se verifica através do art. 36, *caput*, §1º e §2º, da CF/1946, que em síntese traz a fórmula segundo a qual: os poderes da União são independentes e harmônicos entre si, sendo vedada a acumulação de funções entre os poderes e possíveis delegações.

O ambiente institucional pode ser verificado através do Poder Legislativo estruturado de forma bicameral, representado pela Câmara dos Deputados, representante do povo, e pelo Senado Federal, representante dos Estados. Acrescente-se o fato de que as funções de Presidente do Senado Federal eram exercidas pelo Vice-Presidente da República.²⁰

O Poder Executivo manteve o sistema Presidencialista e restaurou a figura do Vice-Presidente, ambos eleitos diretamente para o exercício de seus mandatos de cinco anos, devendo, sob ameaça de responder por crimes de responsabilidade, respeitar o livre exercício dos poderes de Estado e a lei orçamentária.²¹

Curiosamente houve dois episódios de adoção do sistema parlamentarista de governo no Brasil. O primeiro, no período Imperial, que durou de 1847 a 1889. O segundo, após a renúncia do presidente Jânio Quadros e da tentativa do golpe militar contra o vice-presidente João Goulart, iniciou em setembro de 1961 perdurando até janeiro de 1963. A posse de João Goulart foi aceita com a condição de o Congresso instituir o parlamentarismo, que reduziria as prerrogativas do presidente da República e deixaria o governo ser exercido diretamente pelo gabinete ministerial. Aceita a solução

¹⁹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de, 1689-1755. **Do espírito das leis**; introdução e notas de Gonzague Truc; tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, - 2ª Ed, - São Paulo: Abril Cultural, coleção os pensadores, 1979.

²⁰ Cf. CF/1946, [...] Art. 37 - O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

²¹ Cf. CF/1946, [...] Art. 78 - O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República. [...] Art. 89 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; VI - a lei orçamentária; VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - o cumprimento das decisões judiciárias. Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

por João Goulart, este mobilizou, já na presidência, suas forças políticas, e submeteu a questão a um plebiscito, que restabeleceu o sistema presidencialista no país.²²

O Poder Judiciário, na vigência da Constituição de 1946, era exercido pelos seguintes órgãos: Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal Federal de Recursos (TFR), Juízes e Tribunais Militares, Juízes e Tribunais Eleitorais, e Juízes e Tribunais do Trabalho. Além disso, o Poder Judiciário foi reforçado através da instituição da representação pela inconstitucionalidade da Lei (incluída pela EC n.º 16 de 26 de novembro de 1965) inaugurando-se no país o controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade de leis ou atos normativos federais, autorizando-se, ainda, a adoção pelos Estados, do controle de constitucionalidade dos atos normativos municipais tendo como parâmetro a Constituição estadual, de competência dos Tribunais de Justiça, e do restabelecimento do Mandado de Segurança.²³

Destaque-se que foram preservadas as atribuições do Tribunal de Contas contidas na Constituição de 1937, agregando-se a de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões e restaurando-se a atribuição para emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.²⁴

²² Senado Federal. **História do Brasil.** Disponível em:<<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/eleicoes2010/historia/no-brasil-parlamentarismo-vigorou-durante-o-imperio-e-apos-renuncia-de-janio-quadros.aspx>>. Acesso em 26 de julho de 2022.

²³ Cf. CF/1946, [...] Art. 101 - Ao Supremo Tribunal Federal compete: I - processar e julgar originariamente: k) a representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República. [...] Art. 124 - Os Estados organizarão a sua Justiça, com observância dos arts. 95 a 97 e também dos seguintes princípios: XIII - a lei poderá estabelecer processo, de competência originária do Tribunal de Justiça, para declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato de Município, em conflito com a Constituição do Estado. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 16, de 1965). [...] Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: § 24 - Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

²⁴ Cf. CF/1946, [...] Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas: I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III - julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. § 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. § 2º - Será sujeito ao registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste. § 3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex-officio para o Congresso Nacional. § 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao

Na seção VI, com a redação original, verifica-se a previsão do orçamento que vai do art. 73 ao art. 75, cabendo aos arts 76 e 77 a previsão do Tribunal de Contas. Podendo-se destacar nesses dispositivos a consagração de princípios básicos, que serão trabalhados mais a frente, como: *unidade*, *universalidade*, *exclusividade* e *especificação*, além de evidenciar de forma clara o papel do Tribunal de Contas.²⁵ Nota-se, que com a Constituição de 1946, o orçamento público volta a ser do “tipo misto” de acordo com a classificação de Arizio de Viana (1950), pois o Executivo elaborava o Projeto de Lei do Orçamento e o encaminhava, para discussão e votação nas casas legislativas, havendo uma coparticipação, entre os poderes, na elaboração orçamentária. (GIACOMONI, 2012, p. 44).

Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

²⁵ Cf. CF/1946, [...] Art. 73 - O orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e suprimentos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos. §1º - A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição: I - a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; II - a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit. §2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa, que não poderá ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecerá a rigorosa especialização. [...]

Art. 74 - Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor. [...]

Art. 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional. §1º - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos. §2º - O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, às atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.

Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas: I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. § 1º - Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. § 2º - Será sujeito ao registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste.

§3º - Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex-offício para o Congresso Nacional.

§ 4º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

O processo orçamentário instituído pela Constituição de 1946 inicia-se através da proposta do orçamento, de competência privativa do Presidente da República²⁶, que deve ser enviada à Câmara dos Deputados e ao Congresso Nacional, para ser votado, com sanção presidencial²⁷.

O trâmite do Projeto de Lei Orçamentária, no Congresso Nacional, demonstra que o regime democrático da CF/1946 permitia ao Poder Legislativo maior grau de liberdade para propor emendas ao orçamento público. Todavia, com a Emenda Constitucional de n.º 17 de 26 de novembro de 1965, visivelmente restringiu-se a liberdade de apreciação do Poder Legislativo e ampliou-se, significativamente, o controle do Poder Executivo sobre o orçamento, após o Golpe Militar ocorrido em 01 de abril de 1964 com a retirada do Presidente João Goulart do poder.

A partir de 1964, o Regime Militar, marcadamente autoritário, impõe o Ato Institucional nº 01, em 09 de abril, modificando a Constituição do Brasil de 1946 quanto às regras referentes à eleição, ao mandato e aos poderes do Presidente da República.²⁸ Além disso, conferiu aos “Comandantes-em-chefe” das Forças Armadas o poder de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, excluindo-se a apreciação judicial desses atos. Observe-se, que em suas considerações, inicialmente mantém a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a “drenar o bolsão comunista”, infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas.²⁹

A ruptura proporcionada pelo Golpe Militar de 1964 refletiu, diretamente, no equilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, especialmente, em matéria de competência no processo orçamentário – leia-se: *centralização de poder*.

²⁶ Cf. CF/1946, [...] Art. 87 - Compete privativamente ao Presidente da República: XVI - Enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de julho de cada ano, a proposta do orçamento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 1963). O texto do poder constituinte originário não previa data limite, *in verbis*: XVI - enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

²⁷ Cf. CF/1946, [...] Art. 65 - Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República: I - votar o orçamento. BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

²⁸ Senado Federal. **História do Brasil**. Disponível em: ><http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>>. Acesso em 28 de julho de 2022.

²⁹ Senado Federal. **História do Brasil**. Disponível em: ><http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>>. Acesso em 28 de julho de 2022.

Até a Constituição outorgada em 24 de janeiro de 1967, que encerrou a primeira fase do regime militar, houve mais três Atos Institucionais. O AI n.º 02, de 27 de outubro de 1965, que também modificou a Constituição de 1946 quanto ao processo legislativo, às eleições, aos poderes do Presidente da República, à organização dos três Poderes; suspendeu garantias de vitaliciedade, inamovibilidade, estabilidade e a de exercício em funções por tempo certo; e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas, incluindo os atos complementares decorrentes. O AI n.º de 03, de 05 de fevereiro de 1966, o qual fixou datas para as eleições de 1966, dispendo sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados. Já o AI n.º 04, de 07 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

Nesse contexto, a Constituição do Brasil de 1967 deu especial relevância ao orçamento, disciplinando-o do art. 63 ao art. 70, na seção VI do capítulo VI do Poder Legislativo. Novas regras e princípios foram incorporados aos processos de elaboração e fiscalização orçamentárias. “A grande novidade, residiu na retirada de prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa de leis ou emendas que criem ou aumentem despesas, inclusive, emendas ao projeto de lei do orçamento.” (GIACOMONI, 2012, p. 44-45). Determinou-se a competência do Poder Executivo para a iniciativa das leis orçamentárias e daquelas que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, ou ainda, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. Ademais, traz-se a regra de limitação ao exercício de emendas ao projeto de lei do orçamento por parte dos legisladores, na medida em que veda a deliberação cujo objeto seja emenda que gere aumento da despesa global ou específica para cada órgão, projeto ou programa, ou a que vise a modificar o seu montante, natureza e objetivo.³⁰

O Poder Legislativo passou a ser “coadjuvante”, visto que lhe cabia a mera aprovação do projeto de lei oriundo do Executivo. A hipótese de rejeição não se

³⁰ Cf. CF/1967, [...] Art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

sustenta por muito tempo, tendo em vista a realidade política do período, além de ter como “pano de fundo”, a exigência de um orçamento como guia durante o exercício financeiro.

O processo orçamentário instituído pela Constituição de 1967 iniciava-se através da proposta do orçamento, de competência privativa do Presidente da República, nos termos do art. 83, *caput*, e inciso XVII, enviando a proposta à Câmara dos Deputados, e cabendo ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente – o orçamento, a abertura e as operações de crédito, a dívida pública e as emissões de curso forçado.³¹

A despesa pública deveria obedecer à lei orçamentária anual, que não poderia conter dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluíam na proibição: a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita, a aplicação do saldo e o modo de cobrir o déficit, se houvesse. Ademais, as despesas de capital obedeciam ainda os orçamentos plurianuais, de investimento, na forma prevista em lei complementar, conforme o art. 63 e 64 da CF/1967. Desse modo, a lei federal dispunha sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos, sendo vedado, à época, nas leis orçamentárias ou na sua execução: o estorno de verbas, a concessão de créditos ilimitados, a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação da receita correspondente, bem como a realização, por qualquer dos Poderes, de despesas que excedam as verbas votadas pelo Legislativo, salvo as autorizadas em crédito extraordinário. Extraordinariamente, a abertura de crédito será admitida em casos de necessidade imprevista, como guerra, subversão interna ou calamidade pública.

O projeto de lei orçamentária anual era enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte. Se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, e caso o Poder Legislativo não o devolvesse para sanção, era promulgado como lei. A Câmara dos Deputados deveria concluir a votação do projeto de lei orçamentária dentro de sessenta

³¹ Cf. CF/1967, [...] Art. 83 - Compete privativamente ao Presidente: XVII - enviar proposta de orçamento à Câmara dos Deputados; [...] Art. 46 - Ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: I - os tributos, a arrecadação e distribuição de rendas; II - o orçamento; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

dias. Findo esse prazo, se não fosse concluída a votação, o projeto era imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva e com as emendas aprovadas. O Senado Federal se pronunciava sobre o projeto de lei orçamentária dentro de trinta dias. Ao término desse prazo, não concluída a revisão, voltava o projeto à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e, se não as houvesse, iria à sanção. Dentro do prazo de vinte dias, a Câmara dos Deputados deliberava sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Sem deliberação, as emendas eram tidas como aprovadas e o projeto era enviado para a sanção, conforme prevê o art. 68 e §1º da CF/1967.

A Fiscalização Financeira e Orçamentária da União era exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por Lei. O controle externo compreendia a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos. O Tribunal de Contas estava incumbido de exarar parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas prestadas pelo Presidente da República anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato era comunicado ao Congresso Nacional, para fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

A auditoria financeira e orçamentária era exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deveriam remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem cabia realizar as inspeções que considerasse necessárias. O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis era baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, nos termos do art. 71 da CF/1967.

O Poder Executivo mantinha um sistema de controle interno, visando, em tese, a criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa, acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento, avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos de acordo com o art. 72, *caput* e incisos I ao III da CF/1967.

Em 07 de dezembro de 1966, através do Ato Institucional n.º 4, convocava-se o Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República e, pouco tempo depois, dando continuidade

ao projeto de reforma, usando das atribuições que lhe conferiam o art. 9º, §2º, do AI n.º 04, o Presidente estabeleceu o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a organização da Administração Federal, com as diretrizes para a Reforma Administrativa.

Em 13 de dezembro de 1968 promove-se o Ato Institucional n.º 5, o qual suspendia a garantia do *habeas corpus* para determinados crimes, dispondo sobre os poderes do Presidente da República de decretar: estado de sítio, nos casos previstos na Constituição Federal de 1967; a intervenção federal, sem os limites constitucionais; bem como a suspensão de direitos políticos e a restrição ao exercício de qualquer direito público ou privado; cassação de mandatos eletivos; recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores; exclui-se da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas e Atos Complementares decorrentes. Iniciavam-se, assim, os anos de chumbo.

A crise política determinava o início da segunda etapa do regime militar, originando a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969. Outorgada pela Junta Militar, a emenda alterou em muitos aspectos a Constituição de 1967, mantendo, no entanto, os dispositivos sobre o orçamento, inclusive o que limitava a capacidade de iniciativa do Legislativo em leis que gerassem despesas e nas emendas ao orçamento que seriam discutidas. (GIACOMONI, 2012, p. 44-45).

Ressalte-se que durante o período ditatorial houve uma hipertrofia do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Some-se a isso, a realização de um federalismo hegemônico da União em descompasso com os Estados e Municípios, através do comando da Administração Pública, principalmente, das Forças Armadas, “elaborando no governo um aparato oficial de repressão aos direitos fundamentais, que, por indução, não ofereceram à sociedade civil proteção contra o arbítrio do Estado até a abertura política e a redemocratização do Brasil.” (MORAES, 2018, p. 48).

Nesse passo, uma parte da doutrina entende que a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969 – “o Emendão”, tem natureza de revisão, porque não se tratou de emenda à Constituição de 1967, pois não era resultado do procedimento legislativo dos arts. 46, inciso I, 47, incisos I e II e §3º, 48 e 49. Além disso, não se tratou de Constituição, haja vista não ter como resultado a descontinuidade da ordem jurídica autoritária, conservadora e militarista iniciada pela Constituição de 1967. (FERREIRA FILHO, 1979, p. 70, 119, 208 e 228).

Outra corrente defende que apesar de ter sido veiculada por intermédio de simples Emenda Constitucional, tratou-se de nova Constituição Federal. Após o agravamento da crise política e a edição de medidas, que recrudesceram o regime militar, sobretudo, após o AI n.º 5 de 1968, culminando com a EC n.º 01 de 17 de outubro de 1969, que promoveu intensas reformulações no texto constitucional de 1967, como: a mudança na denominação de “Constituição do Brasil”, para “Constituição da República Federativa do Brasil”, a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios, permitindo a criação de Tribunais de Contas Municipais, nos entes com mais de 2 milhões de habitantes, e a disposição de que a rejeição de Decreto-Lei não implicava a nulidade dos atos praticados durante sua vigência. Corroborando com a referida corrente, José Afonso da Silva defende que “teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou o texto integralmente reformulado.” (SILVA, 2007, p. 87).

Os anos oitenta iniciaram com pressões no campo político com vistas à distensão do regime autoritário e à abertura institucional. O agravamento da crise econômica no início dos anos de 1980 evidenciou “a fragilidade da base política do governo, e abriu espaço para campanhas de forte conteúdo popular, como a das eleições diretas para presidente da República, e a da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte”. (GIACOMONI, 2012, p. 45).

A Emenda à Constituição de n.º 26 de 27 de novembro de 1985³² convocou a Assembleia Nacional Constituinte. Desse modo, no dia 1º de fevereiro de 1987, os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reuniram-se, unicameralmente, de maneira livre e soberana, na sede do Congresso Nacional. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalou a Assembleia Nacional Constituinte e dirigiu a sessão de eleição do seu Presidente. A Constituição cidadã foi promulgada, após intensos debates, impasses e negociações, depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988.

Assim, percebe-se o desenvolvimento histórico-institucional dos modelos orçamentários utilizados e suas “regras do jogo” entre os anos de 1946 e 1985,

³² Cf. Art. 1º, 2º e 3º da EC n.º 26 de 27 de novembro de 1985. BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm>. Acesso em, 17 de agosto de 2022.

destacando-se o modelo orçamentário clássico ou tradicional até 1964. Com a promulgação da Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964, a partir da qual se tem início uma espécie de introdução ao modelo do orçamento-programa, com o apoio da Reforma Administrativa através do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo Decreto-Lei n.º 900 de 29 de setembro de 1969, que somente vai se efetivar no Brasil em 1998 com o Decreto n.º 2.829 de 29 de outubro de 1998 e a Portaria n.º 117 do Ministério do Orçamento e Gestão, atualmente Ministério da Economia. Antes, porém, com o advento da portaria n.º 09 de 1974 há o modelo orçamentário funcional-programático, cuja Portaria n.º 42 de 14 de abril de 1999 buscou atualizar a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do §1º do art. 2º e §2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, estabelecendo os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações. Logo, durante o período de 1964 até 1998 o modelo utilizado foi o do orçamento de desempenho ou funcional, o que, enfim, para melhor visualização e compreensão do desenvolvimento histórico-institucional dos modelos orçamentários no período entre 1946 a 1985, pode ser visualizado no quadro - 1, do anexo.

2.2 O processo orçamentário depois da Constituição de 1988 e as mudanças nos arranjos institucionais

Busca-se nessa seção investigar o processo orçamentário depois da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sétima Constituição, promulgada em 05 de outubro de 1988. As “regras do jogo” são aprimoradas, entre avanços e retrocessos. O regime democrático traz consigo o enriquecimento das deliberações, acerca do processo orçamentário da União, amplia-se as lentes de análise do fenômeno, de maneira interdisciplinar, sobre o exercício do poder do chefe do Executivo federal sobre a elaboração e aprovação do orçamento público da União e a liberdade de conformação do Poder Legislativo neste mesmo processo.

O Brasil, durante a década de 1980, passou por um período “catastrófico”, no que tange às finanças públicas, reflexo da administração pública dos recursos e gastos referentes aos anos pretéritos, marcadamente os anos da década de 1970³³. Como

³³ Cf. Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além: [...] Durante a década de 1970, assistiu-se a proliferação de fundos e programas de fomento, administrados tanto pelo BC como pelo BB, porém sem fonte específica de recursos para a sua reposição, apesar de os respectivos volumes de dispêndios terem aumentado

consequência, houve uma drástica redução do Produto Interno Bruto (PIB), o aumento constante e desenfreado da inflação, a crise da dívida externa, empréstimos feitos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), e sucessivos planos de estabilização³⁴ da economia brasileira.

Entre os anos de 1985 e 1989 houve duas mudanças no marco institucional em que operava as finanças públicas: avanço considerável do ponto de vista gerencial e da transparência nas contas públicas. E, limitações consideráveis, com o advento da Constituição de 1988, na margem de manobra das autoridades econômicas, principalmente, acerca do aumento das alíquotas das transferências de receita para os Estados e Municípios, a sobrecarga imposta ao sistema previdenciário com o aumento das suas despesas e o incremento da proporção dos recursos da União obrigatoriamente destinada a rubricas de gastos sociais. (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 113-122).

Nesse contexto, de crise política, econômica e social, a Constituição de 1988 trouxe duas novidades à questão orçamentária. Devolveu ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas sobre a despesa no projeto de lei de orçamento e reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento, como “elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada”. (GIACOMONI, 2012, p. 45-46).

Além disso, foi substituído o Orçamento Plurianual de Investimento, pelo Plano Plurianual. Implementaram-se as diretrizes e prioridades a serem desenvolvidas em curto prazo através da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e aprimorou-se a Lei Orçamentária Anual, na medida em que se efetivou o princípio da Unidade orçamentária, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores.

A Constituição de 1988 inovou em matéria orçamentária, passando a prever três leis básicas para avançar no planejamento orçamentário, todas elas de iniciativa privativa do Presidente da República, a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA), conforme se verifica no art. 165, *caput* e incisos I, II e III, da CRFB/1988.

significativamente ano após ano. Isto foi viabilizado, principalmente, pelo uso da expansão monetária e/ou da colocação líquida de títulos públicos para cobrir as crescentes deficiências de recursos aplicados através de contas ilimitadas das autoridades monetárias em nome do Tesouro Nacional. GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**, - 4. ed. rev e atualizada - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 97.

³⁴ Plano Cruzado (fevereiro de 1986), Plano Bresser (junho de 1987), Plano Verão (janeiro de 1989), Plano Collor I (março de 1990), Plano Collor II (janeiro de 1991), em fim o Plano Real (junho de 1994)

O quadro -2, do anexo, demonstrar as modificações trazidas pela Constituição de 1988 acerca dos arranjos institucionais no processo orçamentário da União na medida em que dá visibilidade a unidade orçamentária e suas Leis “instrumentos de planejamento”, com suas respectivas generalidades, normatividades, especificações, incluindo-se prazos e providências delas decorrentes.

A normatividade constitucional e infraconstitucional funciona como parâmetro que visa a garantir certa efetividade institucional, sobretudo, influenciando, como vetores balizadores na elaboração dos projetos e na consolidação das leis orçamentárias, na relação entre os Poderes da República Federativa do Brasil. Assim, entende Marcus Abraham que o orçamento público é um instrumento de relevante interesse para a Administração Pública e para a sociedade brasileira. Por isso:

Requer uma série de parâmetros necessários para garantir sua efetividade. Esses parâmetros são os denominados princípios orçamentários e financeiros, que influenciam a elaboração dos projetos das leis orçamentárias e a posterior aprovação pelo Poder Legislativo, facilitam a interpretação pelos usuários e interessados e, finalmente, permitem sua execução de maneira mais ampla e eficaz. (ABRAHAM, 2018, p. 339).

Conforme orienta Sol Garson, “há algumas instituições de particular importância no sentido de garantir, não apenas que o orçamento reflita as escolhas da sociedade, e que sua execução respeite a lei aprovada” (GARSON, 2018, p. 56-57), “instituições orçamentárias”, as quais, na qualidade de *regras do jogo* ou *princípios*, trazem normatividade ao sistema orçamentário pátrio e delineiam seus contornos institucionais. Destacando-se: o princípio da legalidade orçamentária, o da unidade ou totalidade, da universalidade, da exclusividade, da não vinculação ou da não afetação da receita de impostos, da limitação, da transparência, da programação, da especificação, do orçamento bruto, da anualidade orçamentária, do equilíbrio.

O *princípio da legalidade orçamentária* (art. 1º, art. 37, *caput* e inciso II c/c art. 165, incisos I, II, III, c/c art. 167, incisos, I e II, todos da CRFB/1988; arts. 15 a 17 da Lei n.º 4.320/1964 e art. 2º da Lei n.º 9.784/1999) tem como fundamento estruturante: o Estado de Direito; e geral: o princípio da legalidade aplicado à administração pública, desdobrando-se na supremacia da lei (vinculação negativa: a lei prevalece e tem preferência sobre os atos da Administração) e reserva de lei (vinculação positiva: o tratamento de certas matérias deve ser formalizado necessariamente pela legislação, excluindo a utilização de outros atos de caráter normativo), como produto do

Liberalismo³⁵, conforme destaca (OLIVEIRA, 2013, p. 69-72). Em especial, de maneira setorial, o princípio estabelece a necessidade de formalização legal das leis orçamentárias (MCASP, 2022, p. 36), na medida em que, determina que a Administração Pública realize suas atividades segundo as previsões das leis orçamentárias a partir das previsões de receitas e das autorizações de despesas para o exercício de sua atividade financeira (ABRAHAM, 2018, p. 341).

O princípio da publicidade (art. 37 *caput*, c/c art. 166 §7º e art. 165 § 3º, todos da CRFB/1988; arts. 48 e 52 da LC n.º 101 de 2000 e art. 2º da Lei n.º 9.784/1999) previsto de maneira geral para toda a administração pública, impõe a esta, em um regime democrático, a divulgação e exteriorização dos atos do Poder Público por meios oficiais. E, de maneira específica, determina que, “como lei emanada do Poder Legislativo, o orçamento deverá ser divulgado através dos meios oficiais de comunicação, inclusive devendo ser publicado em Diário Oficial e divulgado por meios eletrônicos.” (ABRAHAM, 2018, p. 347). Portanto, a finalidade desse princípio, é permitir que todo cidadão tenha acesso aos atos realizados pelo Poder Público, sendo, em regra, vedado seu sigilo³⁶. Justifica-se especialmente pelo fato de o orçamento ser

³⁵ Cf. Rafael Carvalho Resende de Oliveira: [...] O princípio da supremacia da lei está relacionado, em certa medida, com a doutrina da negative Bindung (vinculação negativa), em virtude da qual a legalidade representaria uma limitação para a atuação do administrador, de modo que na ausência da lei, poderia ele atuar com maior liberdade para atender ao interesse público. Já o princípio da reserva da lei encontra-se inserido na doutrina da positive Bindung (vinculação positiva), segundo a qual a atuação legítima dos agentes públicos depende necessariamente de prévia autorização legal. Em outras palavras, a ausência da lei obsta a atuação do administrador público. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Princípios do direito administrativo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2013, p. 72.

³⁶ Para Rafael Carvalho Resende de Oliveira: [...] A atuação da administração obscura e sigilosa é típica dos Estados Autoritários. No Estado Democrático de Direito, a regra é a publicidade dos atos estatais; o sigilo é a exceção. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Princípios do direito administrativo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2013, p. 72. Corroborando com esse entendimento, o Pleno do STF ao julgar a ADPF n. 129 entendeu pela não recepção do art. 86 do Decreto-Lei n.º 200 de 1967. STF, ADPF n. 129, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019: [...] Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei n.º 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais, não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente. 1. O Princípio de Publicidade dos Atos da Administração Pública caracteriza-se como preceito fundamental para fins de cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. 2. O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem. 3. Os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde de que (i) haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional. 4. O art. 86 do Decreto-lei n.º 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada

fixado em lei, sendo esta lei que autoriza aos Poderes a execução de suas despesas. (MCASP, 2021, p. 36). Guarda similitudes com o princípio da transparência, mas com esse não se confunde.

O *princípio da transparência* (art. 165, §5º da CRFB/1988 e arts. 48, 48-A e 49 da LC n.º 101/2000 e art. 2º da Lei n.º 9.784/1999) aplica-se de maneira geral a toda a administração pública e de maneira específica ao orçamento público, na medida em que busca explicitar o conteúdo trazido nos atos emanados pelo Poder Público. De acordo com Marcus Abraham a transparência obriga não somente a ampla divulgação do orçamento, mas principalmente “que as previsões orçamentárias, tanto de receitas, despesas, renúncias ou programas, sejam dispostas de maneira facilmente compreensível, não apenas para o seu executor, como também para o cidadão interessado, os órgãos de controle e fiscalização”. (ABRAHAM, 2018, p. 348). Trata-se, pois, de divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade, publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal, disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa (MCASP, 2021, p. 36).

O *princípio da unidade* (art. 165, §5º da CRFB/1988 e art. 2º, *caput* da Lei n.º 4.320/1964) determina a existência de orçamento único para cada um dos entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro da mesma pessoa política. Dessa forma, todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual (LOA). (MCASP, 2021, p. 36; MTO, 2022, p. 17), visa assim, permitir uma análise global, proporcionando um controle mais efetivo. “Não obstante, a Constituição Federal de 1988 tenha previsto a existência nesse documento de três partes específicas: orçamento fiscal, de investimento e da seguridade social, no §5º, art. 165.” (ABRAHAM, 2018, p. 343). Assim, esclarece Ricardo Lobo Torres³⁷ que “o princípio da unidade já não significa a existência de um único documento, mas a integração finalística e a harmonização entre os diversos orçamentos”. (TORRES, 2011, p. 118).

procedente. (ADPF 129, Relator(a): Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, processo eletrônico DJe-270 Divulg. 06-12-2019 Public 09-12-2019).

³⁷ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18ª. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 118.

O *princípio da universalidade ou totalidade* (art. 165, §5º da CRFB/1988 e arts. 2º, 4º e art. 6º da Lei n.º 4320/1964) estabelece, de forma expressa, através do *caput* do art. 2º da Lei n.º 4.320/1964, que a LOA de cada ente federado deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Foi recepcionado e normatizado pelo §5º do art. 165 da Constituição Federal. (MCASP, 2021, p. 36; MTO, 2022, p. 16-17). Conforme ensina (GIACOMINI, 2012, p. 66) “é considerada indispensável para o controle parlamentar sobre as finanças públicas”.

O *princípio da exclusividade* (art. 165, §8º da CRFB/1988 e art. 7º da Lei n.º 4.320/1964) estabelece que a LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO), nos termos da lei. (MCASP, 2021, p. 36; MTO, 2022, p. 17). Esse princípio surgiu com o objetivo de “impedir que a Lei de Orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias que nada tinham que ver com questões financeiras”. (GIACOMINI, 2012, p. 78). O art. 7º da Lei n.º 4.320/1964 trata do conteúdo possível da lei orçamentária, tendo como possibilidade autorizar a abertura de créditos suplementares e a realização de operações de crédito por antecipação da receita, prevendo, ainda, como contingência do déficit, a indicação de recursos para a cobertura do mesmo.

O *princípio da não vinculação ou da não afetação da receita de impostos* (incisos IV, IX, §4º do art. 167 da CRFB/1988) veda a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, como a partilha constitucional de receitas tributárias, destinação à saúde e educação, garantia de (ARO), prestação de garantia / contragarantia e pagamentos de débitos com a União. (MCASP, 2021, p. 36). “O seu objetivo é permitir que o Estado tenha liberdade para aplicar os recursos dessa espécie de receita pública onde for mais conveniente e necessário, sem estar adstrito a uma despesa previamente vinculada”, (ABRAHAM, 2018, p. 345) busca-se com isso, garantir o custeio das despesas realizadas ao longo do exercício financeiro, mesmo as urgentes, imprevistas ou extraordinárias. Além disso, “evita-se a criação de impostos específicos para atender a determinados interesses políticos que demandam financiamento próprio”. (ABRAHAM, 2018, p. 345-346).

O *princípio da especificação ou da discriminação* tem fundamento no (art.5º da Lei n.º 4.320/64) que trata da identificação de cada rubrica de receita e despesa, não havendo dotações globais, possibilitando maior transparência dos atos e permitindo com isso, maior controle por parte do Poder Legislativo e da sociedade em geral, conforme destaca (GARSON, 2018, p. 59). Nesse sentido, as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação. Destaca-se que o orçamento especificado, “fornece condições ideais para a fiscalização parlamentar, além de inibir a expansão das atividades governamentais, o que é bom, segundo os valores do laissez-faire. O enfoque clássico do princípio é, pois, político”. (GIACOMINI, 2012, p. 77).

O *princípio do orçamento bruto* (art. 6º da Lei n.º 4.320/1964) obriga o registro de receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções. (MCASP, 2021, p. 36; MTO, 2022, p. 17). Todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. o referido princípio busca “impedir a inclusão, no orçamento, de importâncias líquidas, isto é, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público” (GIACOMINI, 2012, p. 70-71).

O *princípio orçamentário da anualidade* (art. 165, III da CRFB/1988; Lei n.º 4.320/1964, arts. 2º, 34 e 45) traz a ideia de vigência limitada no tempo, em geral um ano, devendo esta ser elaborada, votada e aprovada anualmente, o que coincide com o ano civil (exercício financeiro) o que facilita a programação dos agentes econômicos e controle pelo Poder Legislativo. Reflete a periodicidade do orçamento. Assim, a Constituição Federal prevê expressamente que os orçamentos serão anuais. O fundamento é o de obrigar o Poder Executivo a rever anualmente a sua programação de prioridades, atividades e investimentos, permitindo ao Poder Legislativo controlar com frequência esta atividade da Administração Pública, garantindo legitimidade ao processo como um todo. (ABRAHAM, 2018, p. 342). No Brasil, a anualidade do orçamento sempre foi consagrada, inclusive nos dispositivos constitucionais. Porém, desde a Lei n.º 4.320/1964 passou-se a exigir que os orçamentos anuais fossem complementados com projeções plurianuais no âmbito dos investimentos. (GIACOMINI, 2012, p. 73-74).

O *princípio orçamentário do equilíbrio fiscal* (art.166, §3º, incisos II e III e art.167, incisos II, III e V, da CRFB/1988; §1º do art. 1º e art. 4º, inciso I, ‘a’, da Lei n.º

101/2000) é norma segundo a qual determina que a despesa autorizada não pode ser superior ao total da receita estimada. O art.167, III da CRFB/1988 traz a regra de ouro (o governo não pode gastar mais do que arrecada). A LC n.º 101 de 2000, no §1º do art. 1º ampliou instrumentos de equilíbrio orçamentário, de modo que se recomenda que para toda despesa deve haver uma receita a financiá-la, a fim de evitar o surgimento de déficits orçamentários crescentes ou descontrolados, que possam prejudicar as contas públicas presentes e futuras. Nesse sentido, ensina Marcus Abraham que:

O equilíbrio fiscal representa estabilidade financeira e é um dos pilares do crescimento sustentado do Estado. Isso porque, antes de ser mera equação financeira em que se busca uma igualdade numérica entre receitas e despesas, deve ser encarado como conjunto de parâmetros que confirmam às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a realização das suas finalidades. [...] A sua previsão legal encontra-se no §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece a ação planejada e transparente para a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. Com igual sentido, o art. 4º, inciso I, alínea a, da mesma LC nº 101/2000, determina que a lei de diretrizes orçamentárias disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas. (ABRAHAM, 2018, p. 349).

A Constituição de 1967 exigia um orçamento público equilibrado, conforme se verifica no *caput* do art. 66 em que “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.”³⁸ Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no inciso I do art. 4º, determina que a LDO atenderá ao mandamento constitucional, §2º do art. 165, referente ao equilíbrio entre receitas e despesas. Mas, a doutrina apresenta duas formas de interpretar esse princípio Orçamentário: uma corrente defende que a LOA deve prever receitas e fixar despesas em montantes iguais e, sob o aspecto formal, o princípio do equilíbrio zela principalmente pela publicação de um orçamento equilibrado. “Entendemos que a ideia de manter um equilíbrio fiscal, com o balanceamento entre as receitas e as despesas públicas, é essencial dentro de um sistema financeiro pautado pela responsabilidade”, por todos (ABRAHAM, 2018, p. 350).

³⁸ **Senado Federal.** Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-46-2020-regra-de-ouro-falhas-de-concepcao-e-de-aplicacao-no-ambito-da-uniao/view>>. Acesso em, 04 de setembro de 2022.

Outra corrente defende que o fato de o orçamento ser publicado de forma equilibrada não significa, na prática, o efetivo equilíbrio das contas públicas. É com essa percepção que parte da doutrina defende o equilíbrio real, ou equilíbrio material, ou seja, um equilíbrio das contas públicas em sua execução. Trata-se de execução equilibrada do orçamento, sem a preocupação da publicação de montantes iguais entre receitas e despesas. (LEITE, 2022, p. 73; PASCOAL, 2015, p. 34).

2. 3 Entre receitas e despesas públicas o dever de planejar

A doutrina clássica acerca do Direito Financeiro no Brasil aduz que a atividade financeira do Estado “consiste no conjunto de ações destinadas à obtenção de receita e à realização das despesas públicas, tendo em vista a consecução dos fins que lhe são próprios” (BALEIRO, 2015, p. 75).³⁹ Nesses termos, é importante esclarecer que para o renomado autor a receita pública é “a entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondências no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo” (BALEIRO, 2015, p. 118). Some-se a isso, a concepção sobre as despesas públicas que, em linhas gerais, são a soma dos gastos efetuados pelo Estado. Trata-se, portanto, de “aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente dentro de uma autorização legislativa para a execução de fim a cargo do governo” (BALEIRO, 2015, p. 135).

Vale esclarecer ainda que há classificação legal de receita⁴⁰ e despesas⁴¹, nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital; e Despesas

³⁹ BALEIRO. Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 1a Edição, 1955. 19ª Edição atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo, utilizada nesta pesquisa.

⁴⁰ Cf. BRASIL, **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**, art. 11, § 1º - São RECEITAS CORRENTES as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. § 2º - São RECEITAS DE CAPITAL as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

⁴¹ Cf. BRASIL, **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964**, art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas: DESPESAS CORRENTES: Despesas de Custeio, Transferências Correntes. DESPESAS DE CAPITAL: Investimentos, Inversões Financeiras, Transferências de Capital. §1º Classificam-se como Despesas de Custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. §2º

Correntes e Despesas de Capital previstas, respectivamente, nos arts 11 e 12 da Lei n.º 4.320, de 1964, recepcionada como Lei Complementar pela Constituição de 1988, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O dever de planejar da Administração Pública, em geral, e do orçamento público, em particular, ganha fôlego com o advento das reformas administrativas ocorridas no Brasil. de acordo com Luiz Carlos Bresser Pereira⁴²:

A reforma da administração pública que o Governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia — dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 7)

A reforma de cunho burocrático pretendeu superar a administração pública patrimonialista, a partir da segunda metade de 1930, com a criação do Departamento Administrativo de Serviços Públicos (DASP), em 1936, impulsionado pela industrialização no país, durante o governo de Getúlio Vargas, exigindo-se um controle mais rigoroso da legalidade e dos processos.

Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. §4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. §5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a: I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; II - aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; III - constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros. § 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

⁴² BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 47, n.º 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

Na segunda metade dos anos de 1960, considerando-se como segunda reforma, tem-se a edição do Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967 o qual buscava organizar a Administração Federal e estabelecer diretrizes para a Reforma Administrativa, trazendo, aspirações rumo à administração gerencial, com os arts. 13 e 25, inciso V, ao submeter a atividade do Executivo ao controle de resultados; fortalecer o sistema de mérito administrativo com o teor do inciso VII do art. 25; além de sujeitar a administração indireta a supervisão ministerial, aferindo-se a eficiência conforme o art. 26, inciso III; e a recomendação da demissão ao servidor público desidioso nos termos do art. 100 do referido Decreto-Lei.⁴³

A Administração Pública Gerencial não surge de imediato com advento da Constituição cidadã de 1988, as negociações em 1985 custaram caro à Administração, sobre a abertura para a democracia e a Assembleia Constituinte de 1987, pois houve certo “loteamento” dos cargos públicos da Administração Indireta e das Delegacias de Ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos. Segundo Bresser:

O retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 16)

Voltando ao orçamento, para entender os avanços e retrocessos. A partir da promulgação da Lei n.º 4.320 de 1964 introduziu-se no país a noção de orçamento programa, ao dispor que a lei orçamentária continha a discriminação de receitas e despesas de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o *programa* de trabalho do governo, prevendo, além disso, que as receitas e despesas de capital

⁴³ Cf. Decreto-Lei n.º 200: [...] Art. 13. O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente: a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado; b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares; c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria. [...] Art. 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado: V - Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados. VII - Fortalecer o sistema do mérito. [...] Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará assegurar, essencialmente: III - A eficiência administrativa. BRASIL. **Decreto-Lei n. 200 de 25 de abril de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

constituam objeto de planos plurianuais, de no mínimo três anos, correlacionados os programas e metas objetivas em termos de realização de obras e prestação de serviços, conforme se depreende dos arts. 2º, 9º, 23 e seguintes da referida lei.

Todavia, o orçamento programa não se estabeleceu de plano no cenário jurídico-administrativo do país, conforme demonstrado na seção anterior. Estabeleceu-se, entre os anos de 1964 a 1998, o orçamento funcional programático, que em realidade manteve-se apenas com funções e subfunções e nada trouxe de programa, a não ser o nome. O conceito de orçamento programa só retoma seu fôlego com o advento da Constituição de 1988, de maneira tardia, a partir dos planos de reforma administrativa que foram sendo implementados ao longo dos anos de 1995 a 1998, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) em 1995, as Emendas à Constituição de n.º 5 e 8, 6 e 9, que alteraram o art. 25, §2º e o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21; o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 e art. 177, todos da Constituição Federal de 1988⁴⁴, tratando, respectivamente, da atividade econômica e dos serviços públicos comerciais e industriais do Estado. Passando-se à Emenda Constitucional de n.º 19 de 04 de junho de 1998, cujas alterações modificaram o regime e dispuseram sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Enfim, buscava-se romper com a Administração Pública burocrática, trazendo agora, de maneira expressa, o princípio da eficiência no *caput* do

⁴⁴ Cf. Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995); Art. 21. Compete à União: [...] XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; [...] XII - a) explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:)

Art. 170 [...] IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [...] Art. 176, §1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas." (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Art. 177 [...] § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. [...] § 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; II - as condições de contratação; III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União". (Incluído pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995). BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

art. 37 da Lei maior do País, o que pode ser verificado no quadro – 3, do anexo, sobre a linha do tempo do orçamento no Brasil: transição do orçamento de desenvolvimento ou funcional para o orçamento-programa ou moderno (1988 - 2000).

O orçamento clássico, de acordo com José Afonso da Silva: “limitava-se, fundamentalmente, a uma relação de receitas e fixação de despesas. Era um ato de previsão e autorização das receitas e das despesas. Era um orçamento político, contábil e financeiro apenas”. (SILVA, 1973, p. 40). A busca pelo desenvolvimento nacional, com o passar dos anos, exigia um planejamento das atividades do poder público, de sorte que havia a necessidade de novas técnicas orçamentárias. Nesse contexto, desenvolveu-se o orçamento por programa, cuja técnica estava em vincular o orçamento ao planejamento das atividades governamentais. Trata-se de “um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços visando ao desenvolvimento da comunidade”. (SILVA, 1973, p. 41).

O orçamento programa encontra espaço institucional no Estado gerencial que clamava por um planejamento eficiente. Nesse sentido, argumenta José Maurício Conti, que:

O planejamento é o mais importante instrumento para atingir objetivos de forma mais eficiente, com melhor aproveitamento dos recursos materiais, humanos e financeiros. O planejamento é absolutamente fundamental para o bom funcionamento da Administração Pública. É imprescindível para que possam ser alcançados os objetivos fundamentais de nosso Estado Democrático de Direito. Administrar sem planejamento, especialmente em se tratando de organizações complexas e de grandes dimensões, como o é o conjunto das administrações públicas que compõem nossa República Federativa, é algo impensável. (CONTI, 2020, p. 22)

Some-se a isso o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerca do princípio da eficiência, esclarecendo que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2020, p. 250)

De acordo com o manual de auditoria operacional do TCU a eficiência é definida:

[...] 19. Como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (COHEN; FRANCO, 1993).

20 A eficiência é um conceito relativo. Isso significa que em uma auditoria sobre eficiência é preciso algum tipo de comparação. Auditorias orientadas para eficiência podem também examinar os processos, desde os insumos até o produto, para expor as deficiências nesses processos ou na sua implementação. (TCU, 2020).⁴⁵

Heleno Torres destaca a função do orçamento como instrumento de planejamento, ao ressaltar que:

Toda a Administração sujeita-se às previsões orçamentárias que direcionam metas ou formulam programas a serem atingidos pelo Estado. Retirar do orçamento anual seu caráter programático equivaleria a convertê-lo numa mera conta de cunho estritamente contábil ou simples ato administrativo. Impõe-se, assim, uma interpretação sistemática para compreender o alcance material do plano plurianual em face do orçamento anual e de toda a Administração. Sua construção confere uma ampla gama de limitações à Administração, quanto à formação e aprovação dos orçamentos, bem como em relação às programações e planejamentos de natureza econômica. (TORRES, 2014, p. 769).

Corroborando com a importância do planejamento caracterizado como um instrumento fundamental para o desenvolvimento, enfatizar Gilberto Bercovici⁴⁶:

O planejamento é absolutamente necessário para a promoção do desenvolvimento. As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e, esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos. (BERCOVICI, 2003, p. 191)

O dever de planejar da Administração Pública, a fim de racionalizar o emprego do erário e satisfazer adequadamente às demandas da sociedade através de políticas

⁴⁵ TCU. **Manual de Auditoria Operacional**, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf>. Acesso em 17 de setembro de 2022.

⁴⁶ BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

públicas, visa a concretizar direitos fundamentais. Os instrumentos de planejamento, ou seja, a tríade legal e a Constituição orçamentária perfazem em seu bojo normativo o sistema financeiro-orçamentário, sobretudo através de instituições, conforme ensina Sol Garson:

No Brasil, algumas importantes instituições orçamentárias são normalmente referidas como “princípios orçamentários”, constituindo-se em regras que se aplicam sobretudo às fases da elaboração do orçamento e de sua execução. Na realidade, pode-se considerar que regulam o Sistema Orçamentário como um todo, em suas três instâncias: o planejamento de médio prazo, com a elaboração do PPA, o qual define as prioridades para um período de 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que traça as diretrizes para elaboração e execução de cada orçamento anual e a operacionalização do PPA, através da LOA, que compreende, para cada exercício fiscal, a autorização de gasto propriamente dita, com base em estimativa de receita. (GARSON, 2018, p. 57).

Logo, o dever de planejar do administrador público, tem seu caráter normativo com a exigência crescente das demandas políticas, econômicas e sociais que vão buscar para além da boa administração uma administração eficiente, pautada por resultados, através de um planejamento estruturado prévio, o que se encaixa perfeitamente na noção de orçamento programa já aventada, inicialmente, com o advento da Lei n.º 4.320 de 1964, e que vem ganhando efetividade com o Estado gerencial.

2.3.1 O ciclo orçamentário e a elaboração do Plano Plurianual (PPA)

O Processo orçamentário ou Ciclo orçamentário⁴⁷ é entendido pela maioria dos autores por fases, sendo adotadas, portanto, as seguintes fases orçamentárias: elaboração, apreciação legislativa, execução e acompanhamento, controle e avaliação, por todos (GIACOMONI, 2012, p. 215). Traduz-se nas fases de elaboração e execução das leis orçamentárias - Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA) é entendido como instrumento de planejamento de médio prazo, em nível estratégico de gestão, que contempla um

⁴⁷ Sequência de fases ou etapas que compõem o processo orçamentário. De forma geral, o ciclo orçamentário é composto das seguintes fases: elaboração da proposta, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação. Corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a avaliação final. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/ciclo_orcamentario>. Acesso em 28 de julho de 2022.

período de quatro anos, cuja principal função é estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, cabendo à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Trata-se de plano de investimento do governo federal, cujos programas nacionais, regionais e setoriais visam traçar as diretrizes (Orientações gerais ou princípios que nortearão a captação e o gasto público com vistas a alcançar os objetivos ex.: combater a pobreza e promover a cidadania), os objetivos (discriminação dos resultados que se quer alcançar com a execução de ações governamentais, ex.: elevar o nível educacional da população), e as metas (quantificações, físicas ou financeiras, dos objetivos, ex.: construção de 2.000 salas de aulas em todo país ou investir, no período de quatro anos, R\$100 milhões, na construção de salas de aula), da Administração Pública Federal.

O Projeto de Lei do Plano Plurianual é de iniciativa do chefe do Poder Executivo e deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial (CRFB/1988, art. 84, XXIII c/c art. 35, §2º, inciso I do ADCT). Ademais, o período de vigência do PPA compreende o início do segundo ano de mandato do presidente da República até o final do primeiro ano financeiro do mandato presidencial subsequente. O tempo de vigência de um PPA não coincide com o mandato do chefe do Executivo, pois o PPA é elaborado no primeiro ano de governo e entra em vigor no segundo ano, somente se encerrando no fim do primeiro ano do governo seguinte.

Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais. De acordo com o art. 174 da CRFB⁴⁸ o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

O fenômeno do poder de emendar o orçamento pode ser percebido a partir das emendas realizadas pelos parlamentares aos Projetos de Lei encaminhados pelo Poder Executivo ao Legislativo, para deliberação dos Planos Plurianuais dos períodos de

⁴⁸ Cf. CRFB/1988, [...] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

2016-2019 e 2020-2023, cujas leis sancionadas e publicadas foram, respectivamente, Lei n.º 13.249 de 13 de janeiro de 2016 e a Lei n.º 13.971, de 27 de dezembro de 2019.⁴⁹

A tabela 1, do anexo, traz a emendabilidade legislativo-orçamentária (o poder de emendar) em uma perspectiva de análise quantitativa, a fim de se verificar o número de emendas parlamentares realizadas no PL n.º 06/2015-CN - cujo Relator foi o Deputado Zeca Dirceu do (PT/PR) e no PL n.º 21/2019-CN, cujo relator foi o Senador Oriovisto Guimarães do (PODE/PR), que após o devido processo legislativo, foram promulgadas e publicadas, respectivamente, as Leis de n.º 13.249 de 13.01.2016 (PPA 2016-2019) e de n.º 13.971 de 27.12.2019 (PPA 2020-2023).

Buscou-se durante a coleta de dados dos relatórios das Comissões Mistas de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) consolidados, para a construção da tabela acima, estabelecer-se três grupos de emendas, a partir de seus autores: emendas de bancada, emendas individuais e emendas de comissão, esta última sendo a junção das emendas de comissões da Câmara de Deputados, do Senado Federal e de comissões mistas do Congresso Nacional.

Além disso, buscou-se verificar os tipos de emendas, que na ordem da esquerda para a direita, na tabela são: de iniciativa inexistente, de iniciativa nova, de objetivo, de programa, de texto de lei, ou ainda de investimento prioritário. E, a quantidade de decisões do parecer da CMO que foram consideradas aprovadas, aprovadas parcialmente, inadmitidas, prejudicadas e rejeitadas.⁵⁰

No PL n.º 06/2015-CN houve um total de 51 emendas de bancada estadual, 994 emendas individuais e 112 emendas de comissão, sendo 1 posteriormente retirada. Totalizando 1.156 emendas parlamentares ao PL referente ao PPA 2016-2019. Deste quantitativo, de acordo com o parecer da Comissão: 267 emendas foram aprovadas, 976 aprovadas parcialmente, 10 inadmitidas, 43 prejudicadas e 45 rejeitadas.

Ao passo que no PL n.º 21/2019-CN houve um total de 73 emendas de bancada

⁴⁹ **MINISTÉRIO DA ECONOMIA.** Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa>>. Acesso em 28 de março de 2022.

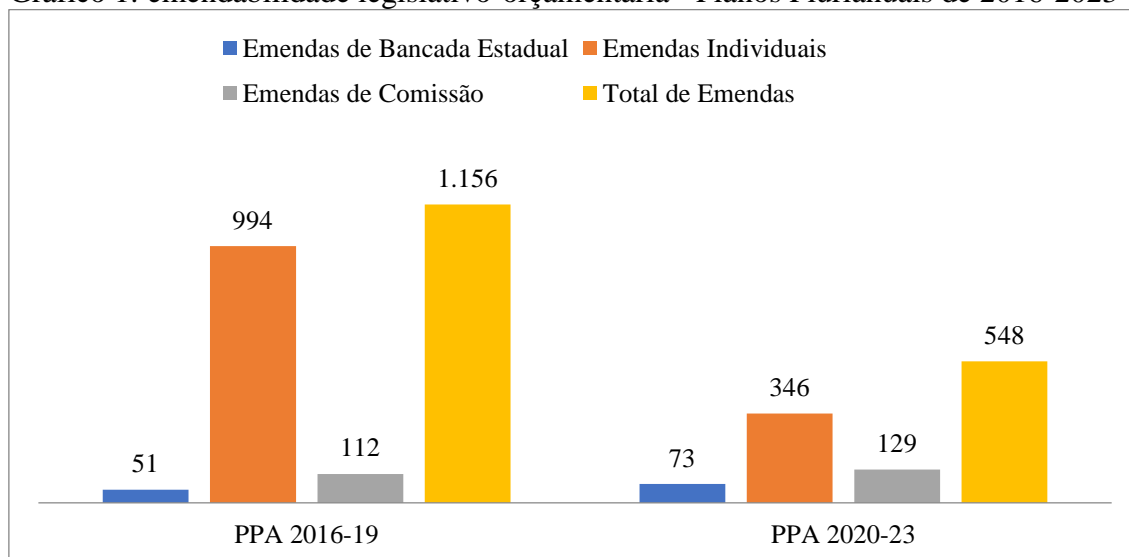
⁵⁰ As decisões da CMO nesta pesquisa têm, em regra, como fundamentação os dispositivos da Resolução n. 1 de 2006 - CN e da LC n.º 95/1998. De acordo com o Parecer preliminar da CMO referente ao PL n.º 06/2015-CN considerou-se: (a) Inadmitida a emenda que conflitou com o dispositivo constitucional, legal ou regimental (art. 146 da Resolução 01/2006-CN), tratou de matéria estranha ao objeto da lei (art. 7º, II, da LC n.º 95/1998), tratou de matéria que não é competência da União. (b) Prejudicada a emenda que propôs objeto semelhante ou contrário ao de dispositivo já existente. (c) Rejeitada a emenda que conflitou com as determinações aprovadas no Relatório Preliminar ao PL 06/2015-CN, particularmente aquelas inscritas no item 2.3, propôs intervenção destoante da linha conceitual do projeto de lei, propôs empreendimento passível de ser realizado em um exercício financeiro. (d) Parcialmente aprovada a emenda que propôs medida albergada por outra já existente de escopo mais amplo, propôs empreendimento que apenas segmenta a localidade de outro já existente com localizador mais amplo.

estadual, 346 de emendas individuais, sendo 6 de relator e 129 emendas de comissão. Totalizando 548 emendas parlamentares ao PL referente ao PPA 2020-2022. Deste quantitativo, de acordo com o parecer da Comissão: 61 emendas foram aprovadas, 268 aprovadas parcialmente, 123 inadmitidas, 29 prejudicadas e 67 rejeitadas.

Nota-se que há um aumento de emendas de bancada estadual e uma sensível diminuição das emendas individuais, ressalvadas as emendas de relator propostas no PL n.º 21/2019 e não no PL n.º 06/2015-CN, mantendo-se uma variação razoável nas emendas de comissão.

O gráfico abaixo auxiliará na visualização e compreensão do fenômeno da emendabilidade legislativo-orçamentária dos PPA's ao longo do período analisado.

Gráfico 1: emendabilidade legislativo-orçamentária - Planos Plurianuais de 2016-2023



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Tabela - 1

Em seguida, passa-se a análise qualitativa das emendas individuais e de bancada, que por amostragem foram retiradas dos espelhos das emendas apresentadas ao PL n.º 06/2015-CN e ao PL n.º 21/2019-CN. Buscou-se verificar dentro do espaço de amostragem apenas as emendas de inclusão. Tratando-se de coletar dados referentes ao autor da emenda, tipo de autor, tipo de emenda, a ementa, e sua respectiva justificativa, conforme o quadro – 4, do anexo.

As emendas individuais e de bancadas estaduais verificadas no quadro – 4 demonstram através de suas respectivas ementas e justificativas que o PPA trata de matéria mais abstrata e geral, visando alcançar grandes objetivos da Administração,

mesmo que direcionado cada qual para interesses regionalizados a serem alcançados dentro do período médio de 4 anos.

Destaque-se, que durante a elaboração do quadro a partir da coleta de dados percebeu-se o desenvolvimento e mudança nos desenhos institucionais dos respectivos períodos, como por exemplo, a falta de justificativa para as emendas ao PL nº 06/2015-CN, com dados esparsos e de difícil acesso. O agente institucional, que por amostragem foi selecionado, foi a Senadora do PMDB/AM, cuja emenda de inclusão visa a Construção de Portos de interesse Regional para o Estado do Amazonas. A bancada de São Paulo igualmente selecionada apresentou a emenda de inclusão referente ao apoio a obras de infraestrutura de mobilidade urbana em regiões metropolitanas.

Ao passo que os dados referentes às emendas ao PL nº 21/2019-CN foram de acesso simplificado e com os dados disponíveis de maneira mais organizada, no espelho das emendas apresentadas, denotando-se maior publicidade e transparência dos atos, além de possibilitar melhor e maior acesso ao cidadão, que de maneira geral, em tese, podem exercer sua cidadania ativa na hora de escolher e votar nos seus respectivos representantes. No caso, verificou-se a emenda de inclusão apresentada pelo Deputado Federal do PSB/PI Átila Lira, para a Construção do Sistema Adutor de Jaicós no Piauí, e a emenda de bancada estadual do Rio Grande do Norte que visa a Reforma dos Portos e Transporte Aquaviário no RN.

Além das justificativas das emendas, o PL nº 21/2019-CN traz: o número de cada emenda no canto superior direito, o programa, a ação, a ementa, o tipo de autor e o tipo da emenda, bem como o custo total proposto, com sua respectiva data de início e término, dentro do período de vigência do PPA. Observa-se dessa forma, maior organização, e transparência dos dados e informações disponíveis a partir de 2020 no ciclo do processo orçamentário da União. Além do respeito a outros princípios, como o da legalidade, legitimidade, unidade, etc., que demonstram um processo democrático na realização do PPA (2020-2023).

2.3.2 A elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, com previsão no art. 165, §2º da CRFB⁵¹ tem como uma de suas principais funções estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Trata-se de ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro Nacional e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

A LDO, assim como o PPA, surgiu com a CRFB/1988 e tem como função primordial o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e dos objetivos contemplados nos programas. Percebe-se que a LDO atua, em nível tático, de gestão de curto prazo.

O Projeto de Lei da LDO deve ser encaminhado, anualmente, pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, ou seja, precisa ser enviado até o dia 15 de abril de cada ano, devendo a devolução ao Poder Executivo ocorrer até o fim do primeiro período da sessão legislativa, em 17 de julho, pois a sessão legislativa, em regra, não pode ser interrompida sem a sua aprovação. (art. 84, XXIII c/c art. 165, §2º, da CRFB/1988 e art. 35, §2º, inciso II, do ADCT).

A Constituição Federal de 1988 determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, de modo a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária, e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento definindo os limites e parâmetros para os demais Poderes, do Ministério Público da

⁵¹ Cf. CRFB/1988, [...] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. **BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 23 de setembro de 2022.

União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), para que estes elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 4º, §§1º e 2º, incisos I a V e §§3º e 4º, por seu turno, detalha os instrumentos que devem ser adotados na LDO para a condução da política fiscal do governo, incluindo o estabelecimento de metas fiscais para cada exercício financeiro. Nesse sentido, deverão ser definidos pela LDO os critérios para a limitação de empenho das dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), a serem aplicados aos Poderes, ao MPU e à DPU, explicitada a margem de expansão das despesas primárias obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliados os riscos fiscais, e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.

A EC nº 102, de 26 de setembro de 2019, introduziu o §12 ao art. 165 da CRFB/1988, o qual estabelece que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) subsequentes, um anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA visando à continuidade daqueles em andamento, o que será visto com mais detalhes no próximo capítulo.

O fenômeno do poder de emendar o orçamento pode ser percebido quantitativamente, na tabela – 2, no anexo, a partir das emendas realizadas pelos parlamentares aos Projetos de Lei encaminhados pelo Poder Executivo ao Legislativo, para deliberação das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2015 a 2022, cujas leis sancionadas e publicadas foram, respectivamente, a Lei n.º 13.080, de 02.01.15, Lei n.º 13.242, de 30.12.15, Lei n.º 13.408, de 26.12.16, Lei n.º 13.473, de 08.08.17, Lei n.º 13.707, de 14.08.18, Lei n.º 13.898, de 11.11.19, Lei n.º 14.116, de 31.12.20, e Lei n.º 14.194, de 20.08.21.

Em análise quantitativa acerca do quadro de emendabilidade legislativo-orçamentária referente aos 08 Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias (2015-2022), verificam-se os números das emendas ao corpo de lei, aos anexos I (quadros orçamentários consolidados), anexos II (informações complementares), anexos III (despesas que não serão objeto de limitação de empenho) todos com significativo número de emendas. Nesse contexto, destacam-se os anexos VII (metas e prioridades) como objetos de análise sobre o quantitativo de emendas parlamentares apresentadas aos respectivos Projetos de Lei durante o período estudado.

Ressalta-se o anexo VII, não por acaso, mas em razão deste tratar das metas e prioridades, a serem discriminadas pela LDO. Trata-se do núcleo essencial, em nível tático de planejamento da administração pública, a fim de realizar uma “ponte de ouro” entre o PPA (geral e mais “abstrato”) para a LOA (no plano concreto). Dessa forma:

O PLDO nº 3/2014-CN de relatoria do Senador Vital do Rêgo do (PMDB/PB) recebeu 27 emendas de bancada estadual, 337 emendas individuais e 34 emendas de comissão, havendo um total de 418 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo aprovadas 119, aprovadas parcialmente 213, rejeitadas 79, inadmitidas 7, não havendo emendas consideradas prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei 16 foram aprovadas, 391 aprovadas parcialmente, 547 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação às emendas ao anexo II, não houve emendas aprovadas, aprovadas parcialmente, ou prejudicadas, mas apenas 13 emendas rejeitadas. Já com relação ao anexo III houve 142 emendas aprovadas, 4 aprovadas parcialmente, 122 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas nem prejudicadas. O total de emendas ao PL nº 3/2014-CN foi de 1.653. Após todos os trabalhos foi promulgada a Lei n.º 13.080, de 02.01.15 e publicada no DOU em 31.12.14, na edição extra.

O PLDO nº 1/2015-CN cujo relator foi o Deputado Ricardo Teobaldo do (PTB/PE) recebeu 34 emendas de bancada estadual, 610 emendas individuais e 86 emendas de comissão, havendo um total de 730 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo aprovadas 132, aprovadas parcialmente 441, rejeitadas 153, inadmitidas 4, não havendo emendas consideradas prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei, 202 foram aprovadas, 514 aprovadas parcialmente, 1.172 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação às emendas ao anexo I, 16 foram aprovadas, não havendo emendas aprovadas parcialmente, rejeitadas, inadmitidas ou prejudicadas neste ponto. Com relação ao anexo II, houve 39 emendas aprovadas, 33 aprovadas parcialmente, 43 rejeitadas e nenhuma inadmitida ou prejudicada. Quanto ao anexo III, 34 emendas foram aprovadas, 21 aprovadas parcialmente, 222 rejeitadas não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas para este anexo. No anexo IV (metas fiscais anuais) houve 1 emenda rejeitada. O total de emendas ao PLDO nº 1/2015-CN foi de 3.027. Ao término do processo foi promulgada a Lei n.º 13.242, de 30.12.15 e publicada no DOU, em 31.12.15, na edição extra.

O PLDO nº 2/2016-CN de relator o Senador Wellington Fagundes do (PR/MT) recebeu 73 emendas de bancada estadual, 583 emendas individuais e 109 emendas de comissão, fazendo um total de 765 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo destas, aprovadas 84, aprovadas parcialmente 444, rejeitadas 228, inadmitidas 9, não havendo emendas consideradas prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei 60 foram aprovadas, 340 aprovadas parcialmente, 622 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação às emendas ao anexo I, não houve emendas aprovadas ou aprovadas parcialmente, sendo 16 emendas rejeitadas, sem emendas inadmitidas ou prejudicadas neste ponto. Com relação ao anexo II, houve 11 emendas aprovadas, 4 aprovadas parcialmente, 65 rejeitadas e nenhuma inadmitida ou prejudicada. Quanto ao anexo III não houve emendas aprovadas, 4 aprovadas parcialmente, 165 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas para este anexo. No anexo IV (metas fiscais anuais) houve 2 emendas aprovadas parcialmente. O total de emendas ao PLDO nº 2/2016-CN foi de 2.054. Ao término do processo foi promulgada a Lei n.º 13.408, de 26.12.16 e publicada no DOU, em 27.12.16.

O PLDO nº 1/2017-CN cujo relator foi o Deputado Marcus Pestana do (PSDB/MG) recebeu 77 emendas de bancada estadual, 697 emendas individuais e 81 emendas de comissão, fazendo um total de 855 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo destas, aprovadas 224, aprovadas parcialmente 382, rejeitadas 249, não havendo emendas consideradas inadmitidas ou prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei 175 foram aprovadas, 262 aprovadas parcialmente, 699 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação às emendas ao anexo I, houve apenas 5 emendas aprovadas parcialmente. Com relação ao anexo II, houve 22 emendas aprovadas, 3 aprovadas parcialmente, 15 rejeitadas e nenhuma inadmitida ou prejudicada. Quanto ao anexo III não houve emendas aprovadas, ou aprovadas parcialmente, mas houve 670 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas para este anexo. O total de emendas ao PLDO nº 1/2017-CN foi de 2.646. Ao término do processo foi promulgada a Lei n.º 13.473, de 08.08.17 e publicada no DOU, em 09.8.17.

O PLDO nº 2/2018-CN cujo relator foi o Senador Dalírio Beber do (PSDB/SC) recebeu 42 emendas de bancada estadual, 540 emendas individuais e 73 emendas de comissão, fazendo um total de 655 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo destas, aprovadas 39, aprovadas parcialmente 418, rejeitadas 198, não havendo

emendas consideradas inadmitidas ou prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei 44 foram aprovadas, 241 aprovadas parcialmente, 421 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação ao anexo II, houve 4 emendas aprovadas, 15 aprovadas parcialmente, 11 rejeitadas e nenhuma inadmitida ou prejudicada. Quanto ao anexo III não houve emendas aprovadas, ou aprovadas parcialmente, mas houve 519 emendas rejeitadas, não havendo inadmitidas ou prejudicadas para este anexo. O total de emendas ao PLDO nº 2/2018-CN foi de 1.910. Ao término do processo foi promulgada a Lei n.º 13.707 de 14.08.18 e publicada no DOU, em 15.08.18.

O PLDO nº 5/2019-CN cujo o relator foi o Deputado Cacá Leão do (PP/BA) recebeu 63 emendas de bancada estadual, 910 emendas individuais e 72 emendas de comissão, fazendo um total de 1.045 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo destas, aprovadas 41, aprovadas parcialmente 592, rejeitadas 412, não havendo emendas consideradas inadmitidas, mas houve 4 emendas prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei 28 foram aprovadas, 442 aprovadas parcialmente, 909 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação ao anexo II, houve 16 emendas aprovadas, 16 aprovadas parcialmente, 1 rejeitada e nenhuma inadmitida ou prejudicada. Quanto ao anexo III, houve 134 emendas aprovadas, 177 aprovadas parcialmente, 185 emendas rejeitadas, não havendo inadmitidas ou prejudicadas para este anexo. O total de emendas ao PLDO nº 5/2019-CN foi de 2.957. Ao término do processo foi promulgada a Lei n.º 13.898, de 11.11.19 e publicada no DOU em 11.11.19 na edição extra.

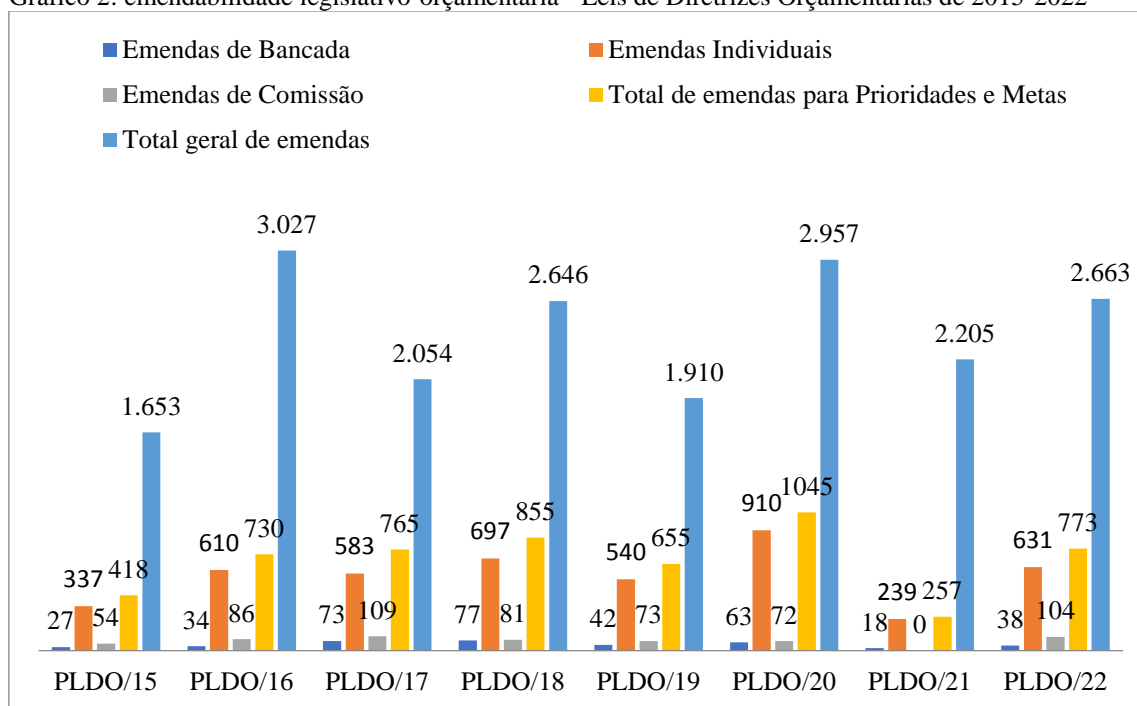
O PLDO nº 9/2020-CN que teve como relator de Plenário o Senador Irajá do (PSD/TO) recebeu 18 emendas de bancada estadual, 239 emendas individuais e nenhuma emendas de comissão, fazendo um total de 257 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo destas, aprovadas 105, aprovadas parcialmente 152, , não havendo emendas consideradas rejeitadas, inadmitidas ou prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei 183 foram aprovadas, 77 aprovadas parcialmente, 1.277 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação ao anexo I, houve 2 emendas rejeitadas. Em se tratando do anexo II, houve 37 emendas aprovadas, nenhuma aprovada parcialmente, rejeitada, inadmitida ou prejudicada. Quanto ao anexo III houve 354 emendas aprovadas. No anexo IV há 18 emendas rejeitadas. O total de emendas ao PLDO nº 9/2020-CN foi de 2.205. Ao

término do processo foi promulgada a Lei n.º 14.116, de 31.12.20 e publicada no DOU, em 31.12.20, na edição extra.

O PLDO n.º 3/2021-CN cujo relator foi o Deputado Juscelino Filho do (DEM/MA) recebeu 38 emendas de bancada estadual, 631 emendas individuais e 104 emendas de comissão, fazendo um total de 773 emendas apresentadas para alterar o anexo VII, sendo destas, aprovadas 298, aprovadas parcialmente 475, não havendo emendas consideradas rejeitadas, admitidas ou prejudicadas. No que tange às emendas ao corpo de lei 64 foram aprovadas, 341 aprovadas parcialmente, 896 rejeitadas, não havendo emendas inadmitidas ou prejudicadas ao texto de lei. Com relação ao anexo II, não houve emendas aprovadas, houve 3 aprovadas parcialmente, 16 rejeitadas e nenhuma inadmitida ou prejudicada. Quanto ao anexo III não houve emendas aprovadas, houve 128 aprovadas parcialmente, 441 emendas rejeitadas, não havendo inadmitidas, mas houve 1 emenda prejudicada para este anexo. O total de emendas ao PLDO n.º 3/2021-CN foi de 2.263. Ao término do processo foi promulgada a Lei n.º 14.194, de 20.08.21 e publicada no DOU, em 23.8.21.

Assim, o gráfico - 2 auxiliará na visualização e compreensão do fenômeno quantitativo da emendabilidade legislativo-orçamentária da LDO ao longo do período analisado.

Gráfico 2: emendabilidade legislativo-orçamentária - Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2015-2022



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Tabela – 2

Passa-se à análise qualitativa do quadro – 5, do anexo, acerca da emendabilidade legislativo-orçamentária LDO (2015-2022), feita por amostragem, das emendas parlamentares de bancada estadual e individuais, relativas às prioridades e metas do anexo VII das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias, permitiu perceber o fenômeno, da emendabilidade legislativo-orçamentária, ocorrido entre os anos de 2015 a 2022, a partir do enfoque institucional acerca da qualidade das emendas parlamentares e do processo orçamentário desenvolvido.

Nota-se, que o PLDO nº 3/2014-CN não traz em seu espelho de emendas disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, as justificativas para as emendas, nem disponibiliza os dados para controle e acompanhamento do processo por parte dos cidadãos, demonstrando baixa intensidade na publicidade e transparência dos dados. O que se verifica de forma mais robusta nos Projetos de Lei que seguem os demais anos a partir de 2016 é um aumento na transparência do processo, de modo que em 2022 há disponível no espelho de emendas, uma gama de dados, com uma formatação mais simples e de melhor compreensão dos dados expostos, o que possibilita maior participação da população no processo de emendabilidade do orçamento, através do acompanhamento do o número de cada emenda no canto superior direito, o programa, a ação, a ementa, o tipo de autor e o tipo da emenda, bem como o custo total proposto.

A emenda individual apresentada ao PLDO n.º 3/2014 foi do Deputado Federal Gabriel Guimarães do PT de MG, cujo teor versa sobre o apoio a obras preventivas de desastres, tratando-se de emenda de inclusão de metas, de número 2760, não apresentou justificativa no espelho de emendas apresentado a CMO. A emenda de bancada estadual da Paraíba, de inclusão de metas, de número 7116, refere-se à construção, implantação, recuperação e modernização da infraestrutura do porto de Cabedelo – PB, de igual modo não trouxe justificativa no espelho apresentado.

A emenda individual apresentada ao PLDO nº 1/2015-CN foi do Deputado Federal Abel Salvador Mesquita Junior do PDT de RR, cujo teor versa sobre o programa 2015 sobre o aperfeiçoamento do (SUS), tratando-se de emenda de inclusão de metas, de número 30300002, apresenta como justificativa no espelho de emendas apresentado a CMO o argumento de que o Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, abrangendo desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Foi criado, pela Constituição de 1988, para ser o sistema

de saúde dos mais de 180 milhões de brasileiros, daí a importância do governo federal ampliar as estruturas de Unidades de Atenção Especializada em saúde em todos os estados melhorando dessa forma o atendimento a toda população brasileira. Já a emenda de bancada estadual da Goiás, de inclusão de metas, de número 71100002, refere-se à Prestação Jurisdicional na Justiça Federal para a Construção do Edifício-Sede II Da Seção Judiciária em Goiânia – GO, trazendo como justificativa a argumentação de que não se faz uma boa justiça sem que seus órgãos estejam bem estruturados, aparelhados e bem remunerados. Uma justiça com condições de prestar um bom serviço a sociedade pode mudar o rumo deste país. Portanto esta emenda visa priorizar a construção do edifício sede da Justiça Federal de Goiânia.

A emenda individual apresentada ao PLDO nº 2/2016-CN foi do Deputado Federal Fábio Ramalho do MDB de MG, de inclusão de metas, cujo teor versa sobre o Programa: 2080 - Educação de qualidade para todos, para a reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior, de número: 23680003, apresentando como justificativa a argumentação de que a emenda visa a Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior no Estado de Minas Gerais, permitindo assim a expansão a capacitação e a pesquisa dos estudantes universitários. Já a emenda de bancada estadual do Rio Grande do Sul, de inclusão de metas, de número 71220003, cujo teor versa sobre o Programa: 2015 sobre o Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), para a Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, tendo como justificativa a argumentação segundo a qual a emenda, de caráter estruturante, visa atender propiciar melhorias no atendimento aos usuários do Sistema Público de Saúde no Estado do Rio Grande com melhores condições em instalações e com a aquisição e equipamentos modernos para a detecção de patologias, constituindo-se em importante política pública para o Estado, podendo beneficiar entidades como a Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre e o Hospital Geral de Caxias do Sul, entidades que prestam relevantes serviços à população carente.

Observa-se a partir da análise do quadro – 5 do anexo, que a partir da LDO de 2016 e 2017 há um aperfeiçoamento no espelho de apresentação das emendas a CMO denotando um aperfeiçoamento do processo, na medida em que são apresentadas com número de emenda para controle, o número da ação e o programa, bem como a ementa e a justificativa da emenda a fim de motivar o ato apresentado. Verifica-se, portanto, uma diferença qualitativa das emendas apresentadas no PLDO n. 3/2014 para as seguintes até 2022, operando-se uma qualificação gradual dos atos do poder legislativo no

exercício parlamentar do poder de emendar o orçamento, dando maior e melhor publicidade e transparência aos atos de sorte que aumenta a possibilidade de controle por parte da população de maneira geral e ganha legitimidade, além de obedecer aos princípios orçamentários que balizam o sistema interno do ciclo orçamentário brasileiro.

Enfim, percebe-se que a LDO, em nível tático da administração pública federal, em um período curto de 1 ano, permite dar prioridades às metas estabelecidas no PPA e faz uma ligação com as respectivas LOA's dos períodos, possibilitando maior organização e eficácia no cumprimento das metas.

2.3.3 A elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) busca estimar receitas e fixar as despesas para um exercício financeiro. De um lado, permite avaliar as fontes de recursos públicos no universo dos contribuintes e, de outro, quem são os beneficiários desses recursos. Trata-se de orientação da gestão pública em nível operacional, compatível com o PPA e a LDO. Tem como fundamento constitucional os §§ 5º e 6º do art. 165 da CRFB/1988, e infraconstitucional no art. 5º, incisos I, II e III e §§1º ao 6º da LC n.º 101 de 2000. Abrange: o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas, e o orçamento da seguridade social. Buscando-se dar efetividade ao princípio da unidade e da anualidade orçamentária.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União é de iniciativa do Presidente da República, que deve ser encaminhado ao Congresso nacional para deliberação até quatro meses antes do término do exercício financeiro, ou seja, até o dia 31 de agosto de cada ano, e devolvido ao Poder Executivo pelo Poder Legislativo até o final da sessão legislativa, aproximadamente até 22 de dezembro do exercício de sua elaboração, havendo como consequências inerentes ao descumprimento dos prazos: o Poder Legislativo aprecia o PLOA do ano anterior e o chefe do Executivo incorre em crime de responsabilidade, conforme art. 85, VI da CRFB/1988. Buscando-se dar efetividade ao princípio orçamentário da anualidade.

O orçamento fiscal constitui-se no principal dos três orçamentos, que compõem a LOA, e se refere aos Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. A administração indireta compreende quatro categorias de entidades: autarquias,

fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista. Integram o orçamento fiscal as autarquias, as fundações, parte das empresas públicas e algumas sociedades de economia mista. As autarquias, devido a sua natureza de pessoa jurídica de direito público e por dependerem dos recursos transferidos do Tesouro para sua manutenção. As fundações públicas, por contarem com mínima receita própria e dependerem de transferência de recursos do Tesouro. Por definição, as empresas públicas e as sociedades de economia mista seriam autossuficientes, ou seja, produziriam os recursos para sua operação. Quando isto não ocorre, a empresa passa a fazer parte do orçamento.

O orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados - saúde, previdência social e assistência social – da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. Trata-se, aqui, de um orçamento de áreas funcionais, que cobre todas as despesas classificáveis como de seguridade social e não apenas as entidades e órgãos da seguridade social. Nesse sentido, praticamente todos os órgãos e entidades que integram o orçamento fiscal também fazem parte, ainda que parcialmente, do orçamento da seguridade social, pois executam despesas de seguridade social: pagamento de inativos, assistência à saúde de servidores etc. O orçamento da seguridade social representa uma dupla novidade. Em primeiro lugar, pelo destaque concedido às três funções, a ponto de separá-las das demais e juntá-las em peça orçamentária própria. Em segundo lugar, por submeter ao processo orçamentário comum os orçamentos das autarquias previdenciárias, cuja aprovação, no regime constitucional anterior, dava-se por decreto do Poder Executivo.

O orçamento de investimento das empresas compreende os investimentos realizados pelas empresas em que o Poder Público, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A criação do orçamento reflete a preocupação dominante na década de 80, com a dimensão alcançada pelo segmento empresarial público e a importância do mesmo no quadro de dificuldades fiscais que caracterizava o Estado brasileiro. O orçamento deixa de lado as receitas e despesas operacionais, abrangendo apenas os investimentos das empresas estatais. Há evidente significado político que caracteriza a programação de investimentos dessas empresas, as próprias fontes de recursos que viabilizam tais investimentos têm natureza de receita pública: dividendos retidos, aumento de capital por parte do Poder Público, transferências de recursos do orçamento, operações de financiamento com aval do Poder Público etc., o que reforça a necessidade de que essas ações tenham acompanhamento e

controle públicos. Com o processo de desestatização, fenômeno que se tornou realidade na década de 90, o orçamento de investimentos das empresas estatais teve diminuída sua importância e significado.

Vale observar que a LOA é lei formal, ordinária, de caráter concreto (ato condição), embora seja admitida pelo STF a possibilidade de controle concentrado de sua constitucionalidade⁵², com vigência limitada de um ano. Os créditos suplementares e especiais, também são aprovados como leis ordinárias. Mas, é uma lei ordinária especial, porque possui um processo legislativo próprio, com iniciativa única do Executivo e processo legislativo peculiar ou especial, conforme arts. 165, *caput*, e 166, CRFB/1988. Some-se a isso, a característica de ser um programa econômico-financeiro do Estado, sendo o seu plano operacional detalhado de trabalho, materializando-se o PPA anualmente.

Dito isso, passa-se a análise quantitativa da tabela – 3, do anexo, sobre a emendabilidade (legislativo-orçamentária) realizada na LOA entre os períodos de 2015 a 2022. Não foi possível realizar a análise quantitativa nos termos do quadro desenvolvido acima, referente ao PL nº 13/2014-CN cujo Relator-Geral foi o Senador Romero Jucá do (PMDB/RR), porque tanto o parecer da CMO, quanto o relatório final aprovado não estavam disponíveis até o fechamento dessa pesquisa nos sítios eletrônicos do Poder Legislativo, destacando-se a falta de transparência nas informações e dados apresentados, de maneira fracionada, sem um documento consolidado que

⁵² STF, ADI 6594, Relator(a): Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2021: [...] Ementa: CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. ORÇAMENTO. § 5º DO ART. 69 DA LEI Nº 17.278, DE 11 DE SETEMBRO DE 2020, DO ESTADO DO CEARÁ. POSSIBILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. AUTONOMIA FINANCEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. HOMOLOGIA ENTRE OS ARTS. 99, §1º e 127, §2º e §3º DA CRFB/88. INCONSTITUCIONALIDADE DE IMPOSIÇÃO DE RESTRIÇÃO UNILATERAL, PELO PODER EXECUTIVO, AO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO SEM QUE ESTE ÓRGÃO TENHA SIDO OUVIDO. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Com o julgamento da ADI nº 4.048, ocorreu significativa mudança jurisprudencial no sentido de autorizar a fiscalização abstrata da constitucionalidade de leis orçamentárias. 2. A autonomia financeira do Ministério Público, reconhecida em um sem número de precedentes deste Supremo Tribunal Federal, inscreve-se do art. 127 da Constituição da República, o qual dispõe, em seus parágrafos, acerca da elaboração de proposta orçamentária específica. O Legislador Constituinte conferiu ao Ministério Público tratamento equivalente àquele concedido ao Poder Judiciário, nos termos do art. 99, §1º, do texto constitucional. 3. Em razão da homologia entre o art. 127, §2º e §3º, e o art. 99, §1º, aplica-se extensivamente ao Ministério Público a garantia atribuída ao Poder Judiciário de ser consultado no momento de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias. 4. Ação direta julgada procedente. (ADI 6594, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 11-10-2021 PUBLIC 13-10-2021). Acórdão paradigma: STF, ADI 4.048 MC, Relator (a): Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008.

possibilitasse a referida análise, diferente dos demais Projetos de Lei Orçamentárias Anuais, conforme consta na página eletrônica da Câmara dos Deputados⁵³.

Observe-se que no sítio eletrônico acima, os documentos que trariam os dados consolidados estão indisponíveis para consulta. De modo que este fato será considerado na análise qualitativa das emendas, pois o excesso de informações e de dados esparsos dificultou, excessivamente, a pesquisa, quiçá o controle do cidadão no exercício de sua cidadania ativa.

Esclarecido esse ponto, passa-se à análise quantitativa dos demais PLOA's conforme a descrição, verificando-se que o PLOA n° 7, de 2015-CN (LOA/2016), cujo Relator-Geral foi o Deputado Ricardo Barros do (PP/PR), apresentou 449 emendas de Bancada estadual, 7.228 emendas individuais, 169 emendas de comissão, havendo um total de 7.846 emendas. Deste quantitativo foi apurado, conforme o relatório geral da CMO com base nos dados do parecer preliminar as decisões sobre as emendas à despesa, percebendo-se, que das emendas de bancada estadual, 27 foram aprovadas, 420 aprovadas parcialmente, 1 rejeitada e 1 retirada pelo autor, cujo o valor somado foi de R\$ 8.925.661.944. Já as emendas coletivas, no relatório deste PLOA, em especial, não foram apresentadas de maneira desmembrada, mas sim como emendas de comissão, com 1 emenda aprovada, 163 aprovadas parcialmente e 5 rejeitadas, somando o valor de R\$ 3.282.033.322. Das emendas individuais 7.228 foram apresentadas e aprovadas, somando um valor de R\$ 9.097.010.733. Assim, o valor total das emendas ao orçamento anual de 2016 foi de R\$ 21.304.705.999. Ao término do processo foi promulgada a Lei n° 13.255, de 14.01.16 e publicada no DOU em 15.1.16.

O PLOA n° 18, de 2016-CN cujo Relator-Geral foi o Senador Eduardo Braga do (PMDB/AM) apresentou 448 emendas de Bancada estadual, 7.187 emendas individuais e 181 emendas de comissão, havendo um total de 7.816 emendas. Deste quantitativo foi apurado, conforme o relatório geral da CMO com base nos dados do parecer preliminar as decisões sobre as emendas à despesa, percebendo-se, que das emendas de bancada estadual, 60 foram aprovadas, 386 aprovadas parcialmente, 1 inadmitida e 1 prejudicada, cujo o valor somado foi de R\$ 11.740.253.242. Já as emendas coletivas, no relatório deste PLOA, para maior transparência, foram apresentadas de maneira desmembrada, sendo composta pela Comissão da Câmara dos Deputados, com 6

⁵³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento da União.** Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2015/tramitacao/parecer-da-cmo/parcmo.html>>. Acesso em 05 de setembro de 2022.

emendas aprovadas, 100 aprovadas parcialmente e 1 rejeitada, somando o valor de R\$ 1.373.091.113, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, com 3 emendas aprovadas e 13 aprovadas parcialmente, no valor de R\$ 331.027.450, bem como pela Comissão do Senado Federal com 8 emendas aprovadas e 50 aprovadas parcialmente. As emendas individuais foram desmembradas entre deputados com 6285 aprovadas, 2 aprovadas parcialmente, e 10 retiradas pelo autor, somando o valor de R\$ 7.857.775.613; e de Senadores, com 889 emendas aprovadas e 1 retirada pelo autor, cujo valor foi de R\$1.240.881.739. Assim, o valor total das emendas ao orçamento anual de 2017 foi de R\$ 24.931.913.332. Ao término do processo foi promulgada a Lei nº 13.414, de 10.01.17 e publicada no DOU em 11.1.17.

O PLOA nº 20, de 2017-CN do qual o Relator-Geral foi o Deputado Cacá Leão do (PP/BA) apresentou 446 emendas de Bancada estadual, 7.696 emendas individuais e 183 emendas de comissão, havendo um total de 8.325 emendas. Deste quantitativo foi apurado, conforme o relatório geral da CMO com base nos dados do parecer preliminar as decisões sobre as emendas à despesa, percebendo-se, que das emendas de bancada estadual, 16 foram aprovadas, 421 aprovadas parcialmente, 8 inadmitida e 1 rejeitada, cujo o valor somado foi de R\$ 7.085.033.023. As emendas coletivas compostas pela Comissão da Câmara dos Deputados, com 100 aprovadas parcialmente, 1 rejeitada e 1 inadmitida, somaram o valor de R\$ 1.082.705.994, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, com 18 emendas aprovadas parcialmente e 1 rejeitada, somaram o valor de R\$ 100.500.000, bem como pela Comissão do Senado Federal com 2 emendas aprovadas e 56 aprovadas parcialmente, 1 rejeitada e 1 inadmitida, com valor de 343.464.094. As emendas individuais foram desmembradas entre deputados com 6.745 aprovadas, e 6 retiradas pelo autor, somando o valor de R\$ 7.577.476.986; e de Senadores, com 945 emendas aprovadas, cujo valor apurado foi de R\$1.196.452.289. Assim, o valor total das emendas ao orçamento anual de 2018 foi de R\$ 17.385.632.386. Ao término do processo foi promulgada a Lei nº 13.587, de 02.01.18 e publicada no DOU em 03.01.18.

O PLOA nº 27, de 2018-CN cujo Relator-Geral foi o Senador Waldemir Moka do (MDB/MS), apresentou 448 emendas de Bancada estadual, 8755 emendas individuais e 176 emendas de comissão, havendo um total de 9.379 emendas. Deste quantitativo foi apurado, conforme o relatório geral da CMO com base nos dados do parecer preliminar as decisões sobre as emendas à despesa, percebendo-se, que das emendas de bancada estadual, 173 foram aprovadas, 269 aprovadas parcialmente, 6

inadmitida, cujo o valor somado foi de R\$ 8.393.649.329. As emendas coletivas compostas pela Comissão da Câmara dos Deputados, com e emendas aprovadas, 94 aprovadas parcialmente, 4 rejeitadas e 2 inadmitidas, somaram o valor de R\$ 1.214.339.442, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, com 1 emenda aprovada, 16 emendas aprovadas parcialmente, somaram o valor de R\$ 131.492.253, bem como pela Comissão do Senado Federal com 2 emendas aprovadas e 52 aprovadas parcialmente, e 4 inadmitidas, com valor de 339.602.960. As emendas individuais foram desmembradas entre deputados com 7.615 aprovadas, e 22 retiradas pelo autor, somando o valor de R\$ 7.894.792.072; e de Senadores, com 1117 emendas aprovadas e 1 retirada pelo autor, cujo valor apurado foi de R\$1.248.998.048. Assim, o valor total das emendas ao orçamento anual de 2019 foi de 19.222.874.104. Ao término do processo foi promulgada a Lei nº 13.808, de 15.01.19 e publicada no DOU em 16.01.19.

O PLOA nº 22, de 2019-CN cujo Relator-Geral foi o Deputado Domingos Neto do (PSD/CE) apresentou 437 emendas de Bancada estadual, 8183 emendas individuais e 172 emendas de comissão, havendo um total de 8.792 emendas. Deste quantitativo foi apurado, conforme o relatório geral da CMO com base nos dados do parecer preliminar as decisões sobre as emendas à despesa, percebendo-se, que das emendas de bancada estadual, 17 foram aprovadas, 418 aprovadas parcialmente, e 2 inadmitidas, cujo o valor somado foi de R\$ 8.127.234.753. As emendas coletivas compostas pela Comissão da Câmara dos Deputados, com 1 emenda aprovada, 93 aprovadas parcialmente, e 7 inadmitidas, somaram o valor de R\$ 304.739.243, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, com 16 emendas aprovadas parcialmente, somaram o valor de R\$ 118.502.428, bem como pela Comissão do Senado Federal com 50 emendas aprovadas parcialmente, e 5 inadmitidas, com valor de 179.044.237. As emendas individuais foram desmembradas entre deputados com 7129 aprovadas, 1 inadmitida e 10 retiradas pelo autor, somando o valor de R\$ 8.177.277.710; e de Senadores, com 1.047 emendas aprovadas e 2 retiradas pelo autor, cujo valor apurado foi de 1.291.176.100. Assim, o valor total das emendas ao orçamento anual de 2020 foi de R\$18.197.974.471. Ao término do processo foi promulgada a Lei nº 13.978, de 17.01.20 e publicada no DOU em 20.01.20.

O PLOA nº 28, de 2020-CN cujo Relator-Geral foi o Senador Márcio Bittar do (MDB/AC) apresentou 430 emendas de Bancada estadual, 6.638 emendas individuais e 65 emendas de comissão, havendo um total de 7.133 emendas. Deste quantitativo foi

apurado, conforme o relatório geral da CMO com base nos dados do parecer preliminar as decisões sobre as emendas à despesa, percebendo-se, que das emendas de bancada estadual, 205 foram aprovadas, 220 aprovadas parcialmente, 1 inadmitida e 4 retiradas pelo autor, cujo o valor somado foi de R\$ 8.854.633.112, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, com 8 emendas aprovadas, somaram o valor de R\$ 163.539.146, bem como pela Comissão do Senado Federal com 3 emendas aprovadas e 54 aprovadas parcialmente, com valor de R\$508.422.040. As emendas individuais foram desmembradas entre deputados com 5.738 aprovadas e 18 inadmitidas pelo autor, somando o valor de R\$8.351.557.654; e de Senadores, com 880 emendas aprovadas e 2 retiradas pelo autor, cujo valor apurado foi de R\$1.318.677.765. Assim, o valor total das emendas ao orçamento anual de 2021 foi de 19.196.829.717. Ao término do processo foi promulgada a Lei nº 14.144, de 22.04.21 e publicada no DOU em 23.04.21.

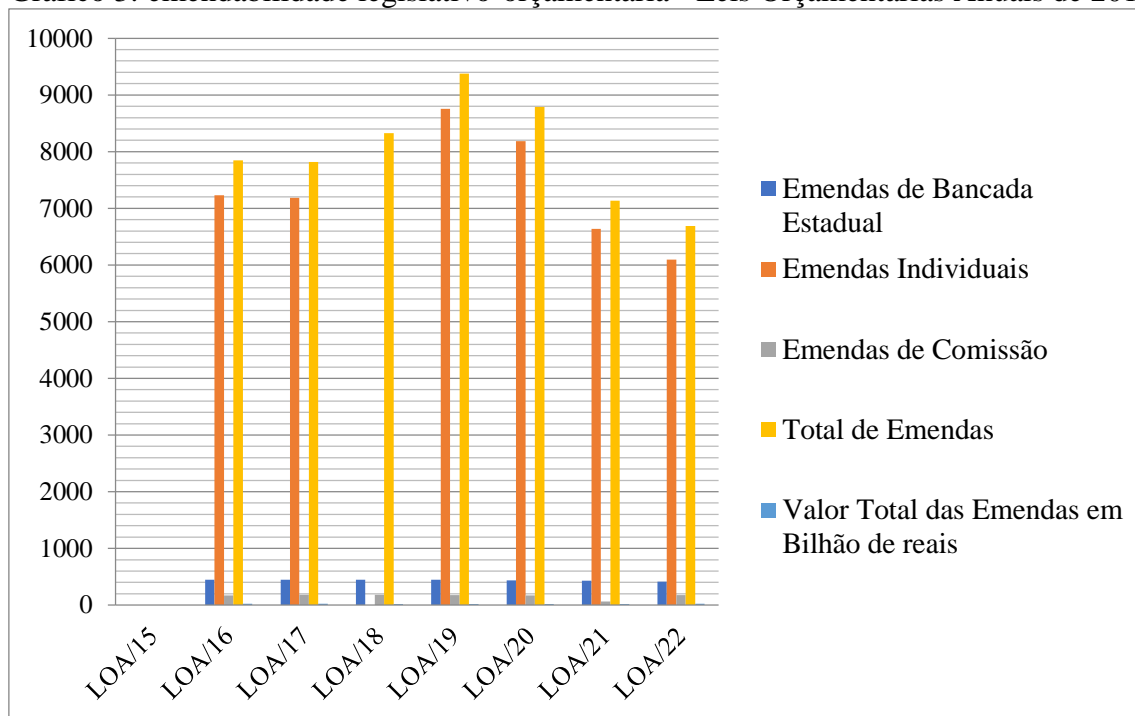
O PLOA nº 19, de 2021-CN cujo Relator-Geral foi o Deputado Hugo Leal do (PSD/RJ) apresentou 415 emendas de Bancada estadual, 6.097 emendas individuais e 177 emendas de comissão, havendo um total de 6.689 emendas. Deste quantitativo foi apurado, conforme o relatório geral da CMO com base nos dados do parecer preliminar as decisões sobre as emendas à despesa, percebendo-se, que das emendas de bancada estadual, 184 foram aprovadas, 234 aprovadas parcialmente, cujo valor somado foi de R\$ 7.540.261.891. As emendas coletivas compostas pela Comissão da Câmara dos Deputados, com 1 emenda aprovada, 93 aprovadas parcialmente, 2 rejeitadas e 5 inadmitidas, somaram o valor de R\$ 1.124.816.638, pela Comissão Mista do Congresso Nacional, com 12 emendas aprovadas parcialmente, somaram o valor de R\$ 677.860.760, bem como pela Comissão do Senado Federal com 4 emendas aprovadas e 58 aprovadas parcialmente, e 2 inadmitida, com valor de 939.209.799. As emendas individuais foram desmembradas entre deputados com 5.223 aprovadas, e 8 retiradas pelo autor, somando o valor de R\$ 9.439.942.347; e de Senadores, com 865 emendas aprovadas e 1 retirada pelo autor, cujo valor apurado foi de R\$1.490.519.190 Assim, o valor total das emendas ao orçamento anual de 2022. Ao término do processo foi promulgada a Lei nº 14.303, de 21.01.22 e publicada no DOU em 24.01.22.

Assim, percebe-se a variação de emendas parlamentares apresentadas aos Projetos de Leis Orçamentárias no período entre 2015 e 2022, demonstrando-se um número significativo de emendas individuais dos parlamentares, e certa constante nos números de emendas de bancada estadual, com uma tendência de alta em 2018, mas

retornando a uma constante em seguida, de igual maneira as emendas de comissão mantém baixa variação quantitativa no período analisado.

O gráfico abaixo auxiliará na visualização e compreensão do fenômeno da emendabilidade legislativo-orçamentária da LOA ao longo do período analisado.

Gráfico 3: emendabilidade legislativo-orçamentária - Leis Orçamentárias Anuais de 2015-2022



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da Tabela – 3

Em seguida, verifica-se o quadro – 6, do anexo, a fim de ser realizar a análise qualitativa das emendas aos Projetos de Leis Orçamentárias, no período de 2015 a 2022 que, por amostragem, foram extraídas dos espelhos de apresentação das emendas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Percebe-se a complexidade das emendas aos PLOA's, na medida em que a Lei de Orçamento Anual visa a dar concretude aos Planos, Diretrizes e Metas estabelecidas pelo PPA e direcionadas pela LDO.

Em análise aos PLOA de 2015 a 2017, verificadas por amostragem as emendas individuais e de bancada, percebeu-se que nesse período os espelhos das emendas não traziam justificativas às propostas de emendas, mas apenas o nome dos autores e da bancada estadual, qualificados se Deputados ou Senadores e seus partidos políticos, contendo suas respectivas unidades da federação, e trazendo o número da emenda para controle, uma brevíssima ementa, e o tipo: emendas de apropriação de despesa.

Já a partir de PLOA 2018 até 2022 há uma mudança qualitativa, na medida em que as emendas apresentadas passam por um aprimoramento e trazem além do nome do autor ou da bancada e suas respectivas qualificações, o número da emenda, o número e tipo de ação, a especificação da meta e algumas com justificativa, a fim de motivar o ato apresentado, trazendo mais qualidade à proposta de emenda, o que possibilita o controle da população acerca do exercício do poder de emendar o orçamento, sobretudo em nível operacional, em que serão, pelo menos em tese, efetivadas as programações orçamentárias, em políticas públicas que vão custear serviços públicos dando continuidade ou implementando novos serviços que serão prestados a população, a fim de concretizar direitos fundamentais.

Há, portanto, a partir de um exame de admissibilidade das emendas tanto individuais quanto de bancada, verificação de compatibilidade da proposição com as normas constitucionais, legais e regimentais, nos termos do art. 146 da Resolução n.º 1 de 2006, sendo compatível será considerada admitida pela Comissão, sendo incompatível será inadmitida conforme o art. 15, XI c/c art.25 da Resolução n.º 1 de 2006.

Dito isso, para uma análise mais aperfeiçoada da qualidade das emendas parlamentares, optou-se por verificar as emendas legislativo-orçamentárias da Tabela - 3 e Quadro - 6, do anexo, que tratam das emendas às Leis Orçamentárias Anuais, por estar, em nível operacional da administração pública federal, voltada para eficiência da programação orçamentária, no plano concreto, colocando em ação as metas e prioridades do PPA e as diretrizes da LDO, à luz da perspectiva analítica de (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 189-192) a partir dos critérios de robustez e revisibilidade para compor o quadro avaliativo da qualidade institucional das emendas realizadas pelos parlamentares na legislação orçamentária entre os anos de 2015 e 2022. Percebe-se que é através da clareza dos valores, da natureza e eficácia da norma aplicada por terceiros que se extrai o desenho institucional, aferindo-se a robustez da medida adotada. Como a "institucionalização" é um processo contínuo, não é suficiente examinar os valores e a abordagem de aplicação incorporada ao "design" original. Há a necessidade de se avaliar até que ponto a clareza de valor é mantida ao longo do tempo e o desenvolvimento contínuo de estratégias de aplicação. Na prática, quer-se garantir que os novos desenhos institucionais modelem o comportamento dos atores das maneiras desejadas e deem origem a novas e específicas "lógicas de adequação" das emendas ao orçamento. As abordagens para a aplicação podem depender mais ou menos

do controle direto ou da construção de compromissos entre os atores (poder-dever de emendas dos parlamentares). Deve-se, portanto, testar as medidas adotadas, verificando-se nelas, se há coerência entre os valores, princípios e regras inseridas no sistema jurídico nacional.

A revisibilidade, por sua vez, segundo (LOWNDES; ROBERTS, 2013, p. 191-192) traduz-se por dois critérios: primeiro o da flexibilidade, entendida como a capacidade dos desenhos institucionais para adaptação ao longo do tempo e para capturar os benefícios da aprendizagem. E, segundo o da variabilidade, isto é, até que ponto há tolerância de diferentes variantes de “design” em diferentes locais. Em suma, a revisibilidade procura garantir que os arranjos institucionais podem operar em diferentes ambientes e em circunstâncias mutáveis, e que há capacidade para inovação e aprendizado. Avalia-se se a medida, na forma como projetada, tem possibilidades de ser encampada no dia a dia institucional e se, pelas suas regras, tendo em vista o desenho federativo, pode ser manejada por diferentes instâncias.

A esse conjunto adicionou-se, da literatura especializada, critérios utilizados por (VERMEULE, 2007, p. 05-07) para valoração de arranjos institucionais normativamente orientados: imparcialidade, *accountability*, transparência e deliberação para aferição dos desenhos institucionais.

Para o autor, é por meio de “quatro valores fundamentais do constitucionalismo democrático que se forma algo como o terreno comum entre democratas de diferentes faixas.” (VERMEULE, 2007, p. 27-75). A imparcialidade significa que os funcionários do governo agem de maneira desinteressada, não dando preferência ao seu próprio bem à custa dos outros membros da comunidade política. Agem para promover o bem coletivo. A *accountability* significa que os agentes públicos devem responder por suas ações aos outros membros da comunidade política. Por *transparência* entende (VERMEULE, 2007, p.177) que o sigilo governamental é presumivelmente ruim em uma democracia que funcione bem; os cidadãos devem, em geral, ser capazes de observar a tomada de decisão oficial de alguma maneira, embora possa ser argumentado que existem boas razões democráticas para superar a presunção de transparência em uma variedade de configurações para a tomada de decisão realizada pelos gestores. Já a *deliberação* significa que os agentes públicos devem tomar decisões com base em razões de interesse público, e não em preferências particulares.

Os critérios destacados por Vermeule incluem, como especificações, a ideia de robustez aventada por Lowndes e Roberts. Arranjo institucional robusto é aquele que

apresenta coerência com os princípios instrumentais necessários à efetivação sistematizada de direitos através da cidadania ativa, no caso em análise, da cidadania fiscal como instrumento de ação, republicano e plural. Complementa o esforço de delimitação analítica da qualidade institucional das medidas governamentais aqui analisadas, aportes da Análise de Impacto Legislativo (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 790-795) e de Legística (GUIMARÃES; BRAGA, 2011, p. 88-90)⁵⁴.

Portanto, nessa direção analítica são enfatizados o processo de formulação das Leis e o processo decisório, sublinhando-se a relevância, na produção normativa, da “generalidade” da Lei no caso orçamentária, dos custos e benefícios implicados e do impacto territorial, bem como a capacidade impositiva da lei e o seu impacto em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade (ANDRADE; SANTANA, 2017, p.790-791). Podendo ser apropriado ou pela robustez ou pela revisibilidade, auxiliando na montagem do quadro avaliativo desenvolvido nesta pesquisa para examinar o fenômeno da emendabilidade legislativo-orçamentária, no caso: (o poder de emendar a lei orçamentária anual). O quadro – 8, do anexo, permite testar qualitativamente, as emendas a incrementar a observância e efetividade dos direitos de cidadania que as motivam.

⁵⁴ Para os primeiros autores a Legística se subdivide em material e formal. A perspectiva material, em consonância com a problemática abordada, os atos normativos realizados pelo governo federal devem se ocupar da identificação, planejamento e estimativa de receitas e das despesas, passando pela deliberação legislativa, determinando os objetivos e os meios potencialmente aptos a gerar os efeitos pretendidos pela legislação orçamentária, a fim de se efetivarem as programações orçamentárias na fase de execução. A perspectiva formal se destina a aperfeiçoar o círculo de comunicação legislativa, fornecendo princípios, a fim de melhorar a compreensão e o acesso aos textos legislativos e seus anexos.

3. AS MUDANÇAS OCORRIDAS NA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA DE 2015 A 2022

O relacionamento entre a Constituição Orçamentária e a Política é sempre muito tenso. Exercendo o orçamento a função de controle político do Legislativo sobre o Executivo, segue-se que no plano constitucional o desenho do orçamento vai depender da separação e do equilíbrio entre os poderes do Estado. (Ricardo Lobo Torres, 2005, p. 07).

Neste capítulo, ainda sem perder de vista o objeto geral da pesquisa segundo o qual pretende-se analisar como as recentes mudanças ocorridas na Constituição de 1988 promoveram uma reorientação no processo político orçamentário e impactam o ciclo do orçamento público da União, como objetivo específico, busca-se analisar as mudanças ocorridas na Constituição Financeira decorrentes das Emendas Constitucionais, a partir do fenômeno da emendabilidade no processo orçamentário da União.

O problema setorial nesse capítulo trata das modificações resultantes da crescente emendabilidade constitucional, a fim de se saber se as referidas mudanças têm uma tendência a afetar o modo como a dogmática constitucional disciplina a separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A hipótese prévia a ser verificada neste capítulo está em saber se as modificações resultantes da emendabilidade constitucional, notadamente àquelas afetadas ao Poder Legislativo de emendar o orçamento, contribuem para uma compreensão dialógica e cooperativa da separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Desse modo, busca-se na primeira seção, analisar o processo legislativo das Emendas Constitucionais e as modificações ocorridas nos arranjos institucionais na Constituição Orçamentária de 1988, através das emendas impositivas: EC de n.º 86 de 17 de março de 2015, EC de n.º 100, de 27 de junho de 2019, EC de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, EC de n.º 105 de 12 de dezembro de 2019; e das emendas de calamidade pública (pandemia Covid-19): EC de n.º 106 de 07 de maio de 2020, EC de n.º 109 de 15 de março de 2021, EC de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a EC de n.º 121 de 10 de maio de 2022.

Por fim, na segunda seção, observa-se o processo político e normativo de fabricação e execução do orçamento público federal, traçando reflexões acerca do Presidencialismo e a política de coalizão no Brasil, destacando-se a crescente imposição do Poder Legislativo sobre o processo decisório e autonomia administrativa do Poder

Executivo, através do poder de emendar a legislação-orçamentária, verificando-se as emendas à despesa, de acordo com o autor: emendas de relator, de comissão, individuais, e de bancada, destacando-se o acréscimo dos §§10 e 11 ao art. 165 e do art. 166-A à CRFB/1988, revigorando-se o debate sobre uma nova perspectiva da separação de poderes e o federalismo fiscal no Brasil.

É nesse contexto, ao ser analisado sob o espectro constitucional, que se percebe ontologicamente o fenômeno do poder de emendar o orçamento público – a emendabilidade legislativo-orçamentária – proporcionando uma reorientação do seu processo na medida em que, à luz da Constituição, introduz novos contornos às relações institucionais entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, pois através das emendas individuais e de bancada elevou-se o controle e a participação do Legislativo no seu ciclo de elaboração e execução. Nota-se, todavia, nesta decisão de se modificar a “casa de máquinas da Constituição”, em cujos “reformistas dos tempos recentes parecem ignorar uma larga história dos conhecimentos institucionais já acumulados” (GARGARELLA, 2014, p. 360). O que sugere a caracterização de um novo cenário jurídico e político, a partir das alterações ocorridas no texto constitucional e não meramente em nível infraconstitucional, como poderia ter ocorrido através de alterações na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

À luz da Constituição de 1988, observa-se que o processo orçamentário é uma espécie do gênero processo legislativo. Tanto o gênero como a espécie são regidos pelo devido processo legal⁵⁵. Trata-se do devido processo orçamentário, de observância

⁵⁵ Conforme ensina Guilherme Peña de Moraes, [...] Com relação aos princípios constitucionais gerais foi eleito, o princípio do devido processo legal (law of the land ou due process of law), com fulcro no art. 5º, inc. LIV, da CRFB, designa o critério de aferição da validade dos atos oriundos do Poder Público revestido de conteúdo dúplice, conforme seja investigado sob o ângulo processual ou substancial. Sob um ângulo, o princípio do devido processo legal processual (procedural due process) é dotado de conteúdo formal, pois assegura a regularidade procedimental, cujos corolários são a demanda, defesa e igualdade entre as partes, de maneira que cada questão submetida à apreciação jurisdicional deve ser resolvida por meio de um encadeamento lógico de atos tendentes à consecução do provimento final (processo), próprio para o caso (devido) e previamente estipulado (legal), deflagrado pela ação exercida pelo demandante, contraposta à defesa oferecida pelo demandado, em igualdade de condições perante o órgão judicial competente. Sob outro ângulo, o princípio do devido processo legal substancial (substantive due process) é provido de conteúdo material, porque assegura o exame do mérito de determinadas valorações administrativas e judiciais, cujo corolário é a proporcionalidade, subdividida em adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, de sorte que cada medida restritiva de direitos fundamentais deve revelar-se adequada, necessária e proporcional stricto sensu, ou seja, deve corresponder ao meio adequado para a persecução dos fins visados pela lei (adequação), não havendo outro meio menos oneroso para que os fins visados pela lei pudessem ser obtidos (necessidade), sendo imprescindível a ponderação entre a medida restritiva de direitos fundamentais e os fins visados pela lei (proporcionalidade em sentido estrito). Em síntese, a teor da jurisprudência predominante da Suprema Corte norte-americana, “o devido processo legal, em vez de meramente proteger o modo do procedimento, foi feito para alcançar

obrigatória, e para que haja juridicidade⁵⁶ deve-se pautar pela legalidade⁵⁷ e pela legitimidade⁵⁸, nas decisões tomadas, pois o planejamento orçamentário brasileiro é

o conteúdo substantivo da legislação”. Moraes, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 124.

⁵⁶ O princípio da Juridicidade de acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto traduz-se [...] Na submissão do agir ao Direito, condição da convivência social de imemorial concepção no processo civilizatório é a essência deste princípio, devendo ser de todos exigida com relação a condutas ou inações juridicamente prescritas, sendo regra geral nas sociedades livres, a liberdade de ação. [...] O princípio da juridicidade, como já o denominava Adolf Merkl, em 1927, engloba, assim, três expressões distintas: o princípio da legalidade, o da legitimidade e o da moralidade, para alinear-se como o mais importante dos princípios instrumentais, informando, entre muitas teorias de primacial relevância na dogmática jurídica, a das relações jurídicas, a das nulidades e a do controle da juridicidade. O princípio da juridicidade corresponde ao que se enunciava como um “princípio da legalidade”, se tomado em sentido amplo, ou seja, não se restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. – 15. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 87.

⁵⁷ Aduz Diogo de Figueiredo Moreira Neto que [...] O princípio da legalidade Contido, portanto, no princípio da juridicidade, mas aqui destacado por sua histórica prelação e importância, notadamente para os ramos públicos do Direito, que exigem expressa positividade da norma, e, principalmente, em razão da cláusula universal de reserva de lei, expressa na Constituição de 1988, no art. 5.º, II, entende-se o princípio da legalidade, em seu sentido estrito e próprio, como o que especificamente exige a submissão do agir à lei, como produto formal dos órgãos legiferantes do Estado. Para a ordem jurídica brasileira, este conceito técnico está definido na Seção VIII do Capítulo I do Título IV da Constituição de 1988, como o produto genérico do processo legislativo, abrangendo as seguintes sete espécies legiferadas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Assim, pelo princípio da legalidade o Estado se autolimita, o que caracterizou o surgimento histórico do Estado de Direito, em oposição ao Estado Absolutista, em que primava a vontade do soberano, concepção atribuída a Robert von Mohl, em obra de 1835 sobre o “império da lei”. Portanto, por definição, um Estado que se submete às suas próprias leis, daí a consagrada expressão de Léon Duguit, “suporta a lei que fazeste” (legem patere quam fecisti), enunciando em síntese este princípio, uma vez que, declarando o Direito ao positivá-lo, o Estado exerce sua autocontenção, assegurando à sociedade – que o criou e o mantém, para organizá-la e dirigi-la – a preciosa dádiva da certeza jurídica. Como consequência, este princípio obriga o Estado como administrador dos interesses da sociedade, a agir sempre secundum legem, jamais contra legem ou mesmo praeter legem. Com relação aos administrados, o princípio da legalidade os protege pela instituição da referida reserva legal absoluta, à qual está adstrito todo o Estado, por quaisquer de seus entes, órgãos e agentes, mesmo delegados, de só agir quando exista uma lei que a isso o determine, tal como expresso no referido art. 5.º, II, da Constituição. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. – 15. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 88.

⁵⁸ O princípio da legitimidade, por todos, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, traduz-se [...] Na condicionante jurídica do agir do Estado, que vem expressa no próprio conteúdo democrático do Estado de Direito, o submete, além da vontade juridicamente positivada, acima estudada, também à vontade democraticamente expressa. Ora, essa vontade juridicamente positivada pelo Estado é o campo da legalidade, princípio geral já estudado, enquanto a vontade democraticamente expressa pela sociedade, indiferentemente positivada ou não, situa-se no campo mais vasto da legitimidade, como um princípio substantivo, específico do Direito Público, que informa, particularmente a tríade do Direito Constitucional, Administrativo e Tributário, os ramos em que se encontram regularmente previstas inúmeras possibilidades de manifestações discricionárias dos agentes estatais. A legitimidade se deriva diretamente do princípio democrático, destinada a informar fundamentalmente a relação entre a vontade geral do povo e as suas diversas expressões estatais – políticas, administrativas e judiciárias. Trata-se de uma vontade difusa, captada é definida formalmente a partir de debates políticos, de processos eleitorais e de instrumentos de participação política dispostos pela ordem jurídica, bem como captada e definida informalmente pelos veículos abertos à liberdade de expressão das pessoas, para saturar toda a estrutura do Estado democrático, de modo a se tornar necessariamente informativa, em maior ou menor grau, conforme a hipótese aplicativa, do exercício de todas as suas funções e em todos os níveis em que se deva dar alguma integração jurídica de sua ação. Portanto, nessas funções públicas, sejam quais forem os órgãos que as desempenhem, a legitimidade se manifestará mais ou menos acentuadamente, conforme o

formado por três Leis instrumentais: a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. “O cumprimento do devido processo constitucional atende a duas finalidades do Estado de Direito. A contenção do poder político em balizas jurídicas e a transparência e racionalidade nas decisões estatais.” (MENDONÇA, 2010, p. 129-133). Não é diferente em relação ao devido processo orçamentário.

A noção de orçamento público está intrinsecamente relacionada à noção de Administração Pública e da própria formação do Estado Moderno, ao serem desenvolvidas em conjunto com a limitação de gastos públicos, organização e controle do aparato estatal e aplicação do erário. Funciona como controle das despesas da Administração Pública presente nos poderes Legislativo e Judiciário, englobando o Ministério Público e a Defensoria Pública, nos termos do art. 168, *caput*, da CRFB/1988.

É no contexto de concretização das decisões políticas dos Poderes e órgão independentes da República brasileira, das quais pressupunham dispêndios de recursos públicos que devem ser observados princípios e regras constitucionais e legais que orientam o operador do direito e os gestores públicos na realização do ciclo orçamentário e na elaboração de políticas públicas, a fim de dar efetividade aos direitos fundamentais, e ao Estado Democrático Constitucional de Direito. Nesse sentido, aduz Marcus Abraham:

Acompanhando o desenvolvimento institucional do Estado Contemporâneo, percebe-se que a atividade financeira se desenvolveu a partir do Estado liberal, com poucos investimentos, e gastos públicos, denotando uma mínima intervenção estatal. Em seguida, passa-se ao Estado intervencionista, em que a função interventiva aumentou em demasia, acompanhada das despesas

grau de discricionariedade aberto pela Constituição ou pelas leis do País a legisladores, administradores, juízes e exercentes de funções constitucionalmente independentes. Essa disponibilidade de escolhas discricionárias, uma vez aberta pela ordem jurídica, qualificará, em graus distintos, do agir estatal, a legitimidade da ação de seus agentes. Portanto, em última análise, tem-se que a fidelidade ao atendimento dos interesses públicos primários, que há de ser toda a justificação da ação do Estado, se constitui no próprio núcleo do conceito de legitimidade, sendo esta fidelidade da ação dos Poderes Públicos à vontade do povo democraticamente manifestada, que Maurice Duverger aponta como a conformidade da ação do Estado com a teoria do poder que se tem como verdadeira, a que qualifica ou desqualifica as ações, os agentes, os governos e os próprios regimes, segundo atendam ou não aos interesses da sociedade, como legítimos ou ilegítimos. Este sacratíssimo princípio da legitimidade, substantivo e essencial à existência das democracias, cujo tratamento científico é o tema central do Direito Político, informa, particularmente, no campo específico do Direito Administrativo, importantes outros princípios próprios, como os da finalidade, da discricionariedade e da razoabilidade, como serão a seguir estudados. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial.** – 15. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 88-89.

públicas. Com o passar do tempo, evoluiu-se para o Estado social, cuja prioridade era o atendimento aos direitos sociais da sociedade de maneira universal; chegando-se ao Estado orçamentário, em cujas limitações orçamentárias são consideradas na realização dos deveres estatais e no atendimento dos direitos fundamentais e sociais, com uma preocupação constante com o equilíbrio fiscal entre receitas e despesas. (ABRAHAM, 2018, p. 33).

Assim, em linhas gerais, para uma percepção normativa mais acurada acerca da fabricação do processo orçamentário da União, a partir da compreensão do fenômeno da emendabilidade, da qual se desdobra: a emendabilidade constitucional e a emendabilidade legislativo-orçamentária, operada no Estado brasileiro contemporâneo, faz-se necessário traçar algumas linhas sobre os princípios e regras que servirão de instrumentos e vetores para a análise desse sistema normativo.

Ao dar início à interpretação das normas constitucionais, principalmente, àquelas mudanças ocasionadas pelas Emendas à Constituição Orçamentária de 1988 entre os anos de 2015 e 2022, deve-se ter em mente que será adotada nesta pesquisa a concepção segundo a qual as normas são gênero das quais são espécies as regras e os princípios. Nesse ponto há muitas vozes na doutrina, mas duas se destacam sobre o tema, a concepção de Ronald Dworkin e Robert Alexy. Para Dworkin⁵⁹ há distinção entre regras e princípio, conforme se verifica abaixo:

A diferença entre regras e princípios é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo ou nada. Dados ou fatos que uma regra estipula, então uma regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e nesse caso em nada contribui para a decisão. [...] Já os princípios possuem uma dimensão que as regras não têm - a dimensão do peso ou importância. Aquele que vai resolver o conflito tem que levar em conta a força relativa de cada um deles. Nada obstante, essa dimensão é uma parte integrante do conceito de um princípio, de modo que faz sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é." (DWORKIN, 2020, p. 39-43).

Portanto, para Ronald Dworkin as regras e princípios se assemelham na medida em que estabelecem obrigações jurídicas. Mas, distinguem-se pela diretiva qualitativa que apresentam. As regras são disjuntivas, aplicam-se ou não se aplicam, são empregadas ou não são empregadas, tudo ou nada, é válida ou não é válida. Havendo

⁵⁹ De acordo com Ronald Dworkin: [...] Os argumentos de princípios são argumentos destinados a estabelecer um direito individual; os argumentos de política são argumentos destinados a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos. DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. - 3a. ed. - São Paulo: editora WMF Martins Fontes, 2010, (p. 141-142).

conflito entre regras a solução há de se pautar pelos critérios clássicos de solução de antinomia (hierárquico, da especialidade e o cronológico). Já os princípios, de outro modo, têm a dimensão de peso, de sorte que podem interferir uns nos outros e nesse caso deve-se buscar a solução para o conflito através do sopesamento de cada um, em determinada situação, para saber qual o peso daquele princípio naquela situação específica. Assim, “os princípios para Dworkin captam os valores morais e os tornam elementos próprios do discurso jurídico”. (MENDES; BRANCO, 2019, p. 73-74).

Em seguida, pode-se perceber abaixo, o critério de distinção de Robert Alexy sobre norma regra e norma princípio:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes. Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve-se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio. (ALEXY, 2008, p. 91-92).

Desse modo, toda norma, segundo Alexy, é uma regra ou um princípio, e ambas se diferenciam qualitativamente, não havendo distinção de grau. Os princípios são para Alexy, normas que devem ser realizadas na maior medida possível, dentro da realidade fática e jurídica existente. Tratam-se de “comandos ou mandados de otimização”. Enquanto os princípios devem ser aplicados e satisfeitos no maior grau possível, as regras determinam algo. As regras são, em verdade, válidas ou não válidas, sendo válidas, então, devem ser executadas exatamente como prescrevem. Enquanto um princípio pode ser cumprido em maior ou menor escala, cedendo espaço a outro princípio, as regras somente serão cumpridas ou não cumpridas, uma regra anula a outra.⁶⁰

Destacando-se na doutrina nacional há Humberto Ávila segundo o qual as regras são diferentes dos princípios, porque têm a pretensão de definir, de forma exclusiva, a solução para as hipóteses sobre as quais incidem, com o afastamento de outras razões e considerações, pois as regras têm “pretensão de decidibilidade e abrangência”. Ao passo

⁶⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva - São Paulo: Editora Malheiros, 2008, p. 86-99.

que os princípios não, haja vista possuírem "pretensão de complementaridade e parcialidade" contribuindo, assim, para a adoção da solução mais adequada para o caso concreto. (ÁVILA, 2007, p. 71-77). Além disso, o autor trabalha, com a ideia de postulados normativos, cuja diferença para com aos princípios e às regras estaria no fato de que os primeiros representam metanormas, ou normas de 2º grau, que instituem critérios para a aplicação de outras normas, como por exemplo, o postulado da proporcionalidade e o da razoabilidade.⁶¹

Além disso, deve-se ter em mente as lições de J. J. Gomes Canotilho acerca dos princípios de interpretação das normas constitucionais⁶², a partir do método hermenêutico-concretizador a fim de auxiliarem, instrumentalmente, na labuta do intérprete, destacando-se: o princípio da unidade da Constituição, do efeito integrador, da máxima efetividade, da justeza ou da conformidade funcional, da concordância prática ou da harmonização, e o princípio da força normativa da Constituição.⁶³

⁶¹ ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 122.

⁶² De acordo com J. J. Gomes Canotilho [...] A articulação entre princípios e regras, de diferentes tipos e características, iluminará a compreensão da Constituição como um sistema interno de assente em princípios estruturantes fundamentais que, por sua vez, assentam em subprincípios e regras constitucionais concretizadoras desses mesmos princípios. Quer dizer: a Constituição é formada por regras e princípios de diferentes graus de concretização (diferente densidade semântica). [...] Os princípios estruturantes ganham densidade e transparência através das suas concretizações (em princípios gerais, especiais e regras) e estas formam com os primeiros uma unidade material (unidade da constituição). Todos esses princípios e regras poderão ainda obter maior grau de concretização e densidade através da concretização legislativa e jurisprudencial. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7a. Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1173-1175.

⁶³ De acordo com José Joaquim Gomes Canotilho, [...] O princípio da unidade da constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre suas normas. [...] Obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e a procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Daí o intérprete deve sempre considerar as normas constitucionais não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno de unitário de normas e princípios. [...] O princípio do efeito integrador significa, precisamente isto: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se primazia aos critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração política e social e o reforço da unidade política. Como tópico argumentativo, o efeito integrador não assenta numa concepção integracionista de Estado e da sociedade (conducente a reducionismos, autoritarismos, fundamentalismos e transpersonalismos políticos), antes arranca da conflitualidade constitucionalmente racionalizada para conduzir a soluções pluralisticamente integradoras. [...] O princípio da máxima efetividade, também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efectiva aduz que a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. [...] O princípio da justeza ou da conformidade funcional tem em vista impedir, em sede de concretização da constituição, a alteração da repartição de funções constitucionalmente estabelecidas. [...] O princípio da concordância prática impõe a coordenação e a combinação de bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros (deve ser verificado em conjunto com os princípios da unidade e o princípio do efeito integrador). [...] O princípio da força normativa da constituição na solução dos problemas jurídico-constitucionais deve dar-se prevalência aos pontos de vista que, tendo em conta os pressupostos da constituição (normativa), contribuem para uma eficácia óptima da lei fundamental. Consequentemente deve dar-se primazia às soluções hermenêuticas que, compreendendo a historicidade das estruturas constitucionais, possibilitam a actualização normativa, garantindo, do mesmo pé, a sua eficácia e permanência. CANOTILHO, J. J.

Some-se a isso, os métodos de interpretação constitucional, que para Canotilho não se limitam a um único método, mas sim a um conjunto de métodos que se complementam, dos quais podem ser ressaltados: o método jurídico ou hermenêutico clássico, o tópico-problemático, o hermenêutico concretizador, o científico-espiritual, o normativo estruturante e a interpretação comparativa.⁶⁴

Portanto, a partir da concepção de norma regra e norma princípio, esta entendida como vetor de interpretação do ordenamento jurídico vigente, que tem como coluna central a Constituição, ao analisar o fenômeno da emendabilidade constitucional e o da emendabilidade legislativo-orçamentária, pode-se aferir que a essência do poder de emendar do parlamentar é uma decorrência lógica do princípio democrático e do devido

Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7a. Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 123-126)

⁶⁴ Conforme José Joaquim Gomes Canotilho, [...] O método jurídico ou hermenêutico clássico parte da consideração de que a constituição é, para todos os efeitos, uma lei. Interpretar a constituição é interpretar uma lei. Para se captar o sentido da lei constitucional devem-se utilizar os cânones ou regras tradicionais da hermenêutica. O sentido das normas constitucionais desvenda-se através da utilização como elementos interpretativos: (i) do elemento filológico, (ii) do elemento lógico, (iii) do elemento histórico, (iv) do elemento teleológico e (v) do elemento genético. [...] O método tópico-problemático no âmbito do direito constitucional parte das seguintes premissas: (1) caráter prático da interpretação constitucional, dado que, como toda interpretação, procura resolver os problemas concretos, (2) caráter aberto, fragmentário ou aberto da lei constitucional, e (3) preferência pela discussão do problema em virtude da “open texture” (abertura) das normas constitucionais que não permitam a qualquer dedução subsuntiva a partir delas mesmo. A interpretação da constituição reconduzir-se-ia, assim, a um processo aberto de argumentação entre vários intérpretes, através da qual se tenta adequar a norma constitucional ao problema concreto. [...] O método hermenêutico concretizador arranca da ideia de que a leitura de um texto normativo se inicia pela pré-compreensão do seu sentido, um preenchimento de sentido juridicamente criador, em que o intérprete efetua uma actividade prático-normativa, concretizando a norma para e a partir de uma situação histórica concreta. [...] O método científico-espiritual baseia-se na necessidade de interpretação da constituição de acordo com: (i) as bases de valores subjacentes ao texto constitucional, (ii) o sentido e a realidade da constituição como elemento de do processo de integração. A ideia de que a interpretação visa não tanto dar respostas ao sentido dos conceitos do texto constitucional, mas fundamentalmente compreender o sentido e a realidade de uma lei constitucional, conduz à articulação desta lei com a integração espiritual real da comunidade (com os seus valores, com a realidade existencial do Estado). [...] O método normativo estruturante tem como postulados básicos, (1) investigar as várias funções de realização do direito constitucional (legislação, administração e jurisdição), (2) captar a transformação das normas e concretizar numa decisão prática (a metódica pretende-se ligada à resolução de problemas práticos), (3) a metódica deve preocupar-se com a estrutura da norma e do texto normativo, com o sentido de normatividade e de processo de concretização, com a conexão da concretização normativa e com as funções jurídico-práticas, (4) elemento decisivo para a compreensão da estrutura normativa é uma teoria hermenêutica da norma jurídica que arranca da não identidade entre norma e texto normativo; (5) o texto de um preceito jurídico positivo é apenas a parte descoberta do iceberg normativo (F. Muller), correspondendo em geral ao programa normativo (comando normativo na doutrina tradicional); (6) mas a norma não compreende apenas o texto, antes abrange um “domínio normativo”, i. e, um pedaço de realidade social que o programa normativo só parcialmente contempla; (7) conseqüentemente, a concretização normativa deve considerar e trabalhar com dois tipos de elementos de concretização: um formado pelos elementos resultantes da interpretação do texto da norma (=elemento literal da doutrina clássica), outro, o elemento de concretização resultante da investigação do referente normativo. [...] O método da interpretação comparativa pretende captar, de forma jurídico-comparatística, a evolução da conformação, diferenciada ou semelhante, de institutos jurídicos, normas e conceitos nos vários ordenamentos jurídicos com o fito de esclarecer o significado a atribuir a determinados enunciados linguísticos utilizados na formulação de normas jurídicas. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7a. Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1210-1214.

processo legal, pois na qualidade de representantes do povo, em um Estado Constitucional Democrático de Direito, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos”⁶⁵, pois princípio democrático “é pertinente aos regimes políticos, evidenciado pela titularidade do poder estatal pelos cidadãos (governo do povo), exercido por meio da representação política (governo pelo povo), com o fim de atender aos interesses populares (governo para o povo)” (MORAES, 2018, p. 122). E, são esses vetores que vão permitir entender ontologicamente o que é o poder de emendar os projetos de leis orçamentárias ou a Constituição, guardadas as devidas proporções.

3.1 As alterações ocorridas na Constituição Orçamentária de 1988: a emendabilidade constitucional

As alterações ocorridas no texto original da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, promovidas pelo poder constituinte derivado reformador, através de emendas à Constituição, notadamente, nos anos entre 2015 e 2022, deram predileção à Constituição Orçamentária. Conforme dito inicialmente neste trabalho, [...] “A emendabilidade da Constituição pode ser entendida como o poder de reforma constitucional pelo qual o Congresso Nacional fica investido da função de reforma constitucional com o poder de emendar” (FERREIRA, 1985, p. 148). Já para uma corrente mais contemporânea “a Emendabilidade é o fenômeno, aqui estudado, de modificação (ampliativa ou redutiva) do texto original da Constituição de 1988 através das Emendas Constitucionais aprovadas pelo Congresso” (CORVAL; LEOPOLDI, 2021, p. 90). Corroborando com os referidos entendimentos Paulo Bonavides aduz que:

⁶⁵ De acordo com Daniel SARMENTO e Cláudio Pereira de Souza Neto [...] O art. 1º da Constituição de 1988 produz ainda a importante consequência de situar o princípio democrático no centro do sistema constitucional, impondo-se a permanente reconstrução democrática das normas constitucionais. Não há dúvida, portanto, que a nossa Constituição se filia à concepção da titularidade popular do poder constituinte. (p. 205) [...] A interpretação dos limites materiais ao poder de reforma na Constituição de 1988 tem suscitado discussões importantes na doutrina e jurisprudência. Pode-se afirmar, em primeiro lugar, que a definição de limites materiais ao poder de reformar a Constituição não deve ignorar o princípio democrático, que postula o direito de cada geração de se autogovernar. Isso, porém, não significa que a interpretação das cláusulas pétreas tenha de ser sempre restritiva, mas sim que é necessária redobrada cautela para se retirar completamente do campo da deliberação política determinadas decisões. SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho**. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 245.

A emenda é o caminho normal que a Lei Maior estabelece para a introdução de novas regras ou preceitos no texto da constituição. O estatuto supremo tem nesse instrumento do processo legislativo o meio apropriado para manter a ordem normativa superior adequada com a realidade e as exigências revisionistas que se forem manifestando. (BONAVIDES, 2007, p. 207-208).

Nesse sentido, pode-se defender a ideia segundo a qual a emendabilidade constitucional é um fenômeno político-jurídico inerente ao devido processo legislativo constitucional, cujo fundamento normativo está previsto nos arts. 59, inciso I; 60; 102, inciso I, 'a' e inciso II; 103 todos da CRFB/1988; e art. 3º do ADCT, com a finalidade de ampliar ou de reduzir o bloco constitucional, que na qualidade de norma suprema traz estabilidade e racionalização ao ordenamento jurídico, com certa durabilidade, transmitindo, através de sua legitimidade (aprovada pelos representantes do povo e dos Estados), segurança jurídica e confiança à sociedade brasileira.

Assim, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, mediante proposta: de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, do Presidente da República, ou de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, conforme estabelece o art. 59, inciso I c/c art. 60, incisos I, II e III da CRFB/1988. Somem-se a isso as limitações, temporais, circunstanciais e materiais, ao poder de reforma constitucional derivado, conforme os §§ 1º e 4º do art. 60 da CRFB/1988.⁶⁶ Enfim, o processo legislativo inerente às Emendas à Constituição de 1988 pode ser verificado na figura – 1, do anexo.

⁶⁶ Por todos Guilherme Pena de Moraes aduz que [...] A limitação denota que o poder constituinte derivado reformador é submetido às restrições previstas no art. 60, §§ 1º e 4º, da CRFB, divididas em limitações temporais, circunstanciais e materiais. As limitações temporais impedem a reforma constitucional durante certo intervalo de tempo. Não preceitua a Constituição da República nenhuma limitação temporal, tendo, unicamente, a Constituição do Império, no art. 174, prescrito a inadmissibilidade de reforma constitucional durante os quatro anos seguintes à sua outorga. As limitações circunstanciais impossibilitam a reforma constitucional durante determinadas circunstâncias excepcionais. Prescreve o art. 60, § 1º, da CRFB algumas limitações circunstanciais, motivo pelo qual a reforma constitucional não pode ser promovida na vigência de intervenção federal, estado de sítio ou estado de defesa. As limitações materiais, também denominadas de cláusulas pétreas, inibem a reforma constitucional sobre determinadas matérias, razão pela qual a emenda e revisão não podem recair sobre o “cerne imodificável da Constituição”, compreendendo proibições explícitas e implícitas. As limitações materiais explícitas estão expressas no art. 60, § 4º, da CRFB, de maneira que a emenda e revisão não podem tender a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. As limitações materiais implícitas são extraídas do sistema constitucional, contendo a titularidade do poder constituinte, originário e derivado, e o procedimento de reforma constitucional, de sorte que, embora não haja norma expressa a esse respeito, a emenda e revisão não podem atingir as regras veiculadas pelos arts. 1º, parágrafo único, e 60, caput, §§ 2º e 3º, da CRFB, respectivamente. Somos do entendimento de que duas matérias são também atingidas pelas limitações implícitas, além da imodificabilidade da titularidade do poder constituinte, originário e derivado, e do procedimento de reforma constitucional: uma limitação material implícita corresponde à enumeração das cláusulas pétreas expressas, posto que não há a possibilidade de supressão de nenhuma

3.1.1. As emendas constitucionais impositivas: EC de n.º 86 de 17 de março de 2015, EC de n.º 100, de 27 de junho de 2019, EC de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, EC de n.º 105 de 12 de dezembro de 2019

O trâmite da Emenda à Constituição n.º 86 de 17 de março de 2015 teve início com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC), originariamente, de n.º 22 de 2000, de iniciativa do Senador Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA), buscou alterar os arts 165 e 166 da Constituição Federal e acrescentar os artigos 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares ao orçamento da União. Todavia, de conteúdo abrangente, obrigava a execução de toda a programação orçamentária, o que proporcionou alguns entraves na sua aprovação.

Entre idas e vindas do Senado Federal para a Câmara dos Deputados e vice-versa a PEC do orçamento impositivo foi apresentada e votada originariamente pelo Senado Federal, depois de alterada pela Câmara dos Deputados, ganhando o nº 565-A, em 2006, voltou ao Senado. Novas alterações foram incluídas, passando a ser a (PEC nº 22-A, de 2000), tendo voltado à Câmara dos Deputados na forma da PEC nº 353, em 2013.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara houve uma divisão desta PEC em duas, uma tratando do orçamento impositivo (art. 165 e 166) e outra do mínimo constitucional da saúde (art. 198), surgindo, respectivamente, as PEC's n.º 358 e n.º 359. Ainda na Câmara, com um requerimento de apensação das duas PEC's, voltou-se à versão aglutinada do texto, sob o nº 358-B. Tramitando-se, enfim, a PEC n. 358-B, tendo a EC n.º 86 entrado em vigor a partir de sua data de publicação no Diário Oficial da União, em 18 de março de 2015.

O trâmite da Emenda à Constituição n.º 100 de 27 de junho de 2019 teve início com a PEC n.º 02 de 2015 de iniciativa do Deputado Federal Hélio Leite (DEM/PA), cuja ementa tratava da altera o art. 166 da CRFB, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária, tendo como justificativa, o fato de que à época o processo

limitação material explícita, com o escopo de impedir a aplicação da teoria da dupla reforma no ordenamento normativo brasileiro, à luz do art. 60, § 4º, da CRFB; outra limitação material implícita consiste na forma de sistema e governo, visto que não há a possibilidade de substituição da república pela monarquia, nem de substituição do presidencialismo pelo parlamentarismo, após o resultado do plebiscito de 21 de abril de 1993, a teor dos arts. 1º, caput, e 76 da CRFB e art. 2º do ADCT. MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 70.

orçamentário, vinha estabelecendo como regra o contingenciamento total pelo Executivo das dotações orçamentárias indicadas por bancadas estaduais e por comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nada obstante a isso, havia a compreensão de que a necessidade de contingenciamento do orçamento, por vezes, era real desde que justificada pela situação fiscal, com período definido e baseada nas prioridades do país externadas nas políticas públicas.

Desse modo, no tocante às emendas coletivas, a não priorização pelo Poder Executivo ocorria baseada não no mérito, mas no fato de serem programações originadas do Poder Legislativo. O que eleva a necessidade de as programações das emendas coletivas serem de execução obrigatória pelo Poder Executivo, em montante correspondente a 1% da receita corrente líquida do exercício financeiro anterior. Esse percentual baseava-se no valor destinado às emendas coletivas na LOA/2015.

Além disso, propôs-se que, na eventual necessidade de contingenciamento do Orçamento da União, as programações das emendas coletivas tenham seus valores reduzidos na mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. Buscava-se, restabelecer o equilíbrio entre os Poderes envolvidos, mantendo-se de um lado o Poder Executivo suas prerrogativas de reavaliar receitas e despesas. De outro, ao Legislativo é resguardada sua participação na elaboração das políticas públicas.

No Senado Federal a referida Proposta ganha nova numeração tramitando como PEC n.º 34 de 2019, que eleva à alçada constitucional a obrigatoriedade de execução das programações de caráter estruturante incluídas por emendas de iniciativa de bancada estadual, porque à época, a execução obrigatória de parcela das emendas de bancada estava sendo estabelecida nas leis de diretrizes orçamentárias, mas com baixa efetividade. A PEC não resulta, necessariamente, em aumento de despesas. Isso porque as emendas parlamentares não são aptas a elevar o montante de despesas do orçamento, em virtude dos cancelamentos que se devam efetuar em outras programações constantes do projeto do orçamento para o cumprimento da EC n. 95 de 2016 (teto de gastos).

O texto da EC n.º 86 de 2015 altera os arts. 165, 166 e 198⁶⁷ da CRFB/1988, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica, dando nova redação ao inciso III do § 9º do art. 165, o qual em seguida é alterado pela EC n.º 100 dando nova redação para acrescentar o §12 do art. 166 com nova redação, conforme

⁶⁷ Deixa de se analisar as alterações promovidas pela EC n.º 86 de 2015 ao art. 198 por fugir do objeto desta pesquisa, no que tange às emendas impositivas.

se verifica no quadro – 9 do anexo.

A Lei n.º 12.919 de 24 de dezembro de 2013 (LDO/14), art. 52 e a Lei n.º 13.080 de 2 de janeiro de 2015 (LDO/15), art. 56 trouxeram disposições de natureza impositiva ao impor a execução orçamentária e financeira da programação de despesas incluídas no orçamento por meio de emendas parlamentares individuais, mas sendo de caráter temporal de 1 ano não transmitia segurança jurídica, principalmente, acerca da durabilidade da norma.

A EC n.º 86 entra em vigor em 2015 alterando o conteúdo normativo dos arts. 165, 166 e 198, da qual depreende-se de um dos dispositivos impositivos de maior relevância, que se encontra no § 9º a obrigatoriedade de que 1,2% da Receita Corrente Líquida da União, realizada no exercício anterior seja destinada às emendas individuais dos parlamentares na LOA, e deste montante metade será destinada a ações de serviço público de saúde, para cumprimento do que determina a regra contida no inciso I do §2º do art. 198, que fixa limite constitucional de despesas com ações e serviços públicos de saúde, sendo vedado o financiamento de despesas de pessoal ou encargos sociais, conforme o § 10º do art. 166.

Observe-se, que do aporte de 1,2% do valor, 50% deverá ser, necessariamente, empregado no setor de saúde, que já possuía caráter de despesa obrigatória. Ademais, deve ser considerada a possibilidade de contingenciamento e de restos a pagar, que impossibilitam ou postergam a execução da despesa. “o contingenciamento de emendas parlamentares é normalmente referido como instrumento de barganha política à disposição do poder Executivo Federal, sempre que precisa reforçar a base de apoio no Congresso Nacional”, (OLIVEIRA, 2019, p. 555) O descontingenciamento, por óbvio, se dá em razão do apoio político através da aprovação dos projetos de governo do Executivo. Ao revés, as emendas executadas servem de moeda de troca para os parlamentares em seus nichos eleitoreiros.

Vale ressaltar que as programações orçamentárias previstas no §9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica, conforme se verificava no §12 do art. 166, que com a EC n.º 100 de 2019 teve sua redação alterada e passou para o §13 do art. 166, entendendo-se tal impedimento, como a objeção à execução orçamentária de emendas obrigatórias cujas pendências técnicas ou documentais possam ser superadas, com ou sem a necessidade de remanejamento de programações orçamentárias, que não permitam a realização do empenho da despesa, ou seja, neste caso, primeiro estágio da execução da despesa pública que se caracteriza pelo

ato emanado de autoridade competente que compromete parcela de dotação orçamentária disponível. Funciona como garantia ao credor do ente público de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido, conforme se verifica a partir do art. 58 da Lei nº 4.320/1964 c/c art. 50 da LC nº 101 de 2000.

Assim, os gastos decorrentes de emendas individuais deixaram de ser consideradas transferências voluntárias⁶⁸ da União, Estados e Municípios e passaram ao *status* de despesa obrigatória, considerando-se transferência voluntária como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Não se consideram transferências voluntárias as transferências decorrentes de determinação constitucional ou legal ou as destinadas ao Sistema Único de Saúde, bem como as descentralizações de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios para execução de ações cuja competência seja exclusiva da União, de acordo com o art. 25 da LRF.

Dessa forma, percebe-se que a EC nº 86 de 2015 altera o art. 166, para incluir do §9º ao §18, sendo posteriormente alterado pela EC nº 100 de 2019 conforme se verifica no quadro – 9, do anexo.

A intenção da EC de nº 86 de 2015 era boa, mas na prática não surtiu o efeito desejado de dar maior efetividade à execução das emendas parlamentares individuais, dentro do “jogo político”, continuou prevalecendo a política de coalizão e as barganhas entre o poder Executivo e o Legislativo. Pois, a União, na realidade, continuou mantendo além de uma ampla centralização político-administrativa de competências constitucionais, que potencializam bastante seu poder de barganha através do poder de agenda, há instrumentos que, na prática, impossibilitam a execução da programação orçamentária, conforme destaca Regis Fernandes de Oliveira, nos termos abaixo, o Executivo.

Contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, direcionava o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências. Na prática o Poder Executivo dispunha livremente sobre o grau de execução das despesas constantes do orçamento. Os mecanismos para restringir e retardar a realização de despesas consistem no contingenciamento das dotações - do ponto de vista estritamente orçamentário - e na retenção dos recursos do caixa do Tesouro - da ótica essencialmente financeira. Além disso, consideráveis volumes de compromissos assumidos são inscritos como “restos a pagar”, que às vezes permanecem por anos nessa rubrica e outras tantas vezes são cancelados. (OLIVEIRA, 2018, p. 551).

⁶⁸ Disponível em: < <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/T>>. Acesso em 09 de setembro de 2022.

Mesmo o orçamento público sendo um instrumento jurídico, de concretização de direitos fundamentais, pois quando a Lei Orçamentária fixa uma despesa pública, surge o dever jurídico para a Administração de realizá-la, conferindo executoriedade e efetividade aos direitos sociais (OLIVEIRA, 2019, p. 551-552), nem sempre a execução orçamentária se efetiva de acordo com o planejamento, conforme se verifica na figura 1 do anexo.

Nesse contexto, busca-se elevar a imposição da execução das emendas orçamentárias através da EC n.º 100 de 2019, que volta a alterar os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Já a EC n.º 102 de 2019 dá nova redação ao art. 20 e altera o art. 165, ambos da CRFB/1988, e o art. 107 do ADCT⁶⁹. Conforme o quadro – 10, do anexo.

Destaque-se que com o advento da EC n.º 100 de 2019 o poder constituinte derivado reformador volta a modificar os arts. 165 e 166 da CRFB/1988, agora para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária das emendas de bancadas estaduais no orçamento da União, de acordo com a nova redação do §12 do art. 166, sendo de observância obrigatória o montante previsto neste § 12, que será de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação da EC n. 100 de 2019, assim, no ano de 2020 o percentual foi de 0,8%. E, a partir do 3º ano posterior à promulgação da EC 100/2019 até o último exercício de vigência do regime previsto na EC n.º 95/2016, a execução prevista neste §12 corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT.

Verifica-se que os §§ 13 e 14 do art. 166 com redação dada pela EC n.º 100 de 2019 regulam a execução obrigatória de que trata os §§ 11 e 12 do mesmo artigo, tratando do impedimento de ordem técnica e do cumprimento das execuções, que deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, o cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

Além disso, observa-se nos termos dos §§ 16 e 17 do art. 166 que a transferência

⁶⁹ Deixa de se analisar as alterações promovidas pela EC n.º 102 de 2019 ao art. 20 por fugir do objeto desta pesquisa, no que tange às emendas impositivas.

obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 for destinada aos Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independará da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169 da CRFB/1988.

E os “restos a pagar” provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, obedecendo-se o princípio do equilíbrio fiscal, o que leva ao preceito do §18 do art. 166 para ser verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

Vale ressaltar que a previsão normativa que havia na redação do §18 do art. 166 antes da EC n. 100 de 2019 continua existindo só que no §19 do mesmo art. 166, considerando equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. E, há a inclusão do § 20 ao art. 166, trazendo a regra segundo a qual, as programações de que trata o § 12 do art. 166, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento, para que haja maior controle dos gastos públicos. e evite-se que as obras fiquem inacabadas.

Relevante modificação foi trazida pela inclusão do §10 ao art. 165 da CRFB/1988, que será trabalhado aqui como princípio do orçamento impositivo. Porém, de maneira mitigada, em razão do §11 incluído pela EC n. 102 de 2020 e os argumentos que se seguem acerca da natureza jurídica do orçamento público no Brasil ao final desta seção.

A EC n. 102 de 26 de setembro de 2019, cuja PEC de n. 98 de 2019 proposta

pela Câmara dos Deputados, visava a alterar os arts. 165 e 166 da CRFB/1988, para estabelecer o regime de execução obrigatória, além de trazer nova redação ao art. 20 e aos arts. 107 e 115 do ADCT, e revogar o §1º do art. 167, buscou limitar as emendas de bancada apresentadas ao projeto de lei orçamentária. Subordinar o dever de executar as programações orçamentárias às metas fiscais e limites de despesa. Dispor que tal dever só se aplicaria às despesas primárias discricionárias da União e o dispensa em caso de impedimentos de ordem técnica. Buscou ainda, disciplinar conteúdos das leis orçamentárias e criar o registro de projetos de investimento. Revogar a exigência de prévia inclusão no plano plurianual para investimentos cuja execução seja em mais de um exercício financeiro. Revogar a exclusividade dos órgãos da administração direta na participação da União no resultado da exploração de petróleo, minerais e energia hidroelétrica. Estabelecer percentuais para a transferência de valores aos Estados e Municípios, em caso de leilão dos volumes excedentes do regime de cessão onerosa à Petrobras, referente à lavra do petróleo localizado no pré-sal. Exclui essa transferência do teto de despesas primárias do orçamento da União.

Ocorre que nem todo o pretendido passou pelo filtro dos debates e pareceres das Comissões, limitando-se em dar nova redação ao art. 20 e alterar o art. 165 ambos da CRFB e o art. 107 do ADCT. Com efeito, os dispositivos de maior interesse ao objeto desta pesquisa estão entre os §§ 11 a 15 do art. 165.

No que toca ao §11 estabeleceu limites a execução obrigatória do §10, mitigando a referida imposição de execução das programações, dentro dos termos da respectiva LDO, de sorte a subordinar o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e a não impedir o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais, aplicando-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias e vedando-se a execução nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados.

Em linhas gerais o §12 estabeleceu que integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, um anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

Em seguida, o §13 determina que o disposto no inciso III do §9º e nos §§10, 11 e 12 do art. 165 deve ser aplicado exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Some-se a isso as regras segundo as quais a lei orçamentária anual

poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento; e que a União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira, nos termos dos §§13, 14 e 15, respectivamente.

Nada obstante a isso, entra em vigor a EC n. 105 de 12 de dezembro de 2019, para acrescentar o art. 166-A à CRFB/1988, e autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual, completando, até o fechamento dessa pesquisa, o ciclo de tendência impositiva à execução das emendas dos parlamentares, fruto da PEC n. 61 de 2015 de iniciativa dos Senadores Gleisi Hoffmann (PT/PR) e Álvaro Dias (PODEMOS/PR), entre outros, sendo alterada para PEC n. 48 em 2019 na Câmara dos Deputados, conforme se verifica no quadro – 11 do anexo.

O acréscimo do art. 166-A a CRFB/1988 para que as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual possam alocar recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida, tem como justificativa o aporte direto de recursos oriundos das emendas individuais aos fundos de participação dos entes federados, buscando desburocratizar a execução das referidas emendas, além de revigorar a autonomia dos Entes federados.

Desse modo, passa-se a entender o termo “transferência especial” como aqueles recursos advindos de emendas individuais impositivas transferidos a Estado, Distrito Federal ou Município repassados diretamente ao ente federado beneficiado independentemente da celebração de convênio ou instrumento congêneres, vedada a aplicação em despesas de pessoal e serviço ou amortização da dívida, devendo ao menos 70% ser aplicado em despesas de capital. Já a “transferência com finalidade definida” é aquela segundo a qual os recursos advindos de emendas individuais impositivas transferidos aos Estados, Distrito Federal ou Municípios, vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar são aplicados nas áreas de competência constitucional da União, conforme *caput* e incisos I e II do art. 166-A da CRFB/1988.

Conforme se depreende do §1 do art. 166-A os recursos transferidos não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de

repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo (art. 169), nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado. Ademais, a parte final do dispositivo constitucional veda o emprego de recursos recebidos para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais relativas aos ativos e inativos, e com pensionistas; e encargos referentes ao serviço da dívida.

Nos termos do art. 166-A, § 2, incisos I, II e III da CRFB os recursos oriundos das emendas individuais dos parlamentares serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere, podendo realizar contratos de cooperação técnica, para subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos conforme §3 do art. 166-A. O que não era permitido antes da EC n. 105 de 2019 desburocratizando a transferência e valorizando a autonomia do Ente que terá maior liberdade para definir o destino das verbas, compondo o patrimônio do Ente beneficiado o valor da emenda no ato da efetiva transferência financeira, sendo aplicado os recursos às programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado. Nos termos do §5 pelo menos 70 % das transferências especiais deverão ser aplicadas em despesas de capital, estas entendidas como, gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos: execução de obras e compra de instalações, equipamentos e títulos representativos do capital de empresas ou de entidades de qualquer natureza, ou ainda nos termos do art. 12 da Lei n° 4.320 de 1964, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Enfim, deve-se observar a regra contida no art. 2º da EC n.º 105 de 2019 que estabelece o percentual mínimo de 60% para as transferências especiais relativas ao ano de 2020, que deverão ser executadas no primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda, ou seja, em 2021, com o objetivo de se evitar que haja contingenciamento de recursos como forma de pressão político-partidária no ano eleitoral. O art. 166-A entrou em vigor em 1 de janeiro de 2020, sendo publicada a portaria interministerial de n.º 43 de 04 de fevereiro de 2020 que dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto no art. 166, §§ 9º a 19, e 166-A, da Constituição; bem como a portaria interministerial de n. 252 de

19 de junho de 2020 que estabelece normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a Estados, Distrito Federal e Municípios prevista no art. 166-A da Constituição, no exercício de 2020.

3.1.2 As emendas constitucionais de calamidade pública (pandemia Covid-19): EC de n.º 106 de 07 de maio de 2020, EC de n.º 109 de 15 de março de 2021, EC de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a EC de n.º 121 de 10 de maio de 2022.

Reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020, como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em 11 de março, como pandemia, a doença causada pelo novo coronavírus SARS-Cov-2 (Covid-19) desafiou as estruturas sociais, econômicas, políticas e jurídicas do Mundo. A doença impôs medidas públicas enérgicas para seu enfrentamento, transpondo barreiras em função da existência, relativizando instituições, direitos e impondo regras temporárias. No Brasil, as medidas de enfrentamento iniciaram em 31 de janeiro de 2020, com a formação do Grupo Executivo Interministerial em Saúde Pública, seguido do reconhecimento da Emergência Nacional, em 03 de fevereiro de 2020.⁷⁰ Em 20 de março de 2020, o Decreto Legislativo de n.º 6 reconheceu o estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal conforme o art. 65, enquanto durar tal situação, fica suspenso o prazo das metas de resultados fiscais e a utilização de mecanismos da limitação de empenho (art. 9º), os prazos de adequação e redução de despesas de pessoal (arts 23 e 70), e o prazo dos limites de endividamento (art. 31).

Em 16 de abril de 2020, após sua publicação no Diário Oficial da União, entrou em vigor a LC n.º 172, sob a vigência do Decreto-Legislativo n.º 06, logo, inserida no contexto de calamidade pública, dispõe sobre a transposição e a transferência⁷¹ de

⁷⁰ TOGNOC, Leonard Oliveira; CORVAL, Paulo. Roberto dos. Santos. **Saúde de curto prazo: as ações e os gastos do governo federal na área de saúde pública durante a pandemia Covid-19.** In. CRISE PANDÊMICA & DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS. Volume II: Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, Tomo IV, ed., 2020, p. 772-798.

⁷¹ Transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. (TCE/MG, consulta n. 958.027, de 02 de março de 2016, Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Comunicado SICOM n. 17 de 2020). No caso da LC n. 172 de 2020 são destinadas exclusivamente à realização de ações e serviços públicos de saúde, respeitados os critérios dos arts. 2º e 3º da LC nº 141, de 13 de janeiro de 2012, ficando condicionadas à observância prévia pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios dos seguintes requisitos: cumprimento dos

saldos financeiros constantes dos Fundos de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, provenientes dos repasses federais. Estes entes federativos que realizarem a referida transposição ou a transferência têm a obrigação de comprovar a execução no respectivo Relatório Anual de Gestão, conforme art. 3º. Ademais verifica-se que os valores relacionados à transposição e à transferência de saldos financeiros de que trata esta Lei Complementar não serão considerados parâmetros para os cálculos de futuros repasses financeiros por parte do Ministério da Saúde, conforme art. 4º. Destaca-se que a LC n.º 181 de 06 de maio de 2021, alterou o art. 5º da LC n.º 172 de 2020 para fixar o prazo de até o final do exercício financeiro de 2021 para realização de transposição e transferência de saldos financeiros.

A LC n.º 173 publicada em de 28 de maio de 2020⁷² estabelece o programa federativo de enfrentamento ao (Covid-19) e altera a LC nº 101, de 2000, para dispor do

objetos e dos compromissos previamente estabelecidos em atos normativos específicos expedidos pela direção do Sistema Único de Saúde; inclusão dos recursos financeiros transpostos e transferidos na Programação Anual de Saúde e na respectiva lei orçamentária anual, com indicação da nova categoria econômica a ser vinculada; ciência ao respectivo Conselho de Saúde.

⁷² STF, ADI 6442, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, processo eletrônico DJe-055, 22-03-2021, publicado em 23-03-2021. Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 173/2020. PROGRAMA FEDERATIVO DE ENFRENTAMENTO AO CORONAVÍRUS (COVID-19). ALTERAÇÕES NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LC 101/2000. PRELIMINARES. CONHECIMENTO PARCIAL DA ADI 6442. § 5º DO ART. 7º. NORMA DE EFICÁCIA EXAURIDA. MÉRITO. ARTS. 2º, § 6º; 7º E 8º. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DAS NORMAS. NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO E RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PADRÕES DE PRUDÊNCIA FISCAL. MECANISMOS DE SOLIDARIEDADE FEDERATIVA FISCAL. ENFRENTAMENTO DE CRISE SANITÁRIA E FISCAL DECORRENTES DA PANDEMIA. COMPETÊNCIA BASEADA NO ART. 169 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS, DA PROPORCIONALIDADE, DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO. DEVIDO PROCESSO LEGAL. RENÚNCIA DE DEMANDA JUDICIAL. NORMA DE CARÁTER FACULTATIVO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DIRIMIR CONFLITOS FEDERATIVOS. IMPROCEDÊNCIA. 1. A Jurisdição Constitucional abstrata brasileira não admite o ajuizamento ou a continuidade de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se exaurido, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais. Precedentes. Não conhecimento da ADI 6442 quanto à impugnação do art. 5º, § 7º, da LC 173/2020. 2. Ausência de violação ao processo legislativo em razão de as deliberações no Congresso Nacional terem ocorrido por meio do Sistema de Deliberação Remota. Normalidade da tramitação da lei. Ausência de vício de iniciativa legislativa, uma vez que as normas versadas na lei não dizem respeito ao regime jurídico dos servidores públicos, mas sim sobre a organização financeira dos entes federativos. 3. O § 6º do art. 2º da LC 173/2020 não ofende a autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios, uma vez que a norma apenas confere uma benesse fiscal condicionada à renúncia de uma pretensão deduzida em juízo, a critério do gestor público respectivo. 4. O art. 7º, primeira parte, da LC 173/2020, reforça a necessidade de uma gestão fiscal transparente e planejada, impedindo que atos que atentem contra a responsabilidade fiscal sejam transferidas para o próximo gestor, principalmente quando em jogo despesas com pessoal. A norma, assim, não representa afronta ao pacto federativo, uma vez que diz respeito a tema relativo à prudência fiscal aplicada a todos os entes da federação. 5. Quanto à alteração do art. 65 da LRF, o art. 7º da LC 173/2020 nada mais fez do que possibilitar uma flexibilização temporária das amarras fiscais impostas pela LRF em caso de enfrentamento de calamidade pública reconhecida pelo Congresso

regime fiscal provisório, suspendendo de imediato do pagamento das dívidas que os Estados, DF e Municípios têm com a União, ficando a União autorizada a aplicá-las aos respectivos contratos de refinanciamento, ainda que previamente à celebração de termos aditivos ou outros instrumentos semelhantes, conforme prevê o §2º do art. 1º; promovendo uma reestruturação de operações de crédito interno e externo junto ao sistema financeiro e instituições multilaterais de crédito; e entregando recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao (Covid-19).

Em 07 de maio de 2020 foi aprovada a EC n.º 106 que instituiu o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia Covid-19, fruto da PEC de n.º 10/2020 apresentada, pelos Deputados Federais Rodrigo Maia (DEM-RJ) e outros, cuja revogação já estava condicionada à data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 11 da EC n.º 106 de 2020, prevista para 31 de dezembro de 2020, conforme Mensagem presidencial de n.º 93 de 18 de março de 2020.

Vale destacar que a EC n.º 106 de 2020, conhecida como “orçamento de guerra”, assim como a EC n.º 91 de 2016 conhecida como “janela partidária”, utilizou a técnica de não inclusão e/ou alteração formal do texto constitucional, mas compondo o

Nacional. 6. A norma do art. 8º da LC 173/2020 estabeleceu diversas proibições temporárias direcionadas a todos os entes públicos, em sua maioria ligadas diretamente ao aumento de despesas com pessoal. Nesse sentido, a norma impugnada traz medidas de contenção de gastos com funcionalismo, destinadas a impedir novos dispêndios, congelando-se o crescimento vegetativo dos existentes, permitindo, assim, o direcionamento de esforços para políticas públicas de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da COVID-19. 7. Os arts. 7º e 8º da LC 173/2020 pretendem, a um só tempo, evitar que a irresponsabilidade fiscal do ente federativo, por incompetência ou populismo, seja sustentada e compensada pela União, em detrimento dos demais entes federativos. A previsão de contenção de gastos com o aumento de despesas obrigatórias com pessoal, principalmente no cenário de enfrentamento de uma pandemia, é absolutamente consentânea com as normas da Constituição Federal e com o fortalecimento do federalismo fiscal responsável. 8. As providências estabelecidas nos arts. 7º e 8º da LC 173/2020 versam sobre normas de direito financeiro, cujo objetivo é permitir que os entes federados empreguem esforços orçamentários para o enfrentamento da pandemia e impedir o aumento de despesas ao fim do mandato do gestor público, pelo que se mostra compatível com o art. 169 da Constituição Federal. Não há redução do valor da remuneração dos servidores públicos, uma vez que apenas proibiu-se, temporariamente, o aumento de despesas com pessoal para possibilitar que os entes federados enfrentem as crises decorrentes da pandemia de COVID-19, buscando sempre a manutenção do equilíbrio fiscal. 9. O art. 2º, § 6º da LC 173/2020, ao prever o instituto da renúncia de direito material em âmbito de disputa judicial entre a União e os demais entes não viola o princípio do devido processo legal. Norma de caráter facultativo. 10. Incompetência originária do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL para conhecer e dirimir conflito decorrente da aplicação do § 6º do art. 2º da LC 173/2020. Inaplicabilidade do art. 102, I, f, da CF, por ausência de risco ao equilíbrio federativo. 11. Conhecimento parcial da ADI 6442. Julgamento pela improcedência das ADIs 6442, 6447, 6450 e 6525. (ADI 6442, Relator(a): Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, processo eletrônico DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021)

“bloco de constitucionalidade”, plasmou-se no ordenamento jurídico como norma materialmente constitucional avulsa e de vigência temporária.

Dessa forma, verifica-se o nos termos do art. 1º da EC de n.º 106 de 2020 que a União adotou o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, em razão da emergência de saúde pública decorrente da pandemia. Podendo o Poder Executivo federal, no âmbito de suas competências, adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 c/c o inciso IX do *caput* do art. 37 da CRFB/1988, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo da tutela dos órgãos de controle, nos termos do art. 2º da referida Emenda à Constituição, não exigindo, portanto, prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO.

Tratando-se, portanto, de exceção constitucional de caráter temporário as regras contidas no art. 37, incisos II, XXI e § 1º do art. 169 todos da CRFB/1988, observando-se os critérios objetivos de contratação simplificada.⁷³

Some-se a isso, o fato de que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa permanente, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza

⁷³ Cf. STF, ADI n.º 1923, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, J. 16/04/2015, Acórdão Eletrônico DJe-254 publicado em 17-12-2015 [...] 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme a Constituição à Lei n.º 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei n.º 8.666/93, incluído pela Lei n.º 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei n.º 9.637/98; (ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF; (iii) as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei n.º 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei n.º 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF; (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do *caput* do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas.

tributária da qual decorra renúncia de receita, de acordo com o art. 3º da EC n.º 106 de 2020, não se aplicando o § 3º do art. 195 da CRFB/1988.

Além disso, o art. 4º afasta a vedação contida no inciso III, do art. 167, da CRFB/1988 que trata da “regra de ouro” da responsabilidade fiscal, segundo a qual é vedado a realização de operações de créditos⁷⁴ que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

O art. 5º da EC n.º 106 estabeleceu que as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional devem constar de programações orçamentárias específicas ou contar com marcadores que as identifiquem e serem avaliadas separadamente na prestação de contas do Presidente da República, publicada até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, pelo Ministério da Economia, no relatório estabelecido pelo § 3º do art. 165 da CRFB/1988, de controle dos valores e custos das operações de crédito realizadas no período. Além disso, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos conforme art. 6º. E, o Banco Central do Brasil ficou autorizado a comprar e vender títulos de emissão do Tesouro e outros ativos, conforme estabelecido nos arts. 7 e 8 da EC n. 106 de 2020.

Em linhas gerais ficou estabelecido que o Congresso Nacional poderia sustar decisões do Executivo que descumprirem a emenda do “orçamento de guerra” e foram convalidados os atos de gestão praticados a partir de 20 de março de 2020, desde que compatíveis com o teor desta Emenda à Constituição, conforme se verifica no quadro - 12, do anexo, sobre as emendas constitucionais de calamidade pública (pandemia Covid-19) - EC n.º 106/2020.

A EC n.º 109 de 15 de março de 2021 é resultado da PEC de n.º 186 de 05 de novembro de 2019, de iniciativa do Senador Fernando Bezerra Coelho do (MDB/PE) e outros, alterou os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 e acrescentou os arts. 164-A, 167- A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G à CRFB/1988 e os arts.

⁷⁴ Cf. Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...] III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. BRASIL. **Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 11 de setembro de 2022.

101 e 109 à ADCT, revogando art. 91 e o § 4º do art. 101 ambos do ADCT, para instituir regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvinculando parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspendendo condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Percebe-se que ao inserir o art. 167-B acabou por incorporar ao texto constitucional normas de caráter temporário que estavam previstas na EC n.º 106 de 2020.⁷⁵

Desse modo, verifica-se que a alteração realizada no art. 29-A, somente entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após 16 de março de 2021, ocasião em que foi publicada a EC n.º 109 de 2021. A norma, incluída pela EC n.º 25 de 14 de fevereiro de 2000, excluía do total da despesa do Projeto de Lei os gastos com inativos para fins de estabelecimento de regra fiscal de limitação de gasto ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5 do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior. Buscou-se ampliar a solidariedade institucional no controle dos gastos e com isso foram incluídos os inativos e pensionistas.

A inclusão do § 16 ao art. 37 da CRFB/1988 trouxe norma inovadora que impõe dever de conduta de eficácia imediata, direcionando o alinhamento de órgãos e entidades autônomas ao planejamento e às diretrizes de políticas do governo central. Já a inclusão do inciso XVIII ao art. 49 ao âmbito da competência exclusiva do Congresso Nacional, para decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B a 167-G constitucionalizou o conceito de calamidade pública⁷⁶, que deve ser lido em consonância com a inclusão do inciso XXVIII ao art. 84 que no âmbito de competência privativamente ao Presidente da República propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B a 167-G.

⁷⁵ Destaque-se, que muito das observações e análises dos dispositivos alterados e incluídos pela EC n. 109 de 2021 são produto das reflexões compartilhadas pelo professor Paulo Corval durante as aulas de Direito Financeiro e Orçamento no PPGDC-UFF, de modo que neste ponto, todos os elogios devem ser destinados ao louvado docente.

⁷⁶ STF, ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14/05/2008, Plenário, DJE de 22/08/2008 [...] Os conteúdos semânticos das expressões 'guerra', 'comoção interna' e 'calamidade pública' constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea d, da Constituição. 'Guerra', 'comoção interna' e 'calamidade pública' são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias.

Ao art. 163 foi incluído o parágrafo único autorizando a aplicação das vedações previstas no art. 167-A por meio da Lei Complementar de que trata o inciso VIII do mesmo dispositivo constitucional, tratando-se de competência geral acerca do endividamento por meio da Lei Complementar. Limita, de certo modo, as competências exclusivas do Senado para cuidar da dívida. Além disso, constitucionaliza o princípio da sustentabilidade da dívida⁷⁷, reconhecido anteriormente, apenas de modo implícito no texto constitucional, que deve ser percebido em conjunto com o art. 164-A e parágrafo único, também incluídos pela EC n.º 109 de 2021, segundo os quais a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do art. 163 e a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

A alteração do art. 165, §2º traz a regra segundo a qual a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. O que promove uma “recalibragem” no âmbito material da LDO, com a inclusão, ao lado das metas e prioridades da administração pública federal, diretrizes e metas de política fiscal harmonizadas à trajetória de sustentabilidade da dívida pública. Retirou-se do texto o dever de a LDO trazer “as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”. A supressão, contudo, não parece trazer maiores prejuízos, mas apenas uma compatibilização com o desenho fixado na EC n.º102, que fez constar no art. 165 da Constituição, no § 12, que a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 02 (dois) exercícios subsequentes, trará, para os orçamento fiscal e da seguridade, um “anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento”, prevendo, ainda, no §14, que a LOA “poderá conter previsões de despesas para exercícios

⁷⁷ A sustentabilidade da dívida pública pode ser entendida nesta análise a partir da hipótese de que uma política fiscal pode ser considerada sustentável se é possível manter constante a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB. BUITER, W. Guide to public sector debt and deficits. *Economic policy: a European Forum*, 1, p. 13-79, nov. 1985.

seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento”. A prática Congressional já vinha fazendo isso mesmo sem a alteração constitucional.

A referida alteração deve ser apreciada, verificando-se a inclusão constante no §16 do art. 165, pois as leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37. A obrigação traz efetividade ao referido dispositivo, mediante a amarração à LDO, fortalecendo a dimensão do planejamento-gerencial do orçamento.

A inclusão do inciso XIV ao art. 167 para a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da Administração Pública, fixa condicionantes à criação do fundo público, autorizado pelo Legislativo, vinculado às receitas específicas. Diferente daquele previsto no inciso IX do mesmo artigo. Esta norma é reforçada pelo § 4º permitindo a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e 159, I, “a”, “b”, “d” e “e”, e II, para pagamento de débitos com a União e para prestar lhe garantia ou contragarantia, quanto à vinculação ao ente beneficiário, acerca das receitas originadas de transferência constitucional obrigatória e vinculada ao ente.

A introdução do § 6º ao art. 167 para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa flexibiliza a “regra de ouro” constante no mesmo art. 167, inciso III. Fixa o registro da despesa da dívida mobiliária no regime de caixa, excetuando a regra do registro da despesa no regime de “competência”, expressão que deve ser lida de maneira relativa, pois o art. 35 e incisos I e II da Lei 4.320/1964 dizem que pertencem ao exercício financeiro às receitas nele arrecadadas, as despesas nele legalmente empenhadas, de sorte que é no empenho e não exatamente na competência que se registra a despesa do exercício.

Além disso, a EC n. 109 de 2021 incluiu sete novos artigos (art. 167-A ao 167-G) ao texto da CRFB/1988. Conforme se verifica, o art. 167-A traz nova regra fiscal com relação à porcentagem da despesa corrente na receita corrente superior a 95% ($D/R > 95\%$) em 12 meses. Faculta (não obriga) Poderes e órgãos autônomos essenciais à justiça e de controle de contas a adotar medidas restritivas para obter ajuste fiscal. Regra

com lógica similar às da LRF, superando-a, contudo, nos mecanismos de ajuste de vedação autorizados. Vedando-se nas despesas de pessoal a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo, criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas: as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa; as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, o que não prejudica a reposição de cargo vago, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição; e as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares. Bem como, veda-se a realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV do 167-A, a criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo; criação de despesa obrigatória, podendo ser reajustada em função da inflação; a adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da CRFB/1988; a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; enfim, veda-se também a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

O §1º do art. 167-A também traz nova regra fiscal para fixar limite prudencial quando a relação de porcentagem da despesa corrente na receita corrente ficar entre 85% e 95% ($D/R > 85\%$ e $< 95\%$) em 12 meses embora não mencionado. Faculta aos Poderes e órgãos autônomos essenciais à justiça e de controle de contas a adotar medidas restritivas para obter ajuste fiscal.

Ademais, o §2º do art. 167-A diz que o ato de que trata o §1º, supramencionado, deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo, o que se

implementa por ato da administração e submete-se à *accountability* pelo Legislativo. Lógica parecida com a Medida Provisória, mas, no caso, é ato administrativo e não ato com força de lei. Nada obstante, o § 3º aduz que o ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando: for rejeitado pelo Poder Legislativo; ou transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo, guardando-se certa similitude com a lógica processual legislativa da Medida Provisória.

A regra contida no § 4º do art. 167-A diz que a apuração deve ser realizada bimestralmente, pois a apuração concomitante é requisito de validade dos atos constitutivos. Esclarecendo o poder constituinte derivado reformador no §5º que as disposições de que trata este art. 167-A, não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário; e não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

Ademais, conforme o § 6º do art. 167-A, ocorrendo a hipótese prevista no *caput*, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada: a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido; a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento. Amplia-se a vedação do art. 167, X. E, além do Legislativo, o Tribunal de Contas da União ganha relevância na *accountability* das medidas de austeridade aqui mencionadas. Somente a declaração técnica da Corte de Contas poderá encerrar as medidas deflagradas pelos gestores (Poder Executivo) e controladas pelo (Poder Legislativo). As vedações são do novo limite prudencial constitucional.

O art. 167-B traz a regra de que durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve-se adotar o regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, mas somente

naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G da Lei Maior do país, traduzindo-se na constitucionalização definitiva deste regramento, em razão das “ondas de contágio” e da manutenção do cenário epidêmico no mundo e problemas de saúde pública, depois da revogação da EC n. 106 de 2020, autoriza-se, em razão do Estado de Calamidade Pública de âmbito Nacional o Regime Fiscal Extraordinário, o que pode parecer um choque com a prática anterior de estados de calamidade locais e regionais, na realidade mostra-se maior maturidade dos Poderes para lidar com a crise, sobretudo pela previsão do § 3º do art. 167-G, em ato conjunto do Presidente da República com o Congresso Nacional de iniciativa privativa do Executivo.

O art. 167-C traz a norma revogada do art. 2º da EC n. 106 de 2020, posto que com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.

Assim como, o art. 167-D aprimora a antiga redação revogada do art. 3º da EC n. 106 de 2020 de modo que as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da CRFB/1988. Afasta-se a regra segundo a qual a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Em seguida, o art. 167-E excepciona a “regra de ouro”, de sorte que fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade

pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do *caput* do art. 167 desta Constituição. Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B da CRFB/1988, dispensados os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação, possibilitando o financiamento por dívida; o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública, desvinculando-se da tradição de usar superávit para pagar serviço da dívida, o que implicará na abertura de crédito adicional, conforme art. 43 da Lei 4.320/1964. O § 1º diz que Lei Complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional. Já o § 2º traz o limite à conta do superávit, ao dispor que o teor do inciso II do *caput* do art. 167-E não se aplica às fontes de recursos: decorrentes de repartição de receitas a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios; decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195, 198, 201, 212, 212-A e 239 todos da CRFB/1988; destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.

O art. 167-G trata do limite da relação despesa e receita corrente também no estado de calamidade, segundo o qual na hipótese de que trata o art. 167-B, aplicam-se à União, até o término da calamidade pública, as vedações previstas no art. 167-A da CRFB/1988. Com algumas exceções, conforme o §1º do dispositivo analisado, na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações referidas nos incisos II, IV, VII, IX e X do *caput* do art. 167-A da CRFB/1988. Parece reservar a ideia de calamidade para outra causa que não seja a da crise financeira. O § 2º diz que na hipótese de que trata o art. 167-B, não se aplica a alínea "c" do inciso I do *caput* do art. 159 da CRFB/1988, devendo a transferência a que se refere aquele dispositivo ser efetuada nos mesmos montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade, ou seja, 3% do IR para fundos regionais (159, I, c). E, § 3º diz que é facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a aplicação das vedações referidas no *caput*, nos termos deste artigo, e, até que as tenham adotado na integralidade, estarão submetidos

às restrições do § 6º do art. 167-A da CRFB/1988, enquanto perdurarem seus efeitos para a União, tratando-se de calamidade local ou regional.

A inclusão do §1º ao art.168 que veda a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais, traduz-se em garantia de duodécimo para Poderes e órgãos autônomos, na medida em que veda que os duodécimos recebidos pelo órgão autônomo sejam transferidos ao fundo de recursos financeiros. Some-se a isso, a inclusão do § 2º que trata do saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do *caput* deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte. Resolve conflito existente sobre o saldo financeiro dos recursos, fixando que tratam de recursos da administração central e do Executivo. No que toca aos Poderes, a regra parece vilipendiar a autonomia e separação dos Poderes.

A nova redação do art. 169 trazida pela EC n. 109 incluiu os pensionistas na vedação em cuja despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Verificam-se mudanças também no ADCT, alterando-se a redação do art. 101 para prorrogar de 2024 para 2029 a data para quitação. Eterna mora da dívida do precatório, mantendo-se a essência da redação da anteriormente pela EC n.º 99 de 14 de dezembro de 2017. E, o art. 109 visa a modificar o regime fiscal especial da seguridade/previdência EC n. 95, estendendo para esse regime da PEC do Teto, as regras do 167-A: O limite de 95% na relação despesa/receita traz as regras do 167-A para o exercício em curso. Ademais, amplia a redação anterior, na linha da equiparação com o art. 167-A da CRFB/1988.

O art. 3º da EC n.º 109 disciplina em caráter transitório, apenas para 2021, o auxílio emergencial pela União. Afasta regras fiscais limitativas da despesa em caráter excepcional, afastando, ainda, os gastos com o auxílio da conta para a meta de resultado primário (poderia gerar crime de responsabilidade) e o sistema da EC n.º 95 (O teto de gastos). O auxílio é de eficácia programática, pois depende de lei para vir a lume.

O art. 4º Contrapartida às limitações de despesa, cobrou-se revisão da política tributária desonerativa, embora o Executivo, no momento, seja adepto de crenças contrárias a qualquer esforço de incremento tributário. Mas a redução é progressiva, como um desmame dos beneficiados das desonerações existentes.

O art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente. Norma temporária (até o final de 2023 - pós-eleições). Desvinculação com apropriação de saldo positivo do fundo (das fontes de recursos dos fundos) para pagamento de obrigações da dívida pública. § 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação. Continua desvinculado do Fundo, mas com livre aplicação § 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo: I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional; II - aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal. Exceção do inciso II parece mais relacionada à redação da PEC, que não ingressou no texto final da EC 109. A do inciso I é para preservar fundos de fomento.

O art. 6º revoga o art. 91, que cuidava da compensação das exportações a respeito da qual há conflito federativo judicializado no STF⁷⁸ e o § 4º do art. 101, ambos do ADCT.

Compondo o sistema normativo pandêmico tem-se a EC n.º 119 de 27 de abril de 2022 que visa a alterar o ADCT para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de

⁷⁸ STF, ADO 25 QO, rel. min. Gilmar Mendes, j. 20-5-2020, P, DJE de 12-11-2020: [...] Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT. Pedidos sucessivos de prorrogações dos prazos realizados pela União (primeiro requerimento, em 2.2019) e pela maioria dos Estados (segundo requerimento, em 2.2020). Fatos supervenientes que justificam o abrandamento do prazo fixado no julgamento de mérito. Circunstâncias técnico-operacionais. Deferimento dos pleitos em parte. (...) Acordo realizado entre a União e todos os Entes Estaduais e Distrital. Homologação. Encaminhamento ao Congresso Nacional para as deliberações cabíveis. [ADO 25 QO, rel. min. Gilmar Mendes, j. 20-5-2020, P, DJE de 12-11-2020.] Vide ADO 25, rel. min. Gilmar Mendes, j. 30-11-2016, P, DJE de 18-8-2017. Outro julgado importante acerca do art. 91 do ADCT. STF, ADO [...] Federalismo fiscal e partilha de recursos. Desoneração das exportações e a EC n. 42/2003. Medidas compensatórias. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do ADCT. Edição de lei complementar. Ação julgada procedente para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da lei complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de doze meses para que seja sanada a omissão. Após esse prazo, caberá ao TCU, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). [ADO 25, rel. min. Gilmar Mendes, j. 30-11-2016, P, DJE de 18-8-2017.] Vide ADO 25 QO, rel. min. Gilmar Mendes, j. 20-5-2020, P, DJE de 12-11-2020

2020 e 2021, do disposto no *caput* do art. 212 da CRFB/1988, resultado da PEC n.º 13 de 2021 de iniciativa do Senador Marcos Rogério do (DEM/RO) e outros.

Trata-se de pleito formulado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), apresentando a proposta de emenda ao texto constitucional para determinar que, no exercício de 2020 e durante os debates também foi incluído o ano de 2021 em face da crise, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, bem como seus agentes, não sejam responsabilizados pelo descumprimento da destinação mínima da receita de impostos para despesas de manutenção de desenvolvimento de ensino, conforme estabelece o art. 212, da nossa Lei Maior do país. Com a retomada progressiva das atividades econômicas, a possibilidade de responsabilização pelo descumprimento da vinculação constitucional de recursos para a educação volta a vigorar. Buscou-se promover o equilíbrio fiscal dos entes subnacionais no período de crise.

A CRFB/1988 em seu art. 212 prevê que a União, anualmente, destinará nunca menos que dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Havendo o descumprimento, o ente poderá sofrer intervenção, se Estado ou DF, nos termos do art. 34, VII, “e”; se for o Município, nos termos do art. 35, III, ambos da CRFB/1988.

Todavia, com a entrada em vigor da EC n.º 119 em 28 de abril de 2022 flexibilizou-se a regra contida no art. 212, em função da pandemia Covid-19, cujos anos de maior relevância foram 2020 e 2021, obedecendo ao disposto no *caput* do art. 119 do ADCT, inserido pela EC n.º 119 de 2022, segundo o qual em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o DF, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, devendo o ente complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021, o que é reforçado pelo art. art. 2º da EC n.º 119 de 2022.

A EC n.º 121 de 10 de maio de 2022 alterou o inciso IV do §2º do art. 4º da EC n.º 109, de 15 de março de 2021. Trata-se de texto final após a deliberação e votação da PEC n.º 10 de 2021 de iniciativa do Deputado Federal Rodrigo de Castro (União-MG).

A votação da PEC n.º 10/21 foi parte de um acordo para aprovar a EC n.º 109, em vigor desde março de 2021, que instituiu a política de desonerações. Essa Emenda definiu regras transitórias sobre redução de benefícios tributários, desvinculou parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos e suspendeu condicionalidades para realização de despesas com a concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Os autores da PEC indicaram que, por 30 anos, a Lei de Informática e a Lei de Informática de Manaus mantiveram “paridade e complementaridade”, mas a EC n.º 109, de 2021, colocou o equilíbrio interno do setor em risco ao prever que os incentivos e benefícios poderiam ser reduzidos no primeiro caso, mas não no segundo.⁷⁹

Nesse sentido, foi dada nova redação ao inciso IV do §2º do art. 4º da EC n.º 109, de 15 de março de 2021 dispondo sobre o regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do ADCT, acerca das áreas de livre comércio e zonas francas e à política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores, na forma da lei, porque, nos termos do *caput* do art. 4º da EC n.º 109 o Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, ou seja, até 15 de setembro de 2021, o plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros. O que pode ser percebido através da visualização do quadro - 13 que trata das emendas constitucionais de calamidade pública (pandemia Covid-19) - EC n.º 109/2021 versus EC n.º 119 de 2022 e EC n.º 121 de 2022.

3.2 O poder de emendar o orçamento: uma percepção do fenômeno da emendabilidade legislativo-orçamentária à luz da Constituição de 1988

O poder de emendar na perspectiva fenomenológica⁸⁰ da emendabilidade

⁷⁹ Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/873762-congresso-promulga-emenda-que-retoma-beneficios-tributarios-a-empresas-de-tecnologia#comentário>>. Acesso em 12 de setembro de 2022.

⁸⁰ Emprega-se a expressão “fenomenologia” nesta pesquisa, para indicar um método ontológico de investigação, assim como empregado por Martin Heidegger, segundo o qual o uso do termo ontologia não

legislativo-orçamentária será aferido nesta pesquisa à luz da Constituição de 1988. Observa-se que o processo político e normativo de fabricação e execução do orçamento público federal, no Brasil, é imanente ao princípio democrático. Ontologicamente o poder de emendar as leis orçamentárias pode ser percebido como um fenômeno caracterizado pelo poder-dever do parlamentar, no exercício de suas atribuições político-jurídicas, de emendar a Lei de maneira geral, a fim de criar, modificar, conservar ou extinguir direitos. No caso orçamentário, dando concretude às programações em um processo dialético entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fim de garantir direitos fundamentais a partir da efetivação de políticas públicas.

Trata-se de consectário lógico do princípio Democrático, considerado um dos princípios estruturantes, constitutivos e indicativos das ideias diretivas básicas de toda ordem constitucional, que ganha concretização através de outros princípios que o densifica, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, como os princípios da soberania popular, da representatividade e, no caso, em maior grau de densidade normativa as regras ao poder de emendar. (CANOTILHO, 2003, p. 1.173-1.174).

Observe-se a estrutura abaixo construída, a partir dessas premissas teóricas, cuja posição não implica, necessariamente, em graus hierárquicos entre as normas constitucionais, mas sim entre as normas constitucionais e infraconstitucionais. Ademais, há níveis de densidade normativa, de sorte que as regras têm maior densidade normativa que os princípios.

visa a designar uma determinada disciplina filosófica dentre outras. Não se pretende, de forma alguma, cumprir a tarefa de uma dada disciplina, previamente dada. Ao contrário, é a partir da necessidade real de determinadas questões e do modo de tratar imposto pelas “coisas em si mesmas”, que em todo caso, uma disciplina pode ser elaborada. Com a questão diretriz sobre o sentido do “ser” [entendendo-se aqui extensível este método de análise ao mundo do “dever ser”]. O modo de tratar essa questão é fenomenológico. Isso, porém, não significa que o tratado prescreva “um ponto de vista” ou uma “corrente”. Pois, enquanto se compreender a si mesma, a fenomenologia não pode ser nem uma coisa nem outra. A expressão “fenomenologia” exprime uma máxima que se pode formular na expressão: “as coisas em si mesmas!” [a partir dos fenômenos apresentados]. Trata-se, pois, de ciência dos fenômenos. HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo, Parte I**. Tradução de Marcia Sá Cavalcante Schuback. 14ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2005, p. 56-70.

Quadro 14: Princípio estruturante e densificações normativas⁸¹

Princípio democrático
Princípio da soberania popular
Princípio da representatividade
Princípios constitucionais orçamentários
Regras constitucionais ao poder de emendar
Regras infraconstitucionais ao poder de emendar

Fonte: elaboração própria a partir de (CANOTILHO, 2003)

Os princípios estruturantes são densificados por princípios gerais fundamentais, que por sua vez são densificados por princípios constitucionais especiais os quais, ao fim são densificados pelas regras, constituindo, assim, um sistema interno. (CANOTILHO, 2003, p. 1.175). Assim, pode-se deduzir que:

- 1 - (Se) todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos; (então), os parlamentares exercem poder em nome do povo;
- 2 - (Ora), os parlamentares são legítimos representantes do povo;
- 3 - (Logo), o povo por meio de seus representantes eleitos exerce o poder de emendar os projetos de lei e as propostas de emendas à Constituição.

⁸¹ Cf. J. J. Gomes Canotilho [...] O princípio democrático-normativo como princípio complexo. Em primeiro lugar o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer o controle crítico da divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos. É para esse sentido participativo que aponta o exercício democrático do poder, a participação democrática dos cidadãos, o reconhecimento constitucional da participação direta e ativa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático, e o aprofundamento da democracia participativa. Com a consagração de uma inequívoca dimensão representativa do princípio democrático, a Constituição teve em conta não só a mudança estrutural desta dimensão nos modernos Estados, mas também a necessidade de dar eficiência, seletividade e racionalidade ao princípio democrático (orientação *'output'*). Afastando-se das concepções restritivas de democracia, a constituição alicerçou a dimensão participativa como outra componente essencial da democracia. As premissas antropológico-políticas da participação são conhecidas: o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política (orientação *'input'*). Entre o conceito de democracia reduzida a um processo de representação e o conceito de democracia como otimização de participação, a Lei fundamental “apostou” num conceito “complexo-normativo”, traduzido numa relação dialética (mas também integradora) dos dois elementos – representativo e participativo. CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª. Edição. Coimbra: Almedina, 2003, p. 288-289.

Portanto, a argumentação lógica acima é válida e permite perceber que o exercício do poder de emendar do parlamentar é um poder-dever de agir, em razão da legitimidade conferida aos parlamentares eleitos através do voto direto dos cidadãos, que delegam poder aos seus representantes, nesse sistema democrático. A democracia como regime político é governo do povo⁸². Todavia, há crítica na doutrina, por todos, Manoel Gonçalves Filho aduz que:

A representação envolve em primeiro lugar um grave problema jurídico. Qual é a natureza dessa ligação entre povo e representante, entre eleitor e eleito, entre o que escolhe, mas obedece e o que é escolhido, porém manda? A primeira resposta é a da teoria do mandato. Entre o eleitor e o eleito haveria uma relação assimilável à existente no Direito Privado entre mandante e mandatário.

Entretanto, não se pode assimilar o mandato representativo ao mandato do Direito Privado. O mandatário representante não está, como o procurador, adstrito a seguir as instruções do mandante. Nem pode ser a qualquer tempo destituído ou substituído, nem tem contas a prestar, salvo moralmente, a quem o constituiu, ao conjunto de cidadãos. Nem age em nome apenas dos que nele votaram mas em nome de todos e do todo, o povo ou nação.

Tão frouxa é, pois, a relação que, de modo mais realista, outra teoria — a da investidura — procura interpretá-la. O representante não recebe da escolha popular, da eleição, um mandato propriamente dito. Prova disso é a proibição do mandato imperativo, a proibição de o representante aceitar dos que o designam instruções vinculantes, como ocorria com os mandatários nos Estados Gerais da monarquia francesa — proibição essa universal.

Da eleição resulta que o “representante” recebe um poder de querer, é investido do poder de querer pelo todo, torna-se a vontade do todo. A eleição, a escolha do representante, é, portanto, uma atribuição de competência. Nada o vincula, juridicamente, à vontade dos eleitores. No máximo, reconhece-se que a moral e o seu próprio interesse o impelem a atender os desejos do eleitorado. A moral porque a eleição não se obtém sem promessas... O próprio interesse porque o tempo trará nova eleição...

Mas não se olvide que o representante, no posicionamento clássico, foi escolhido porque é mais capaz do que seus eleitores. Sabe ele melhor do que estes qual é o interesse de todos inclusive dos eleitores que dele discordam. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 454-458).

Nada obstante à crítica realizada pelo renomado autor, pode-se verificar à luz da Constituição de 1988 que, caso o parlamentar exerça o poder do povo a ele delegado, em função de seus próprios interesses, em detrimento do interesse dos cidadãos, suas emendas perdem legitimidade e, portanto, juridicidade, posto que, são contrárias aos princípios constitucionais, rompendo-se com o sistema interno estabelecido, desde a

⁸² O “povo” é empregado nesta pesquisa como sinônimo de cidadão. Cf. Norberto Bobbio [...] “O povo é uma abstração, cômoda, mas também, como já dissemos falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e interesses, são uma realidade. BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**; organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniella Beccaccia Versiani - Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 380.

norma princípio estruturante (princípio democrático – ‘input’) até a norma regra concretizadora (regras do Congresso Nacional – Resolução n.º 1 de 2006 do CN – ‘output’).

Dessa forma, caberá às instituições exercerem controle interno, por exemplo, Poder Legislativo através da (CMO), conforme art. 70 da CRFB/1988 e arts 75 e 77 da Lei n.º 4.320 de 1964, e o controle externo, art. 71 c/c 74 da CRFB/1988 e arts 81 e 82 da Lei n.º 4.320 de 1964 (TCU, STF) sobre as emendas parlamentares daqueles que, em exercício, ajam além ou aquém do poder a eles delegado pelo povo, ocorrendo, portanto, incompatibilidade das preposições com as normas constitucionais, legais e regimentais. Ou ainda, por meio de auditorias, relatórios, e decisões do TCU, bem como, por exemplo, pelo controle de constitucionalidade em ações demandadas pelos legitimados, conforme art. 102, I, ‘a’ c/c art. 103 da CRFB/1988, junto ao STF, conforme se verifica na declaração de voto do Ministro Benjamin Zymler do TCU, na sessão de 30 de junho de 2021, sobretudo, dos itens de n.º 39 e 42, da deliberação acerca das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, nos termos do art. 71, I da CRFB/1988.

39. Ocorre que, na LDO 2020, com a redação conferida pela Lei 13.957/2019, houve a criação de uma nova modalidade de emenda de relator-geral, com identificador de resultado primário RP-9, não relacionada a correções de ordem técnica, mas sim decorrente de alterações de programações do projeto de lei orçamentária, o que estaria em contrariedade com a Resolução 1/2006-CN e com o a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) **na ADI 1050, a qual fixou as balizas para as emendas parlamentares ao PLOA. De acordo com o julgado, tais proposições legislativas não devem importar aumento da despesa prevista e precisam guardar afinidade lógica com a proposição original.**

42. O relatório menciona a existência de três ações de arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 850, 851 e 854) ajuizadas no STF, nas quais os autores buscam a declaração de inconstitucionalidade do indicador de resultado primário RP-9. **Segundo os autores, essas emendas não possuem previsão constitucional expressa e deveriam ser destinadas apenas a correções e ajustes técnicos do orçamento, na forma prevista na Resolução n.º 1/2006-CN. E, da forma como apresentadas, não possuem “informações individualizadas e publicizadas”,** de forma que não seria possível identificar os parlamentares que fizeram a indicação dos recursos nem a destinação específica das verbas. (TCU, 2021) (grifos nossos).

Observa-se que há controle sobre o poder de emendar a legislação-orçamentária (a emendabilidade legislativo-orçamentária), a fim de que os parlamentares cumpram com suas respectivas obrigações assumidas durante a campanha perante os cidadãos que os elegeram, agindo, portanto, durante o mandato em nome do povo. Evitando-se

abusos no exercício do poder-dever de emendar, por exemplo, que o parlamentar realize uma emenda individual e destine direito público para uma ONG de um familiar, em uma nítida ação desviante.

Em análise contraposta com o ordenamento jurídico francês⁸³ pode-se perceber certas similitudes com o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo, em matéria financeira e orçamentária, nota-se que em ambos os ordenamentos jurídicos o exercício financeiro coincide com 1 ano; que a estrutura da Corte de Contas é similar; normatividade da “Loi organique relative aux lois de finances” – (LOLF) é, guardadas as peculiaridades locais, similar a normatividade trazida pela Lei n.º 4.320/1964 e a LC n.º 101 de 2000 (LRF), além o modelo orçamentário adotado em ambos os ordenamentos ser o orçamento programa, de caráter “autorizativo”. Neste ponto, deve-se ressaltar que será visto a frente, de maneira mais detalhada, a natureza jurídica do orçamento público no Brasil, sobretudo, a partir das modificações promovidas na Constituição de 1988, através do fenômeno da emendabilidade constitucional.

Dito isso, verifica-se que o Conselho Constitucional Frances analisou a constitucionalidade da “*Loi organique n.º 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*”, a fim de mensurar a possibilidade de os parlamentares emendarem a lei orçamentária. Nesse contexto, entendeu o Conselho Constitucional francês, em uma espécie de interpretação conforme a Constituição, que os parlamentares poderiam

⁸³ Cf. Marcus Abraham, [...] A França é um Estado unitário, porém descentralizado em coletividades territoriais dotadas de poder administrativo e não político. Possui uma Constituição sintética, havendo nela apenas uma determinação de que as leis de finanças deverão prever os recursos e as despesas estatais de acordo com o previsto numa lei orgânica (loi organique) relativa à organização dos poderes, cuja hierarquia é superior à das leis ordinárias. Essa lei é a Loi organique relative aux lois de finances – LOLF, cujo objeto é muito similar ao das brasileiras Lei n.º 4.320/1964 e Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, na reforma constitucional de 2008, foi incluída no art. 34 da Lei Maior a previsão da loi de programmation de finances publiques (Lei de Programação das Finanças Públicas – LPFP), que tem por finalidade orientar o legislador e administrador francês na elaboração do orçamento anual considerando as finalidades atuais da União Europeia. Existem ainda outros dois tipos de lei financeiras no ordenamento jurídico francês: loi de finances rectificative e loi de règlement. O orçamento público francês é um orçamento-programa autorizativo, elaborado anualmente, seguindo os parâmetros dispostos na LOLF, e elaborado com base em cinco princípios: anualidade, universalidade, unidade, especialidade e o princípio da sincerité, consagrado pela LOLF. É um orçamento legislativo, baseado na premissa de que o povo, por meio de seus representantes no Parlamento, é quem possui legitimidade democrática para determinar quais são suas principais necessidades e o que deve ter prioridade na alocação de recursos públicos. O controle da execução orçamentária na França se dá por quatro formas: pela própria Administração; pela Cour des comptes; pela Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF); e pelo Parlamento. A LOLF introduziu um novo conceito de gestão pública, substituindo o controle preventivo de conformidade efetuado pelos controladores financeiros por um controle a posteriori da eficácia da gestão da despesa pública. Finalmente, as coletividades locais possuem certa autonomia para elaborar seus orçamentos, porém são subordinadas às orientações do poder central, e recebem seus recursos por intermédio dos repasses que o Estado faz, podendo estes serem vinculados, não vinculados ou objeto da péréquation (redistribuição de recursos, seja das coletividades mais ricas para as mais pobres, seja do próprio Estado para as suas coletividades). ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 326-327.

emendar a lei orçamentária desde que não houvesse aumento de despesa, em respeito aos princípios constitucionais orçamentários, sobretudo, aos princípios do equilíbrio financeiro e da sinceridade. Conforme se verifica entre os itens 42 a 45, 60 e 62; e 93 a 99 da decisão n° 2001-448 DC:

Quant à la création de budgets annexes ou de comptes spéciaux et à l'affectation de recettes budgétaires :

42. Considérant que le second alinéa du I de l'article 18 réserve à une loi de finances le pouvoir de créer un budget annexe et d'affecter une recette à un budget annexe ; que les premier et dernier alinéas de l'article 19 contiennent des prescriptions analogues s'agissant des comptes spéciaux ; que la loi organique pouvait prévoir de telles règles dans le respect de la Constitution ;

43. Considérant, toutefois, que le premier alinéa du II de l'article 18 dispose qu'« un budget annexe constitue une mission, au sens des articles 7 et 47 » ; que constitue également une mission chacun des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers, qui sont dotés de crédits conformément aux dispositions combinées du premier alinéa du II de l'article 20 et des articles 21 à 24 ; que la mission constitue une charge au sens de l'article 40 de la Constitution, ainsi que le prévoient les articles 7 et 47 de la présente loi organique;

44. Considérant, dès lors, que les amendements parlementaires présentés en la matière ne pourront être regardés comme recevables que s'ils n'ont ni pour objet ni pour effet de créer une mission ou d'accroître le montant global des crédits de la mission;

45. Considérant que, sous cette réserve, le second alinéa du I de l'article 18 et l'article 19 sont conformes à la Constitution;

[...]

Quant à l'article 32:

60. Considérant que l'article 32 énonce le principe de sincérité des lois de finances, en précisant : « Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler » ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ;

62. Considérant que, dans ces conditions, l'article 32 est conforme à la Constitution;

[...]

En ce qui concerne la recevabilité des amendements :

95. Considérant que l'article 47 prévoit les conditions de recevabilité des amendements aux projets de lois de finances, présentés par le Gouvernement et les membres du Parlement ; que son premier alinéa dispose : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission » ; que constituent des « amendements s'appliquant aux crédits » les amendements aux articles de la seconde partie de la loi de finances de l'année visés au 1^o et au 3^o du II de l'article 34, les amendements s'appliquant aux modifications des mêmes articles par les lois de finances rectificatives, les amendements aux dispositions analogues figurant dans les lois visées à l'article 45 et, enfin, ceux destinés à rectifier les ajustements de crédits opérés en loi de règlement ;

96. Considérant que, combinées avec celles figurant à l'article 7, ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs

programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ;

97. Considérant que le dix-huitième alinéa de l'article 34 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution habilite la loi organique, pour le vote des lois de finances, à assimiler la « mission » à la « charge » mentionnée à l'article 40 de la Constitution ;

98. Considérant que le deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique, aux termes duquel : « Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », permettra, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation ; qu'enfin, son troisième alinéa rend irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions de la loi organique ;

99. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 47 est conforme à la Constitution; (CONSEIL CONSTITUTIONNEL Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001).⁸⁴

⁸⁴ Tradução livre cf. itens 42 a 99 da **Decisão n° 2001-448 DC**: *Quanto à criação de orçamentos anexos ou contas especiais e à alocação de receitas orçamentária*: 42. Considerando que o segundo parágrafo do I do artigo 18 reserva a uma lei de finanças o poder de criar um orçamento anexo e de destinar uma receita a um orçamento anexo; que o primeiro e o último parágrafos do artigo 19 contêm prescrições similares em relação às contas especiais; que a lei orgânica poderia prever tais regras em conformidade com a Constituição; 43. Considerando, entretanto, que o primeiro parágrafo do artigo 18 II prevê que "um orçamento anexo constitui uma tarefa, na acepção dos artigos 7 e 47"; que cada uma das contas de dotações especiais e contas de assistência financeira, que são dotadas de dotações de acordo com as disposições combinadas do primeiro parágrafo do artigo 18 II, também constitui uma tarefa do artigo 20 e dos artigos 21 a 24; que a missão constitui um encargo no sentido do artigo 40 da Constituição, conforme previsto nos artigos 7 e 47 desta Lei Orgânica; 44. Considerando, portanto, que as emendas parlamentares apresentadas nesta matéria só podem ser consideradas admissíveis se seu propósito ou efeito não for criar uma nova missão nem aumentar o montante total das dotações da missão; 45. Considerando que, sujeito a esta reserva, o segundo parágrafo do I do artigo 18 e o artigo 19 estão em conformidade com a Constituição. [...] Cf. itens 60 e 62 da decisão n° 2001-448 DC: - *Quanto ao artigo 32*: 60. Considerando que o artigo 32 estabelece o princípio de sinceridade dos atos financeiros, especificando: "Sua sinceridade será avaliada à luz das informações disponíveis e das previsões que delas possam razoavelmente derivar"; que se segue que o princípio da sinceridade não tem o mesmo alcance no que diz respeito às leis de liquidação e outras leis financeiras; que, no caso da lei financeira do ano, das leis financeiras de emenda e das leis especiais adotadas de acordo com os procedimentos de emergência previstos no artigo 45, a sinceridade se caracteriza pela ausência de qualquer intenção de distorcer os contornos gerais do equilíbrio determinado pela lei financeira; [...] Considerando que, sob estas condições, o artigo 32 é coerente com a Constituição. Cf. itens 95 a 98 da decisão n° 2001-448 DC: No que diz respeito à admissibilidade de emendas: 95. Considerando que o artigo 47 prevê as condições de admissibilidade das emendas aos projetos de lei de finanças, apresentadas pelo Governo e pelos membros do Parlamento; que seu primeiro parágrafo 20 estados: "Na acepção dos artigos 34 e 40 da Constituição, entende-se que o ônus, no que diz respeito às emendas aplicáveis às dotações, é a missão"; que "emendas aplicáveis às dotações" são emendas aos artigos da segunda parte da lei de finanças do ano referido no 1° e 3° do II do artigo 34, emendas aplicáveis a modificações dos mesmos artigos pelas leis de finanças emenda, emendas a disposições similares que aparecem nos atos referidos no artigo 45 e, por último, aquelas destinadas a retificar os ajustes de dotações feitos na lei de liquidação; 96. Considerando que, em combinação com as disposições do artigo 7, essas disposições dão aos membros do Parlamento a nova opção de apresentar emendas aumentando as dotações de um ou mais programas ou dotações incluídas em uma missão, desde que as dotações da missão não sejam aumentadas; 97. Considerando que o décimo oitavo parágrafo do artigo 34 e o primeiro parágrafo do artigo 47 da Constituição habilitam a lei orgânica, para a votação das leis de finanças, a assimilar a "missão" ao "encargo" mencionado no artigo 40 da Constituição; 98. Considerando que o segundo parágrafo do artigo 47 da lei orgânica, segundo o qual: "Todas as emendas devem ser fundamentadas e acompanhadas do desenvolvimento dos meios que as justificam", tornará possível, no âmbito dos procedimentos de exame da admissibilidade financeira, verificar a realidade da compensação; que finalmente, seu terceiro parágrafo torna inadmissíveis as emendas que não cumpram uma ou outra das disposições da lei orgânica; 99. Considerando que decorre do acima exposto que o artigo 47 é coerente com a Constituição. **Decisão n° 2001-448 DC de 25 de julho de 2001**; Disponível

Assim, observa-se que o poder de emendar o orçamento francês sofre limitação quantitativa na medida em que, de regra, somente pode intervir qualitativamente no orçamento a fim de redirecionar os recursos para outros programas evitando-se desequilíbrio orçamentário e aumento descontrolado das despesas públicas, de maneira desvinculada da receita, o que se faz também com fundamento no princípio da sinceridade conforme entendimento do Conselho Constitucional francês, demonstrado nos termos de sua jurisprudência abaixo:

Jurisprudence du Conseil: Décision n° 2000-442 DC - 28 décembre 2000 - Loi de finances pour 2001

(...) - SUR L'ARTICLE 46:

Considérant que l'article 46, relatif à l'équilibre des ressources et des charges de l'État, encourrait, selon les requérants, plusieurs griefs d'inconstitutionnalité ; qu'ils soutiennent que cet article « ne comporte pas d'évaluation du montant des ressources d'emprunt et de trésorerie » ; qu'ainsi, la loi de finances ne comprendrait pas les « voies et moyens qui assurent son équilibre financier » ; que ne seraient pas respectés les principes de sincérité et d'universalité, en raison de l'affectation de recettes au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, ainsi que du caractère, selon eux, arbitraire de l'évaluation du montant des recettes du compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ; que les plafonds de charges manqueraient également à la sincérité ;

Considérant qu'ainsi qu'il ressort du contenu des rapports parlementaires, le Parlement a disposé, lors de l'examen du projet de loi de finances, des informations auxquelles il a droit sur le montant des ressources d'emprunt et de trésorerie destinées au financement du solde général ; que l'état A annexé à l'article critiqué présente, par ligne de recettes, les voies et moyens assurant l'équilibre financier ; que, comme il résulte de la décision susvisée du

29 décembre 1999, ni les recettes ni les dépenses du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, qui n'incombent pas par nature à l'État, ne doivent nécessairement figurer dans la loi de finances ; que, compte tenu des éléments dont dispose le Conseil constitutionnel, aucune erreur manifeste n'entache l'évaluation des recettes du compte d'affectation spéciale précité, ni la sincérité des plafonds de charges fixés à l'article critiqué ; Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs dirigés contre l'article 46 doivent être rejetés;

(...) (Décision n° 2000-442 DC - 28 décembre 2000 - Loi de finances pour 2001)⁸⁵

em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001448DC.htm>>. Acesso em 29 de agosto de 2022

⁸⁵ Tradução livre: **Decisão n° 2000-442 DC** [...] sobre o artigo 46: Considerando que o artigo 46, relativo ao equilíbrio dos recursos e encargos do Estado, incorreu, segundo os requerentes, várias objeções de inconstitucionalidade; que eles sustentaram que este artigo "não inclui uma avaliação do montante do empréstimo e dos recursos de caixa"; que, portanto, a lei financeira não incluiu as "formas e meios que asseguram seu equilíbrio financeiro"; que os princípios de sinceridade e universalidade não seriam respeitados, devido à alocação de receitas ao fundo para financiar a reforma das contribuições patronais à seguridade social, bem como o caráter arbitrário da avaliação do valor da receita na conta para a alocação da receita da venda de ações e direitos da empresa; que os tetos dos encargos também seriam insinceros;

Trata-se, portanto, do princípio da sinceridade orçamentária, já utilizado inclusive no julgamento da ADI n.º 4.663, no STF, em 15 de outubro de 2014, no voto do Ministro Marco Aurélio. Ademais, segundo a doutrina de Marcus Abraham “visa a coibir os orçamentos considerados “peças de ficção”, que acabam sendo realizados em desacordo com a realidade econômica e social, com base em receitas “superinflacionadas” e despesas inexequíveis, motivados por fins eleitoreiros” (ABRAHAM, 2018, p. 348-349).

Dessa forma, percebe-se que tanto no orçamento brasileiro, quanto no orçamento francês há possibilidade de emendas parlamentares, guardadas as respectivas realidades econômicas, financeiras, políticas e sociais. Há o poder de emendar. A doutrina brasileira é silente nesse ponto. Para um posicionamento mais preciso, vale esclarecer três conceitos fundamentais que, ao serem rechaçados, a contrário senso, corroboram com a posição de um poder-dever de emendar aqui defendida, com base no princípio democrático já bastante analisado.

Não há se falar em um direito subjetivo do próprio parlamentar de emendar, porque este significa “o poder de ação assegurado legalmente a toda pessoa, para defesa e proteção de bens materiais ou imateriais, do qual decorre a faculdade de exigir a prestação ou abstenção de atos, ou o cumprimento da obrigação, a que outrem esteja sujeito”. (SILVA; DE PLÁCIDO, 2008, p. 479).

Igualmente, rechaça-se o argumento de ser uma faculdade do parlamentar em emendar a lei, pois este vem do latim *facultas*, que de maneira geral possui o significado do “poder que se tem para que se faça alguma coisa, de ordem física ou moral. Juridicamente exprime o próprio exercício do direito subjetivo da pessoa, exteriorizado pela *facultas agendi* (faculdade de agir, o exercício do direito subjetivo)”. (SILVA; DE PLÁCIDO, 2008, p. 594-595).

Considerando que, como resulta claramente do conteúdo dos relatórios parlamentares, o Parlamento teve à sua disposição, durante o exame do projeto de lei de finanças, as informações a que tem direito sobre o montante de empréstimos e recursos de caixa destinados ao financiamento do saldo geral; que a declaração A anexa ao artigo criticado apresenta, por linha de receita, as formas e meios de assegurar o equilíbrio financeiro; que, como resulta claramente da decisão acima mencionada da 29 de dezembro de 1999, nem a receita nem as despesas do fundo de financiamento da reforma das contribuições patronais à seguridade social, que não são, por sua natureza, de responsabilidade do Estado, devem necessariamente constar da Lei de Finanças; que, tendo em vista as informações de que dispõe o Conselho Constitucional, nenhum erro manifesto vicia a avaliação da receita da referida conta de dotação especial, nem a sinceridade dos limites máximos de despesas fixados no artigo criticado; Considerando que decorre do acima exposto que as reclamações contra o artigo 46 devem ser indeferidas. **Decisão n.º 2000-442 DC - 28 de dezembro de 2000 - Lei de Finanças para 2001.** Disponível em:< https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2001448dc/doc3.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

Além disso, não se pode confundir com o termo prerrogativa que vem do latim *praerogativa*, que “tem o sentido de vantagem, privilégio, de imunidade, a primazia deferida a certas pessoas, em razão do cargo ocupado, ou do ofício que desempenham”. (SILVA; DE PLÁCIDO, 2008, p. 1085-86), e designa, portanto, um direito atribuído com o caráter de exclusividade à pessoa.

Enfim, o poder-dever de emendar é obrigação inerente ao cargo de parlamentar que ao ser investido no cargo através de seu mandato tem por delegação o dever de agir em nome dos cidadãos, da sociedade que o elegeu.

Nada obstante a isso, há outras vozes na doutrinação das quais se entende que o poder de emendar do parlamentar é uma faculdade inerente ao seu mandato, de acordo com Eduardo Bastos Furtado de Mendonça, “é mais do que razoável sustentar que o mandato conferido a cada congressista lhe confere a faculdade de se manifestar e influir concretamente em todas as discussões travadas na Casa Legislativa”. (MENDONÇA, 2010, p. 58-59). Em argumento de reforço, o referido autor entende que “não por acaso o STF tem reconhecido que os parlamentares têm direito subjetivo à estrita observância do processo legislativo constitucional” (MENDONÇA, 2010, p. 59) e, portanto, têm legitimidade ativa, para impetrarem Mandado de Segurança em função de ilegalidades no processo legislativo.

Nesse sentido, tem-se o julgado paradigma do STF de Relatoria do Ministro Carlos Velloso:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. I. - **O parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. Legitimidade ativa do parlamentar, apenas.** II. - Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves (leading case), RTJ 99/1031; MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello, RDA 191/200; MS 21.303-AgR/DF, Ministro Octavio Gallotti, RTJ 139/783; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, "DJ" de 12.09.2003. III. - Inocorrência, no caso, de ofensa ao processo legislativo, C.F., art. 60, § 2º, por isso que, no texto aprovado em 1º turno, houve, simplesmente, pela Comissão Especial, correção da redação aprovada, com a supressão da expressão "se inferior", expressão dispensável, dada a impossibilidade de a remuneração dos Prefeitos ser superior à dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. IV. - Mandado de Segurança indeferido. (MS 24642, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004, DJ 18-06-2004 PP-00059 EMENT VOL-02156-02 PP-00211). (Grifos nossos)

Além disso, o poder de emendar do parlamentar, na perspectiva do STF, não se confunde com o poder de iniciar o processo de formação das leis, conforme se verifica abaixo:

ADI - CÓDIGO DE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO (ART. 87 E PARÁGRAFO ÚNICO; ART. 88 E §; ART. 89 E PARÁGRAFO ÚNICO) - SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS - MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - INICIATIVA RESERVADA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - PROCESSO LEGISLATIVO - LIMITES DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR - EMENDABILIDADE DOS PROJETOS DE LEI EM TEMA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - A QUESTÃO DO ART. 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A cláusula constitucional que confere exclusividade ao Tribunal de Justiça para instaurar o processo legislativo em tema de organização e divisão judiciárias do Estado não impede os parlamentares de oferecerem emendas ao correspondente projeto de lei. **O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal. - O projeto de lei sobre organização judiciária pode sofrer emendas parlamentares de que resulte, até mesmo, aumento da despesa prevista.** O conteúdo restritivo da norma inscrita no art. 63, II, da Constituição Federal - que concerne exclusivamente aos serviços administrativos estruturados na Secretaria dos Tribunais - não se aplica aos projetos referentes à organização judiciária, eis que as limitações expressamente previstas, nesse tema, pela Carta Política de 1969 (art. 144, § 5., *in fine*), deixaram de ser reproduzidas pelo vigente ordenamento constitucional. A ausência da lei nacional reclamada pelo art. 236 da Constituição não impede o Estado-membro, sob pena da paralisação dos seus serviços notariais e registrais, de dispor sobre a execução dessas atividades, que se inserem, por sua natureza mesma, na esfera de competência autônoma dessa unidade federada. A criação, o provimento e a instalação das serventias extrajudiciais pelos Estados-membros não implicam usurpação da matéria reservada à lei nacional pelo art. 236 da Carta Federal. (ADI 865 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993, DJ 08-04-1994 PP-07225 EMENT.VOL-01739-03 PP-00552). (Grifos nossos)

As emendas no orçamento público – emendas legislativo-orçamentárias – do orçamento pelo acordo com o glossário⁸⁶ orçamentário do Congresso nacional, são entendidas como:

Meio através do qual os membros do Poder Legislativo (individualmente ou através de órgãos colegiados como Comissões ou Bancadas) atuam sobre o projeto de lei orçamentária anual apresentado pelo Poder Executivo, acrescentando, suprimindo ou modificando itens. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual, como proposições legislativas que são, recebem detalhada regulamentação por parte dos regimentos internos das diferentes instituições legislativas e respectivas normas internas complementares que

⁸⁶ SENADO FEDERAL. **Glossário**. Disponível em: < <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/lista/E> > Acesso em 23 de setembro de 2022.

tratam do processo legislativo (no âmbito do Congresso Nacional, a regulação da tramitação faz-se por meio da Resolução 01/2006-CN, de 22 de dezembro de 2006, D.O.U. 26.12.2006). A apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária é ocasião de especial relevância na atuação parlamentar, pois por meio delas os representantes eleitos podem influir na alocação dos recursos públicos em função dos objetivos e compromissos políticos que orientam seu mandato de representação. Os diferentes aspectos da lei orçamentária anual podem ser objeto de emendas: Emendas à Receita (inclusão, exclusão ou modificação em rubrica ou valores da previsão de receita do projeto de lei orçamentária); Emendas à Despesa (inclusão, exclusão ou modificação em rubrica ou valores da autorização de despesas do projeto de lei orçamentária); e Emendas de Texto, relativas a modificações na parte inicial do projeto de lei que contém o texto da mesma (não incluindo, portanto os quadros contendo a especificação de receitas e despesas que constituem o cerne da lei orçamentária). Todas as categorias de emendas são objeto de severas restrições quando ao seu conteúdo e objetivos, contidas no artigo 166 da Constituição Federal, nos artigos 12 a 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n.º 101, de 04 de maio de 2000) e do art. 33 da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964. (SENADO FEDERAL, 2022)

Dessa forma, podem-se verificar as emendas ao orçamento público, segundo o autor, como forma de concretização do sistema normativo interno intrínseco ao processo orçamentário brasileiro através do fenômeno da emendabilidade legislativo-orçamentárias propostas pelos parlamentares individualmente ou através de comissões ou bancadas. As emendas individuais, no âmbito do orçamento da União, são de autoria dos Deputados Federais ou Senadores aos projetos de lei de matérias orçamentárias. O número máximo de emendas individuais por parlamentar ao PLOA é definido pelo art. 49, parágrafo único, da RCN n.º 1/2006 (cada parlamentar poderá realizar até 25 emendas ao PLOA), ao PLPPA, pelo art. 98, (10 emendas) ao PLDO, pelo art. 88, cada parlamentar poderá realizar até 5 emendas) e, ao Projeto de Crédito Adicional, pelo art. 108, RCN n.º 1/2006, (até 10 emendas). Além disso, têm-se as emenda de relator, tratando-se de emenda à programação da despesa a fim de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitadas a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e atender às especificações dos pareceres preliminares.

Já as emendas coletiva de autoria das bancadas estaduais no Congresso Nacional relativa a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal. O número máximo de emendas de bancada ao PLOA é definido pelo art. 47, § 1º, I e II, da RCN n.º 1/2006, (podem ser apresentadas no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação, além de 3 emendas de remanejamento) ao PLPPA, pelo art. 97, II, (até 5 emendas) e, ao PLDO, pelo art. 87, II, RCN n.º 1/2006, art. 46 (até 5 emendas). Não se confundem com as emendas coletivas de autoria das comissões permanentes de cada

uma das Casas do Congresso Nacional. O número máximo de emendas de comissão ao PLOA é definido pelo art. 44, § 1º, da RCN nº 1/2006 (até 8 emendas, sendo 4 de apropriação e 4 de remanejamento), ao PLPPA, pelo art. 97, I, (5 emendas) e, ao PLDO, pelo art. 43 e art. 87, I. RCN nº 1/2006 (até 5 emendas).

Nesse contexto, ao se desenvolver a pesquisa acerca do fenômeno da emendabilidade tanto constitucional, quanto legislativo-orçamentária, deve-se ter em mente os poderes da República brasileira que dialeticamente contribuem para esse fenômeno de maneira mais intensa e direta. Destacando-se o Poder Executivo e o Legislativo (o poder judicial e órgão independentes serão tratados em um trabalho a parte), a fim de não se perder os contornos do objeto de pesquisa aqui delineado.

Dessa forma, podem ser traçadas reflexões acerca do Presidencialismo e a política de coalizão no Brasil, destacando-se a crescente imposição do Poder Legislativo sobre o processo decisório e autonomia administrativa do Poder Executivo, através do poder de emendar a legislação-orçamentária,

O Presidencialismo é um sistema de governo. A experiência norte-americana a partir da Constituição da Filadélfia de 1787 demonstrou a viabilidade do referido sistema, sobretudo, em uma República. A característica marcante é a centralização na figura do Presidente da República das chefias de governo e de Estado. Outras características que se destacam são: a autonomia do Presidente em face do Poder Legislativo, por ser escolhido pelo voto direto e possuir mandato fixo de quatro anos, além de não depender da manifestação de confiança do Poder Legislativo só podendo ser derrubado em situações excepcionais que configurem crime de responsabilidade mediante processo de impeachment.⁸⁷ Foi adotado no Brasil com a instauração da República em 1889 e consagrados na Constituição de 1891 nos artigos 6º, II, 'c', 41 e seguintes, que tratam do Poder Executivo.⁸⁸

⁸⁷ SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-1/presidencialismo>. Acesso em 13 de dezembro de 2021.

⁸⁸ Cf. BRASIL, Constituição de 1891. [...] Art. 6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926) [...] I - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais: a) a forma republicana; b) o regime representativo; c) o governo presidencial; [...] Art. 41 - Exerce o Poder Executivo o Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, como chefe eletivo da Nação. (Vide Lei nº 9, de 1891) [...] § 1º - Substitui o Presidente, no caso de impedimento, e sucede-lhe no de falta o Vice-Presidente, eleito simultaneamente com ele. § 2º - No impedimento, ou, falta do Vice-Presidente, serão sucessivamente chamados à Presidência o Vice-

O Presidencialismo manteve-se no Brasil, ressalvados alguns momentos em que houve a experiência do parlamentarismo, no período de Regência (entre os anos de 1835 e 1837), ainda na transição entre Monarquia e República; e posteriormente entre os anos de 1961 e 1963, por força da Emenda à Constituição de 1946 de n.º 4, de 2 de setembro de 1961, que estabeleceu formalmente o Parlamentarismo como sistema de governo no país, e posteriormente rejeitando-o com o advento da EC n.º 6, de 23 de janeiro de 1963, após plebiscito com resultado contrário ao sistema parlamentar, revogando-se assim a EC n.º 4 de 1961, e se reestabelecendo o sistema Presidencialista na figura de João Goulart, que sofre o Golpe Militar e é destituído do cargo em 01 de abril de 1964, iniciando-se a ditadura no Brasil que vai durar até 1985.

Com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 o Poder Executivo é exercido em sua plenitude pelo Presidente da República. Novo plebiscito foi realizado em 07 de setembro de 1993 para manifestação popular sobre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país, nos termos do art. 2º do ADCT⁸⁹, sendo mantida a República como forma de governo e o Presidencialismo como sistema de governo.

Presidente do Senado, o Presidente da Câmara e o do Supremo Tribunal Federal. (Vide Decreto n.º 19.656, de 1931), § 3º - São condições essenciais, para ser eleito Presidente ou Vice-Presidente da República: 1º) ser brasileiro nato; 2º) estar no exercício dos direitos políticos; 3º) ser maior de 35 anos. Art. 42 - Se no caso de vaga, por qualquer causa, da Presidência ou Vice-Presidência, não houverem ainda decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição. Art. 43 - O Presidente exercerá o cargo por quatro anos, não podendo ser reeleito para o período presidencial imediato. § 1º - O Vice-Presidente que exercer a Presidência no último ano do período presidencial não poderá ser eleito Presidente para o período seguinte. § 2º - O Presidente deixará o exercício de suas funções, improrrogavelmente, no mesmo dia em que terminar o seu período presidencial, sucedendo-lhe logo o recém-eleito. § 3º - Se este se achar impedido, ou faltar, a substituição far-se-á nos termos do art. 41, §§ 1º e 2º. § 4º - O primeiro período presidencial terminará a 15 de novembro de 1894. Art. 44 - Ao empossar-se no cargo, o Presidente pronunciará, em sessão do Congresso, ou se este não estiver reunido, ante o Supremo Tribunal Federal esta afirmação: "Prometo manter e cumprir com perfeita lealdade a Constituição federal, promover o bem geral da República, observar as suas leis, sustentar-lhe a união, a integridade e a independência." Art. 45 - O Presidente e o Vice-Presidente não podem sair do território nacional sem permissão do Congresso, sob pena de perderem o cargo. Art. 46 - O Presidente e o Vice-Presidente perceberão subsídio fixado pelo Congresso no período presidencial antecedente. BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm >. Acesso em 22 de setembro de 2022.

⁸⁹ Cf. art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. (Vide emenda Constitucional n.º 2, de 1992). BRASIL, **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct >. Acesso em, 22 de setembro de 2022.

Sérgio Abranches (1988, p. 5-34) chama a atenção para o que ele definiu como Presidencialismo de Coalizão,⁹⁰ no Brasil através de alguns arranjos institucionais que mesmo antes da Constituição de 1988 já podiam ser percebidos, a partir das coalizões partidárias necessárias e frequentemente utilizadas no cenário multipartidário repleto de problemas, dentre os quais a desigualdade social e a carência de realização de políticas públicas, a fim de se resguardar minimamente os direitos fundamentais previstos na Constituição. De acordo com o autor a formação de coalizões tem três momentos típicos:

Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

É o trânsito entre o segundo e o terceiro momentos que está no caminho crítico da consolidação da coalizão e que determina as condições fundamentais de sua continuidade. A formação do governo, a elaboração de seu programa de ação e do calendário negociado de eventos têm impacto direto sobre a estabilidade futura. Numa estrutura multipartidária, marcada pelo fracionamento, o sucesso das negociações, na direção de um acordo explícito que compatibilize as divergências e potencialize os pontos de consenso, é decisivo para capacitar o sistema político a atender ou conter legitimamente demandas políticas, sociais e econômicas competitivas e a formular um programa coerente e efetivo. Nesse acordo têm importância tanto à substância das medidas quanto o seu calendário. Somente assim é possível estabelecer uma base concreta de compromisso, alicerçada na seleção encadeada de medidas, que evita, ao mesmo tempo, a sobrecarga inicial de reivindicações contraditórias e a frustração precoce dos principais setores que compõem a coalizão. A observância desses compromissos, ainda que ajustada às circunstâncias constitui um dos requisitos essenciais para a legitimidade e continuidade da coalizão. (ABRANCHES, 1988, p. 27-28).

Nesse contexto, pode-se perceber uma relação entre as emendas individuais, a execução orçamentária e o apoio ao governo, pois o Presidente da República busca manter apoio político através da coalizão com outros grupos partidários no Congresso Nacional. Segundo Pereira e Muller (2002, p. 267) a execução das emendas individuais “é um dos mecanismos mais importantes de que o Executivo dispõe para negociar suas preferências com sua coalizão no Congresso”. Para os autores, o Poder Executivo, através de uma “troca de interesse”, consegue aprovar projetos de governo em função

⁹⁰ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.** *Dados – Revista de ciências sociais*, vol. 31, p. 19-27.

do controle que detém do processo orçamentário, sobretudo, no que tange à execução orçamentária das emendas individuais, de maneira a garantir que os parlamentares votem a favor dos projetos de interesse do governo, na medida em que autoriza a execução das emendas individuais, e ao mesmo tempo, pune os que não votaram nesses projetos ao não executar as emendas propostas por estes.

Todavia, essa tese seria refutada por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (2008, p. 133-150) que através de pesquisa empírica entre os anos de 1996 e 2001 perceberam que a execução das emendas individuais deve ser tomada como parte de um pacote mais amplo envolvido nos acordos partidários que tratam da participação dos partidos na coalizão que sustenta o governo. Para os autores não há uma moeda de troca, mas sim duas faces de uma mesma moeda.

Note-se que o referido estudo é anterior às modificações ocorridas na Constituição Orçamentária entre os anos de 2015 e 2021. No período estudado pelos autores, predominava a concepção de que a Lei orçamentária possuía natureza jurídica de Lei formal e meramente autorizativa, com grande influência da teoria clássica sobre o tema já debatido na seção anterior.

Ressalta-se, portanto, que a partir da concepção de que a execução das emendas, individuais, emendas de bancada, emendas do relator, aqui tratadas como o poder de emendar o orçamento contribuiu para reforçar a dinâmica das coalizões entre o Legislativo e o Executivo, porque a barganha no jogo político das coalizões ganha maior intensidade, na proporção que o Poder Legislativo amplia sua influência no processo orçamentário, a partir das Emendas à Constituição de 1988 dos últimos seis anos, que passaram a obrigar a Administração a executar um percentual da programação orçamentária, conforme estabelecido nas emendas dos parlamentares.

A intensidade da política de coalizão ganha novos contornos, com as emendas parlamentares impositivas, atualmente destacando-se as emendas do relator que, inicialmente, destinavam-se ao saneamento de projetos e sistematização de propostas de emendas apresentadas por bancadas, comissões e parlamentares individuais, conforme previsão na Resolução n.º 1 de 2006 do Congresso Nacional, no art. 144, a fim de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal, recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitadas a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto e atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Além disso, é vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado

nos casos de correção de erro de ordem técnica ou legal. Mas, que na atualidade dão ensejo ao debate sobre a transparência das referidas emendas ditas secretas.

O tema chegou ao STF através da Medida Cautelar na ADPF n.º 854/DF cuja ementa da decisão segue abaixo:

O Tribunal, por maioria, referendou a decisão que conheceu em parte da arguição de descumprimento e, nessa extensão, deferiu o pedido de medida cautelar requerido, para determinar ao Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), à Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia as seguintes medidas: (a) quanto ao orçamento dos exercícios de 2020 e de 2021, que seja dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral (RP-9), no prazo de 30 (trinta) dias corridos; (b) quanto à execução das despesas indicadas pelo classificador RP 9 (despesas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual), que sejam adotadas as providências necessárias para que todas as demandas de parlamentares voltadas à distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, à qual assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como sejam garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, *caput*, e 163-A da Constituição Federal, com o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, também no prazo de trinta dias corridos; e (c) quanto ao orçamento do exercício de 2021, que seja suspensa integral e imediatamente a execução dos recursos orçamentários oriundos do identificador de resultado primário nº 9 (RP 9), até final julgamento de mérito desta arguição de descumprimento. Tudo nos termos do voto da Relatora, vencidos parcialmente os Ministros Gilmar Mendes e Nunes Marques. Falaram: pelo requerente, o Dr. André Maimoni; pelo interessado Presidente da República, o Ministro Bruno Bianco Leal, Advogado-Geral da União; pelo Senado Federal, o Dr. Thomaz Gomma de Azevedo, Advogado-Geral do Senado Federal; e, pela Câmara dos Deputados, o Deputado Federal Hugo Leal. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 9.11.2021 a 10.11.2021.

Nesse ponto tem-se a seguinte indagação: as imposições decorrentes das emendas de bancada e das emendas individuais no orçamento público da União sugerem uma realocação de recursos públicos para os “locais eleitorais” em busca de possíveis reeleições?

A resposta inicial foi articulada através do estudo desenvolvido por Fernando Limongi e Argelina Figueiredo⁹¹ ao contestarem a alegação de que emendas individuais

⁹¹ LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. **The Public Budget in the Democratic Constitutional State and Chronic Deficiency in the Management of Public Finances in Brazil.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002> Acesso em: 13 de dezembro de 2021.

são cruciais para um sistema de troca de favores com a Administração por parte de parlamentares interessados em políticas distributivas, como forma de garantir sua reeleição.

Ao analisar os fundos alocados por meio de emendas do Congresso, sua distribuição em diferentes programas do governo e votações nominais na Câmara dos Deputados de 1996 a 2001, os autores mostram à época, que: emendas individuais não são priorizadas pelo Congresso na aprovação do orçamento ou a Administração em sua implementação, a filiação partidária explica tanto os votos do plenário da Câmara quanto à implementação de emendas individuais, o que é para eles uma variável explicativa na relação Executivo-Legislativo, não havendo assim relação direta provável entre as alocações de recursos e a pretensão de possíveis reeleições.

Ocorre, todavia, que no período estudado de 1996 a 2001 não havia as imposições constitucionais que estão em vigor hoje. Havendo, portanto, mudança substancial no cenário político e jurídico analisado à época, que induz interesse acadêmico e requer pesquisa aprofundada, sobretudo a partir das – emendas do relator – que estão na ordem do dia e impõem uma nova dinâmica na relação entre Executivo e Legislativo.

Há, portanto, uma nova perspectiva para a separação de poderes. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, assim como as Constituições que a precederam, consagra como princípio fundamental do Estado brasileiro a *separação de poderes* em seu art. 2º, segundo o qual, “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. E, no art. 60, § 4º, inciso III lhe atribui proteção especial, de modo que não cabe sequer ao Poder Constituinte Reformador propor emenda tendente a abolir a separação de poderes. Há vedação expressa.

Nota-se pela redação do referido dispositivo que a Constituição manteve a fórmula “independentes e harmônicos entre si”, conforme José Afonso da Silva (2008, p. 44) trata-se de “cláusula própria da divisão de Poderes do Presidencialismo. No Parlamentarismo uma tal cláusula não tem sentido, principalmente porque prevalece o princípio oposto, da colaboração entre os Poderes.”

A ideia clássica de Separação de Poderes inspirada em John Locke⁹² e aperfeiçoada por Montesquieu⁹³ está pautada pela noção de poder limitado, em que o

⁹² LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

homem investido de poder tende dele abusar até que encontre limites. E, o poder só pode ser limitado pelo próprio poder – *le pouvoir arrête le pouvoir*. Nesse sentido, o Estado possui três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, cada qual exercendo suas respectivas funções. Imperioso para Montesquieu que no Estado, para que exista liberdade política faz-se necessário que o poder não esteja concentrado em um único órgão. Havendo, assim, o controle do poder pelo poder.⁹⁴ Hans Kelsen tece crítica ao termo “separação de poderes” defendendo que o poder não se separa, ele é único e por isso o termo mais adequado seria “divisão de poderes”⁹⁵

Além disso, cabe ressaltar que na cláusula de poder fundamenta-se nas noções de *independência* e *harmonia*, não havendo qualquer tipo de subordinação no exercício das funções típicas. Há uma preponderância no desempenho das funções típicas, e o controle recíproco entre os órgãos, sobretudo através do exercício de suas funções atípicas, de modo a haver um *sistema de freios e contrapesos*, técnica adotada no Brasil por influência norte-americana, conforme se verifica nos artigos federalistas em (MADISON, artigo LI, 1987, p. 349-353).

Segundo Paulo Bonavides (2007, p. 74-75) “o sistema de freios e contrapesos constitui a primeira correção essencial que se impôs ao referido princípio como decorrência da prática constitucional, bem que não estivesse ausente das reflexões de Montesquieu”, mantendo-se o equilíbrio entre as funções de Poder.

Nada obstante a isso, há relevante evolução interpretativa da teoria da separação de poderes⁹⁶, e nessa perspectiva destacam-se autores como Bruce Ackerman (2014, p.

⁹³ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de, 1689-1755. **Do espírito das leis**; introdução e notas de Gonzague Truc; tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, - 2ª Ed, - São Paulo: Abril Cultural, coleção os pensadores, 1979..

⁹⁴ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. **Do Espírito das Leis**. Introdução e notas de Gonzague Truc; introdução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. – 2. Ed – São Paulo: Abril Cultural, 1979. Coleção os Pensadores.

⁹⁵ KELSEN, Hans. **La Garantie Jurisdictionnelle de la Constitution**. La Justice Constitutionnelle in Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, 1928, p. 197-247.

⁹⁶. De acordo com Dalmo de Abreu Dallari: [...] A Crítica recente lembra a polêmica a respeito dos poderes e das funções do Estado. A separação de poderes foi concebida em um momento histórico que se pretendia limitar o poder do Estado e reduzir ao mínimo sua atuação. Mas a evolução da sociedade, que atingiu profundamente o Estado. Este passou a ser cada vez mais solicitado a agir, ampliando sua esfera de ação e intensificando sua participação nas áreas tradicionais. Tudo isso impôs a necessidade de uma legislação muito mais numerosa e mais técnica, incompatível com o modelo de separação de poderes. O legislativo não tem condições para fixar regras gerais sem ter conhecimento do que já foi ou está sendo feito pelo Executivo e sem saber de que meios este dispõe para atuar. O Executivo, por seu lado, não pode ficar à mercê de um lento processo de elaboração legislativa, nem sempre adequadamente concluído, para só então responder às exigências sociais, muitas vezes graves e urgentes. (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 27ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 221-222). Em sentido semelhante entende Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto que: [...] No constitucionalismo contemporâneo, a significativa mudança no papel do Estado, que passou a intervir de

13-23) que busca superar a tese trazida por Montesquieu em sua análise, afirmando que “a ideia de três poderes ignora o surgimento, em nível mundial, de novas formas institucionais que não podem ser categorizadas como: legislativas, judiciais ou executivas. Isto levaria a um conjunto diferente de desafios normativos”, propondo uma nova separação de poderes que dê conta dos desafios da modernidade enfrentados pelos governos atuais.

Em sentido semelhante, Christoph Möllers (2013, p. 23) a separação de poderes não deve ser entendida como um puro instrumento de restrição do poder político, porque também é um instrumento que constitui esse poder, não existindo nesse contexto uma estrutura legítima de poderes separados, sem um legislador político, mas a ideia de um "legislador político" em si não é puramente política.

Christoph Möllers realiza uma análise aprofundada do fenômeno da separação de poderes em um contexto nacional e internacional tendo como parâmetro a União Europeia com suas peculiaridades, desconstruindo a ideia de um Estado tradicional e construindo a ideia de legitimidade das instituições para lidar com a nova perspectiva de Estado internacional. Ao analisar a divisão de poderes a subdivide em três perspectivas:

A primeira, Christoph Möllers (2013, p. 43-50) destaca a separação de poderes como um preceito para a divisão entendendo-a como a compreensão mais simples do fenômeno de modo que as diferentes funções desempenhadas no Estado devem ser divididas entre os órgãos. Mas, aparentemente, esse preceito não pretende levar a uma dissolução ou dissociação completa da política. Algo deve manter tudo unido, e esse algo também deve conectar os poderes uns com os outros.

A segunda perspectiva refere-se ao meio de freios, o exercício da autoridade é modulado até que um equilíbrio geral seja alcançado. Para o autor ao se comparar a ideia de equilíbrio com o entendimento de separação discutido antes, surge uma relação ambígua: em seu sentido fraco, a obrigação de dividir os poderes é uma obrigação de distingui-los, mas essa distinção é uma condição necessária para controlar o equilibrar

forma muito mais intensa nas relações sociais e econômicas, levou a uma crise no princípio da separação dos poderes. Afinal, conter ao máximo o Estado pode não ser a melhor estratégia, se o que se pretende não é o Estado mínimo e absentista, mas sim poderes públicos que atuem energeticamente em prol dos direitos fundamentais e interesses sociais relevantes. Porém, ao invés de simplesmente abandoná-lo, o novo constitucionalismo adotou leitura renovada do princípio da separação de poderes, aberta a arranjos institucionais alternativos, desde que compatíveis com os valores que justificam tal princípio. Tais valores, por outro lado, foram enriquecidos por novas preocupações, que vão além da contenção do poder, envolvendo a legitimação democrática do governo, a eficiência da ação estatal e a sua aptidão para a proteção efetiva dos direitos fundamentais. (SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho.** Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012, p. 248.

entre eles. Mas uma separação estritamente compreendida impede todo contato entre essas instituições. A compreensão da separação de poderes como um regime equilibrado de controles protege o intercâmbio mútuo entre as instituições. Essa troca mútua serve para restringir o poder pelo poder, realizando uma importante justificativa para a doutrina da divisão de poderes.

A terceira perspectiva indica poderes e ramos: a separação de poderes como proibição da usurpação de poder. Locke e Montesquieu já haviam reconhecido que a ideia de poderes separados deve incluir dois aspectos diferentes: o estabelecimento de instituições governamentais e a atribuição de certos deveres a essas instituições. As noções comuns de poder, *pouvoir* e *gewalt* obscurecem essa distinção, uma vez que "poder" linguisticamente abrange tanto o detentor do cargo - o Rei - quanto o que ele faz: digamos, assinar uma sentença de morte. Toda teoria útil da separação de poderes, entretanto, deve definir precisamente essa distinção, que também desempenha um papel importante em muitos textos constitucionais modernos.

Nesse contexto, para o autor a divisão de poderes como uma proibição da usurpação de poderes constitui a mais importante, bem como a mais complicada das três perspectivas acerca da separação de poderes. Por duas razões, primeiro porque é mais adequado para desenvolver um conceito de poderes separados do que os outros e segundo porque as contradições nos fundamentos, bem como nos significados da separação de poderes, podem ser mais bem fundidas em um modelo que atribui certos poderes a certas instituições.

No Brasil a divisão de poderes em meio ao sistema Presidencialista de coalizão permite utilizar o orçamento público, ou melhor, o processo de elaboração da programação orçamentária, como possível instrumento de análise da relação existente entre as funções distribuídas, principalmente, entre o Executivo o Legislativo, pois as funções de Estatais dependem de dinheiro público para realizarem suas atividades típicas e atípicas. Trata-se da autonomia financeira.

Dessa forma Eduardo Bastos Furtado de Mendonça (2010, p. 140-141) elenca quatro funções do sistema orçamentário ligadas à divisão de poderes:

- I – Garante a independência orgânica de cada Poder na vertente de sua autonomia financeira necessária à garantia de seu funcionamento regular, sem que a liberação fique condicionada à decisão política de outra instância estatal;
- II – Funciona como instrumento de controle da Administração Pública, estabelecendo os objetos possíveis de gastos e seus limites;

III – Indica a possibilidade financeira do Estado, fornecendo um panorama das arrecadações e do montante de dinheiro público disponível, pressupondo-se um nível razoável de congruência entre as previsões orçamentárias e sua execução real;

IV – É pressuposto de efetividade de parte importante das decisões tomadas pelo Poder Público, em todas as suas esferas. Sempre que a realização concreta dessas decisões demandarem gasto de dinheiro público, haverá implicações orçamentárias, ainda que essas sejam omitidas ou ignoradas.

Logo, percebe-se a importância da evolução do orçamento público no contexto histórico brasileiro está diretamente relacionada à luta da sociedade pela democracia, operando-se maior controle das funções públicas do Estado Democrático de Direito, através da matéria financeira. Podendo servir como instrumento útil de aferição da divisão de poderes no ordenamento jurídico pátrio e também em uma perspectiva política.

Dito isso, volta-se a um dos pontos centrais deste capítulo, que trata da crescente imposição do Poder Legislativo sobre o processo decisório e autonomia administrativa do Poder Executivo acerca do orçamento público da União, a partir dos §§ 10 e 11 acrescentados ao art. 165, dos §§ 11 e 12 do art. 166, bem como do acréscimo do art. 166-A ao texto da CRFB/1988. Partindo dessa premissa lógico-normativa, pode-se verificar a natureza jurídica do orçamento público no Brasil nos dias atuais.

Para tanto, faz-se uma digressão à doutrina clássica que entendia o orçamento público, como “peça que continha a previsão de receitas e a autorização de despesas, sem preocupação com os planos governamentais e com interesses efetivos da população. Era mera peça contábil de conteúdo financeiro” (OLIVEIRA, 2019, p.536).

No final do século XIX ao tratar da Administração Financeira já se fazia menção ao orçamento do Estado aduzindo que “em todos os países constitucionais representativos, a ação do governo no que diz respeito à receita e despesa pública encontra-se como o direito da representação nacional”, em cuja “fixação de receitas e despesas para um período determinado, em regra um ano, constitui-se o que se chama de orçamento do Estado – (*budget* na França e na Inglaterra do vocábulo normando – *bougett* – bolsas ou sacos)” (CAVALCANTI, 1896, p. 21). Enfatiza-se semanticamente a ideia de bolsa, através da noção de que o Governo caminhava com uma bolsa até as portas do Poder Legislativo, para que este deliberasse a justa medida entre receitas e despesas, com o fito de fixar em Lei o destino do tributo arrecadado.

Assim, o orçamento público segundo o aspecto financeiro “é o ato de previsão de receita e de fixação de despesas, cuja legalidade se estabelece, tomando a forma legal

ou jurídica, após sua aprovação” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2008, p. 986), somem-se a isso o aspecto técnico, decorrente da orientação contabilística, em que se calça, para fiscalização de sua execução. Não são espécies diferentes, mas características integradas no mesmo documento. Ademais, mostra-se como um balanço de valores, do qual decorre a feição econômica.

Conceitua-se orçamento público nos Estados Democráticos como “ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.” (BALEIRO, 1955, atual, 2015, p. 525).

Vale dizer que o orçamento público, para parcela respeitável da doutrina, “é lei formal, que apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, concepção que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro” (TORRES, 2005, p. 96).

Tem sido defendida, entre nós, principalmente sob a influência da obra de Jeze, por inúmeros autores de prestígio, ao longo de muitos anos e de várias escrituras constitucionais. É bem verdade que a dicotomia entre lei formal e lei material, nos outros campos do direito, vem sendo asperamente criticada, pois enfraquece o princípio da legalidade e produz o agigantamento das atribuições do Executivo, deixando indefinido e incerto o contorno dos direitos da liberdade, que compõem o aspecto materialmente legislativo excluído da competência da Administração, mas em tema de orçamento, ainda é importante, eis que visa a retirar da lei anual qualquer conotação material relativamente à constituição de direitos subjetivos para terceiros, sem implicar perda de sua função de controle negativo do Executivo no que concerne aos limites do endividamento e das renúncias de receita. (TORRES, 2005, p. 96-97).

Dessa forma, defendia-se a tese de que, a Lei orçamentária é Lei formal de caráter autorizativo, pois apenas prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, para quem, era a definição que melhor se adaptava ao direito constitucional brasileiro. E, de onde se percebia a natureza autorizativa do orçamento público, na medida em que não criava direitos subjetivos para seus destinatários.

A respeitada teoria tem perdurado por décadas no Brasil, podendo-se verificar, por exemplo, o entendimento da 1ª Turma do STF ao apreciar o RE n.º 34. 581/DF, em 10 de outubro de 1957, com a seguinte ementa: "Conceito de lei orçamentária". O simples fato de ser incluída uma verba de auxílio no orçamento, que depende de apreciação do governo, não cria direito subjetivo a seu recebimento". Destacando-se,

portanto, o caráter de Lei formal à Lei Orçamentária, tendo como parâmetro a Constituição de 1946.

Todavia, com as recentes alterações ocorridas na Constituição orçamentária através das Emendas à Constituição de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, observa-se que a doutrina especializada tem destacado uma releitura acerca da natureza jurídica da Lei orçamentária no Brasil.

Nesse sentido, as alterações promovidas pelo fenômeno da emendabilidade, defende a natureza jurídica impositiva do orçamento público, pois, o orçamento público a partir das modificações “deve ser executado da maneira como o Parlamento o votou, de modo que os recursos públicos sejam destinados às necessidades que, nele definidas, se formaram como uma decisão política” (LOCHAGIN, 2016, p. 15). Na linha de raciocínio do autor os orçamentos incompletos ou inexatos são prejudiciais a toda a sociedade e denotam um mau trabalho do Poder Executivo, ou ainda uma tentativa deliberada de fugir das responsabilidades, somando-se a isso a falta de controle do Poder Legislativo.

Passa-se, portanto, de uma percepção da natureza jurídica da Lei Orçamentária que vai do viés autorizativo ao viés impositivo. E, a referida argumentação ganha força, sobretudo, com o advento do §10 do art. 165 da CRFB/1988, incluído pela Emenda Constitucional n.º 100 de 2019, segundo o qual “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

O §10 do referido artigo trouxe de maneira geral, expressa e incisiva, o que de maneira mais específica a Emenda à Constituição de n.º 86 de 2015, já vinha sinalizando ao consagrar a “execução obrigatória” de determinadas categorias da programação orçamentária, a partir do acréscimo dos §§ 9º, 10 e 11 ao art. 166 da CRFB/1988, cujos conteúdos, em apertada síntese dizem que as emendas individuais ao Projeto de Lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde, do qual será computado para fins do inciso I do §2º do art. 198 da CRFB/1988, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais e determinando a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações referidas no montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida

realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na Lei Complementar prevista no §9º do art. 165 da CRFB/1988, o que abria margem para o que Fernando Veiga Barros e Silva e Fernando Moutinho Ramalho Bittencour (2015, p. 13) chamaram de “janelas orçamentárias”, que potencializa, dentre outros problemas, o início de obras que de antemão já se sabe que não seriam acabadas por falta de recursos orçamentários, o que de algum modo tentou-se mitigar com a nova redação dada ao inciso III ao § 9º do art. 165 da CRFB/1988 pela EC n.º 100 de 2019 acrescentando-se o §12 do art. 166, que também sofreu alteração por esta Emenda, a fim de ampliar a garantia de execução às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior e no §13 limitando a execução obrigatória das programações orçamentárias previstas nos §§11 e 12 àquelas que não possuam impedimentos de ordem técnica. O que vem demonstrando uma crescente impositividade da execução da previsão orçamentária, notadamente através dos percentuais estabelecidos no art. 166 da CRFB, que modificam o cenário administrativo em que 100% da previsão orçamentária era, antes de 2015, autorizativo e que com o advento das EC n. 86 e 100 passou a 97,8%, pois 1,2% destina-se às emendas individuais e 1% destina-se às emendas de bancada estaduais.

Nada obstante a isso, pode-se perceber que em meio aos avanços e retrocessos trazidos pelas alterações ocasionadas pela emendabilidade, a EC n.º 102 de 2019 buscou mitigar, com a inclusão do §11 e seguintes no art. 165 da CRFB/1988, a impositividade expressa trazida pelo §10 do mesmo artigo. O que sugere uma corrente intermediária entre aquelas que defendem a natureza jurídica autorizativa e impositiva, verificando-se uma impositividade mitigada. Nota-se que ao subordinar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a execução impositiva da programação orçamentária ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, não impedindo o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais, bem como não se aplicando nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, e aplicando-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias, a execução obrigatória ganha regras limitadoras claras e a impositividade perde força, seja porque demonstra, de forma cabal, que a execução obrigatória do orçamento público recai apenas sobre uma pequena parcela do todo (2,2%), além da técnica de contingenciamentos, ou ainda, porque o Poder Executivo

mantém um Presidencialismo de Coalizão pautado por um amplo direito de iniciativa das Leis orçamentárias, além de deter o poder de agenda e de veto, mantendo-se um cenário de negociações entre o Executivo e o Legislativo, atualmente com um movimento de expansão do Poder Legislativo sobre a execução orçamentária, o que antes não havia, e tem fomentado um Presidencialismo de coalizão, que tem de ceder mais, na disputa pelo poder, a partir dessas “novas regras do jogo”.

O que foi potencializado através da EC n.º 105 de 2019 que incluiu o art. 166-A a CRFB/1988 para que as emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual possam alocar recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida, tem como justificativa o aporte direto de recursos oriundos das emendas individuais aos fundos de participação dos Entes, buscando desburocratizar a execução das referidas emendas, além de revigorar a autonomia dos Entes federados, conforme seção 3.1.1 deste trabalho.

Nota-se que as alterações promovidas pelas Emendas à Constituição Orçamentária já mostram repercussão no STF, pois o Plenário ao julgar a Medida Cautelar na ADI n.º 6.670/DF⁹⁷ decidiu pela suspensão do art. 136-A, §7º, da Constituição do Estado de Rondônia, de maneira a afastar a aplicação de norma estadual que estabeleça limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166 da CRFB/1988. Em expressa manifestação do princípio da simetria, na medida em que se impõe aos Estados e Municípios entes da Federação que queiram “importar” as emendas impositivas que o façam através de emendas às suas Constituições Estaduais⁹⁸ ou às Leis Orgânicas Municipais⁹⁹,

⁹⁷ STF, ADI n.º 6670/DF, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2021 [...] Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 136-A, §7º, da Constituição do Estado de Rondônia. 3. Medida cautelar deferida pelo Plenário. Precedente: ADI 6.308 MC-Ref, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 29.6.2020. 4. Normas gerais de direito financeiro. Competência da União. 5. Destinação obrigatória de emendas individuais à lei orçamentária. Necessidade de norma de constituição estadual observar o disposto no art. 166 da Constituição Federal. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 6670, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2021, processo eletrônico DJe-192 divulg 24-09-2021 public 27-09-2021).

⁹⁸ STF, ADI 5274, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2021, [...] EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 120-A E 120-B DA CONSTITUIÇÃO DE SANTA CATARINA, ALTERADA PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 70, DE 18.12.2014. AUDIÊNCIA PÚBLICA REGIONAL: ESTABELECIMENTO DE PRIORIDADES NO ORÇAMENTO. CARÁTER IMPOSITIVO DE EMENDA PARLAMENTAR EM LEI ORÇAMENTÁRIA. CARÁTER FORMAL DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA ATÉ AS EMENDAS CONSTITUCIONAIS N. 86/2015 E 100/2019. NORMA ANTERIOR. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, antes das Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019, manifestava-se pelo caráter meramente formal e autorizativo da lei orçamentária. 2. Ao enumerarem percentuais específicos para as emendas impositivas,

posteriormente às alterações promovidas na CRFB/1988 através das Emendas à Constituição de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019.

O que permite uma reflexão acerca do federalismo fiscal no Brasil. O pacto federativo “é a forma pela qual se forma e se organiza o Estado Federal. Diz respeito à distribuição de competência entre a União, os Estados membros e os Municípios” (OLIVEIRA, 2019, p. 91). Federação, portanto, é forma de Estado. No Brasil a Federação é excessivamente centralizada nas competências da União.

A Federação brasileira nasce na transição do regime imperial para o regime republicano de governo. Nesta fase de transição, o Governo Provisório baixou em 15 de novembro de 1889 o Decreto n.º 1 “parte de um conjunto de atos sucessivos, cuja combinação produzira uma constituição de bolso, emergencial, para reger o país, evitar o caos e decretar as bases fundamentais da organização política imediatamente

de execução obrigatória, os §§ 9º a 20 do art. 166 da Constituição da República buscaram compatibilizar a discricionariedade do Executivo e a importância do Legislativo na elaboração do orçamento, harmonizando e reequilibrando a divisão entre os Poderes. As Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019 reforçaram o anterior caráter autorizativo das previsões orçamentárias, nos termos da norma constitucional originária, modificada desde as alterações da Constituição da República. 3. A norma questionada, promulgada em 18.12.2014, foi inserida na Constituição de Santa Catarina antes das modificações promovidas no art. 166 da Constituição da República sem observar sequer os limites estipulados pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e n. 100/2019. Inexistência de constitucionalidade superveniente. 4. Ao impor ao Poder Executivo a obrigatoriedade de execução das prioridades do orçamento a Emenda à Constituição de Santa Catarina n. 70/2014 contrariou o princípio da separação dos poderes e a regra constitucional do caráter meramente formal da lei orçamentária até então em vigor na Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucionais os arts. 120-A e 120-B da Constituição de Santa Catarina. (ADI 5274, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-236 DIVULG 29-11-2021 PUBLIC 30-11-2021)

⁹⁹ STF, RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28/06/2021 [...] Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. EMENDAS DE BANCADA. ORÇAMENTO IMPOSITIVO. MODELO FEDERAL. CONSONÂNCIA. ART. 166, §12, CRFB. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUTO-ORGANIZAÇÃO MUNICIPAL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A previsão do instituto de emendas de bancadas, em matéria orçamentária, no âmbito municipal, não contraria o modelo orçamentário estabelecido para a União. 2. O entendimento desta Suprema Corte é de que as normas constitucionais que tratam de processo legislativo, incluído o processo legislativo de leis orçamentárias, são de reprodução obrigatória, por força do princípio da simetria. 3. O constituinte estadual não tem o poder de restringir ou abrandar o poder de auto-organização conferido aos entes municipais nos termos do art. 29 da Constituição Federal. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1301031 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 28/06/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 18-08-2021 PUBLIC 19-08-2021)

estabelecida” (BONAVIDES; ANDRADE, 1991, p. 210). Com o advento da Constituição Federal de 1891, de acordo com Raul Machado Horta¹⁰⁰:

A autonomia do Estado pressupõe, necessariamente, a capacidade de auto-organização, mediante a elaboração da Constituição e das leis que vão preencher o ordenamento autônomo do Estado. É certo que essa capacidade de auto-organização, sendo peculiar a ente autônomo, não pode exteriorizar-se em competência incondicionada, de que os Estados não dispõem. É natural que se submeta o poder constituinte do Estado-Membro às limitações impostas pelos princípios constitucionais que definem a fisionomia do federalismo constitucional e assegurem a primazia da União na matéria de sua competência. Por isso, o poder constituinte do Estado-Membro, seja o originário como o de revisão, é sempre um poder constituinte derivado, pois tem sede e limitações na Constituição Federal que o consagrou. As normas centrais da Constituição Federal condicionam a atividade do constituinte estadual e lhe traçam o campo de atuação autônoma. (HORTA, 1981, p. 19)

O Estado Federal brasileiro é formado por uma composição de Estados-Membros centralizados a partir das competências da União, ampliada com a CF/1967 e a Emenda de 1969, havendo assim, apenas um federalismo *nominal*. Diferente dos Estados Unidos da América, que inicialmente constituiu-se em uma Confederação, mas em 1787 com a Convenção da Filadélfia adota o modelo Federal, descentralizando o poder, a fim de se ampliar os poderes dos entes regionais (SILVA, 2007, p. 99-100). O Brasil centraliza o poder a partir da técnica de repartição de competências que pode ser horizontal ou vertical.

A técnica de repartição de competência administrativa e legislativa horizontal pode ser verificada nos casos em que a Constituição outorga competências privativas aos entes para que estes atuem de maneira separada e independente entre si, de sorte que somente os entes federativos que a titularizam podem exercê-la, por exemplo, conforme ocorre nos arts. 21 e 22 (União), arts. 25 e 18, §4º (remanescente aos Estados), e arts. 29, IV, 30, I e 144, §8º (Município), art. 32 (Distrito Federal – competências reservadas aos Estados e Municípios), todos da CRFB/1988. Já a técnica de repartição de competência vertical pode ser verificada, a partir de uma perspectiva cooperativa entre os entes federados, através de competências conjuntas ou concorrentes entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme se observa nos arts. 23 e 24 da CRFB/1988. Bem como no que tange à distribuição de competência tributária, de maneira geral, art. 153 e 154 (União), art. 155 (Estados e DF), art. 156 (Município), a

¹⁰⁰ HORTA, Raul Machado. **Reconstrução do federalismo brasileiro**. Revista de informação legislativa, v. 18, n. 72, p. 13-28, out./dez. 1981 | Revista brasileira de estudos políticos, n. 54, p. 57-80, jan. 1982, p. 19.

sua respectiva repartição de receita tributária, arts 157 a 162, todos da CRFB/1988. (OLIVEIRA, 2019, p.89-93; GARSON, 2018, p. 24-25).

Nesse contexto, o federalismo fiscal e a complexidade na distribuição de competências funcionais conforme José Maurício Conti¹⁰¹ revela-se através da “forma ideal de distribuição de recursos está íntima e indissociavelmente ligada à maneira pela qual se faz a repartição das competências no Estado Federal”. (CONTI, 2001, p.32), tendo em vista que “a complexidade na distribuição dos recursos acompanha esta complexidade na formação do Estado, haja vista que a distribuição dos recursos, com o já mencionado, guarda estreito vínculo com a distribuição das atribuições entre as unidades que compõem o Estado”. (CONTI, 2001, p. 33).

Trata-se, portanto, de arranjos institucionais que ao longo da História brasileira vêm, paulatinamente agravando o cenário de crises financeiras dos entes federativos, o que eleva sobremaneira, a importância de uma espécie de (re)alocação de recursos do orçamento público da União através das emendas parlamentares individuais e de bancadas estaduais, o que permite refletir sobre essa nova faceta do federalismo fiscal no Brasil a partir das alterações ocorridas na CRFB/1988 através da emendabilidade constitucional dos últimos 8 anos, o que será desenvolvido mais detalhadamente em um trabalho futuro.

¹⁰¹ CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 32-33

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desenvolvida buscou analisar como as recentes mudanças ocorridas na Constituição de 1988 promoveram uma reorientação no processo político orçamentário e impactaram o ciclo do orçamento público da União (objeto geral). E, em especial, no segundo capítulo deste trabalho, o desenvolvimento institucional através do poder de emendar a legislação orçamentária à luz da Constituição de 1988 e sua crescente transformação por meio de emendas constitucionais (objeto específico).

Para tanto, verificou-se através de análise contraposta entre as Constituições de 1946, 1967 e 1988, os processos políticos orçamentários de cada período, pois com o término do Estado Novo, a promulgação da Constituição de 1946, influenciada pelo liberalismo democrático, buscou-se fundamentação na separação de poderes, no pluripartidarismo, na manutenção dos direitos trabalhistas e na intervenção do Estado na ordem econômica, além de se conciliar: União, Estados e Municípios, mantendo-se sob o regime representativo, a República e restaurando-se a Federação, nos termos do art. 1º, *caput*, e §§ 1º e 2º, da CF/1946, adotando-se o princípio democrático, pois “Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Ademais, adotou-se, à época, o modelo tradicional ou clássico de separação de poderes através do art. 36, *caput*, e §§ 1º e 2º, da CF/1946, que em síntese traz a fórmula segundo a qual: os poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) são independentes e harmônicos entre si, sendo vedada a acumulação de funções entre os poderes e possíveis delegações.

Nada obstante, o ambiente institucional poder ser verificado através do Poder Legislativo estruturado de forma bicameral, representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, nos termos do arts. 37 e 61 da CF/1946; e de o Poder Executivo manter o sistema Presidencialista e ter restaurado a figura do Vice-Presidente, ambos eleitos diretamente para o exercício de seus mandatos de cinco anos, devendo, sob ameaça de responder por crimes de responsabilidade, respeitar o livre exercício dos poderes de Estado, a lei orçamentária etc., nos termos do art. 89, *caput*, incisos e parágrafo único da CF/1946, há uma ruptura institucional com o Golpe Militar de 1964, que refletiu, diretamente, no equilíbrio entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, especialmente, em matéria de competência no processo orçamentário – leia-se: *centralização de poder*. O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964 modifica a Constituição do Brasil de 1946 quanto à eleição, ao mandato e aos poderes do

Presidente da República; confere aos Comandantes-em-chefe das Forças Armadas o poder de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, e exclui a apreciação judicial desses atos.

Até a Constituição outorgada em 24 de janeiro de 1967, que encerrou a primeira fase do regime militar, houve mais três Atos Institucionais. O AI n.º 02, de 27 de outubro de 1965, que também modificou a Constituição de 1946 quanto ao processo legislativo, às eleições, aos poderes do Presidente da República, à organização dos três Poderes; suspendeu garantias de vitaliciedade, inamovibilidade, estabilidade e a de exercício em funções por tempo certo; e excluiu da apreciação judicial atos praticados de acordo com suas normas, incluindo os atos complementares decorrentes. O AI n.º 03, de 05 de fevereiro de 1966, o qual fixou datas para as eleições de 1966, dispozo sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados. Já o AI n.º 04, de 07 de dezembro de 1966, convocou o Congresso Nacional para se reunir, extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.

Observa-se, assim, que no período ditatorial houve uma hipertrofia do Poder Executivo em detrimento do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Some-se a isso, a realização de um federalismo hegemônico da União em descompasso com os Estados e Municípios, através do comando da Administração Pública, principalmente, das Forças Armadas, “elaborando no governo um aparato oficial de repressão aos direitos fundamentais, que, por indução, não ofereceram à sociedade civil proteção contra o arbítrio do Estado até a abertura política e a redemocratização do Brasil.” (MORAES, 2018, p. 48).

O fim da ditadura é marcado pela Emenda à Constituição de n.º 26 de 27 de novembro de 1985 que convocou a Assembleia Nacional Constituinte. Há uma abertura “lenta, gradual e segura” para o regime democrático. Desse modo, no dia 1º de fevereiro de 1987, os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reuniram-se, unicameralmente, de maneira livre e soberana, na sede do Congresso Nacional. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalou a Assembleia Nacional Constituinte e dirigiu a sessão de eleição do seu Presidente. A Constituição cidadã foi promulgada, após intensos debates, impasses e negociações, depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte, em 05 de outubro de 1988.

Os arranjos institucionais democráticos afloram com a CRFB/1988. As “regras do jogo” sofrem modificações e o processo orçamentário passa por uma reorientação de seu planejamento através de seus instrumentos legais: o Plano Plurianual, a Lei de Diretriz Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual; e na sua execução. O regime democrático traz consigo o enriquecimento das deliberações, acerca do processo orçamentário da União, amplia-se as lentes de análise do fenômeno, de maneira interdisciplinar, sobre o exercício do poder do chefe do Executivo federal sobre a elaboração e aprovação do orçamento público da União e a liberdade de conformação do Poder Legislativo neste mesmo processo. Logo, percebe-se variações nos arranjos institucionais de cada período e o poder de emendar atualmente desenvolvido pelos parlamentares à luz da Constituição cidadã de 1988.

Nesse sentido, os princípios orçamentários ganham novo fôlego na medida em que estão intrinsecamente relacionados com o “design” institucional democrático. Sol Garson aduz que, “há algumas instituições de particular importância no sentido de garantir, não apenas que o orçamento reflita as escolhas da sociedade, e que sua execução respeite a lei aprovada” (GARSON, 2018, p. 56-57), “instituições orçamentárias”, as quais, na qualidade de *regras do jogo* ou *princípios*, trazem normatividade ao sistema orçamentário pátrio e delineiam seus contornos institucionais. Destacando-se: o princípio da legalidade orçamentária, o da unidade ou totalidade, da universalidade, da exclusividade, da não vinculação ou da não afetação da receita de impostos, da limitação, da transparência, da programação, da especificação, do orçamento bruto. da anualidade orçamentária, do equilíbrio.

Esses princípios são utilizados para construção dos instrumentos de planejamento orçamentário da União, os quais vão seguir o modelo de orçamento programa em consonância com a administração pública gerencial voltada à eficiência dos atos públicos e da boa administração. De modo que se pode afirmar, ainda que em conclusões parciais, que a crescente emendabilidade constitucional promoveu mudanças no desenho institucional do processo do orçamento público no Brasil, pois promoveu mudanças quantitativas e qualitativas, transmutando o grau de impositividade que se reconhece tradicionalmente ao orçamento público e ampliando a participação e o controle do Poder Legislativo no ciclo do processo, através da emendabilidade constitucional, especialmente realizada pelas Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, conforme se verificará no próximo capítulo.

Pois, em linhas gerais, as emendas constitucionais trouxeram reflexos para o grau de emendabilidade legislativo-orçamentária, promovendo-se uma possível releitura da doutrina clássica, acerca do orçamento público e seu processo de elaboração, observando dispositivos Constitucionais e infraconstitucionais, que podem favorecer uma análise mais acurada dos arranjos institucionais promovidos pelo poder de emendar o orçamento público da União. Portanto, analisou-se a evolução do ciclo orçamentário, a partir da elaboração dos 02 Planos Plurianuais (PPA), das 08 Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e das 08 Leis Orçamentárias Anuais (LOA), entre os anos de 2015 e 2022, verificando-se, aspectos quantitativos e qualitativos das emendas parlamentares aos Projetos das Leis Orçamentárias, observando-se o desenvolvimento do fenômeno do poder de emendar na legislação orçamentária da União à luz da Constituição de 1988.

Dito isso, para uma análise mais aperfeiçoada da qualidade das emendas parlamentares, optou-se por verificar as emendas legislativo-orçamentárias da Tabela - 3 e Quadro - 7, do anexo, que tratam das emendas às Leis Orçamentárias Anuais, por estar, em nível operacional da administração pública federal, voltada para eficiência da programação orçamentária, no plano concreto, colocando em ação as metas e prioridades do PPA e as diretrizes da LDO, à luz da perspectiva analítica de Lowndes e Roberts (2013, p. 189-192) a partir dos critérios de robustez e revisibilidade para compor o quadro avaliativo da qualidade institucional das emendas realizadas pelos parlamentares na legislação orçamentária entre os anos de 2015 e 2022. Percebe-se que é através da clareza dos valores, da natureza e eficácia da norma aplicada por terceiros que se extrai o desenho institucional, aferindo-se a robustez da medida adotada. Como a "institucionalização" é um processo contínuo, não é suficiente examinar os valores e a abordagem de aplicação incorporada ao "design" original. Há a necessidade de se avaliar até que ponto a clareza de valor é mantida ao longo do tempo e o desenvolvimento contínuo de estratégias de aplicação. Na prática, quer-se garantir que os novos desenhos institucionais modelem o comportamento dos atores das maneiras desejadas e deem origem a novas e específicas "lógicas de adequação" das emendas ao orçamento. As abordagens para a aplicação podem depender mais ou menos do controle direto ou da construção de compromissos entre os atores (poder-dever de emendas dos parlamentares). Deve-se, portanto, testar as medidas adotadas, verificando-se nelas, se há coerência entre os valores, princípios e regras inseridas no sistema jurídico nacional.

A revisibilidade, por sua vez, segundo Lowndes e Roberts (2013, p. 191-192) traduz-se por dois critérios: primeiro o da flexibilidade, entendida como a capacidade dos desenhos institucionais para adaptação ao longo do tempo e para capturar os benefícios da aprendizagem. E, segundo o da variabilidade, isto é, até que ponto há tolerância de diferentes variantes de “design” em diferentes locais. Em suma, a revisibilidade procura garantir que os arranjos institucionais podem operar em diferentes ambientes e em circunstâncias mutáveis, e que há capacidade para inovação e aprendizado. Avalia-se se a medida, na forma como projetada, tem possibilidades de ser encampada no dia a dia institucional e se, pelas suas regras, tendo em vista o desenho federativo, pode ser manejada por diferentes instâncias.

A esse conjunto adicionou-se, da literatura especializada, critérios utilizados por Adrian Vermeule (2007, p. 05-07) para valoração de arranjos institucionais normativamente orientados: imparcialidade, *accountability*, transparência e deliberação para aferição dos desenhos institucionais.

Para o autor, é por meio de “quatro valores fundamentais do constitucionalismo democrático que se forma algo como o terreno comum entre democratas de diferentes faixas.” (VERMEULE, 2007, p. 27-75). A imparcialidade significa que os funcionários do governo agem de maneira desinteressada, não dando preferência ao seu próprio bem à custa dos outros membros da comunidade política. Agem para promover o bem coletivo. A *accountability* significa que os agentes públicos devem responder por suas ações aos outros membros da comunidade política. Por *transparência* entende (VERMEULE, 2007, p.177) que o sigilo governamental é presumivelmente ruim em uma democracia que funcione bem; os cidadãos devem, em geral, ser capazes de observar a tomada de decisão oficial de alguma maneira, embora possa ser argumentado que existem boas razões democráticas para superar a presunção de transparência em uma variedade de configurações para a tomada de decisão realizada pelos gestores. Já a *deliberação* significa que os agentes públicos devem tomar decisões com base em razões de interesse público, e não em preferências particulares.

Os critérios destacados por Vermeule incluem, como especificações, a ideia de robustez aventada por Lowndes e Roberts. Arranjo institucional robusto é aquele que apresenta coerência com os princípios instrumentais necessários à efetivação sistematizada de direitos através da cidadania ativa, no caso em análise, da cidadania fiscal como instrumento de ação, republicano e plural. Complementa o esforço de delimitação analítica da qualidade institucional das medidas governamentais aqui

analisadas, aportes da Análise de Impacto Legislativo (ANDRADE; SANTANA, 2017, p. 790-795) e de Legística (GUIMARÃES; BRAGA, 2011, p. 88-90)¹⁰².

Nessa direção analítica são enfatizados o processo de formulação das Leis e o processo decisório, sublinhando-se a relevância, na produção normativa, da “generalidade” da Lei no caso orçamentária, dos custos e benefícios implicados e do impacto territorial, bem como a capacidade impositiva da lei e o seu impacto em termos de sua eficiência, eficácia e efetividade (ANDRADE; SANTANA, 2017, p.790-791). Podendo ser apropriado ou pela robustez ou pela revisibilidade, auxiliando na montagem do quadro avaliativo desenvolvido nesta pesquisa para examinar o fenômeno da emendabilidade legislativo-orçamentária, no caso: (o poder de emendar a lei orçamentária anual). O quadro – 8, do anexo, permite analisar qualitativamente, as emendas a incrementar a observância e efetividade dos direitos de cidadania que as motivam.

Conclui-se, mesmo que de modo parcial, que em sua maioria, ressalvados os casos pontuais de veto¹⁰³, as emendas parlamentares aos Projetos de Leis Orçamentárias à despesa foram institucionalmente desenhadas e voltadas ao incremento de seus respectivos programas, na medida em que em termos quantitativos houve uma diminuição das emendas individuais não impositivas e um aumento qualitativo, a partir das emendas de caráter impositivo sejam individuais ou de bancadas estaduais.

Os arranjos institucionais verificados a partir dos critérios de revisibilidade e robustez ora adotados demonstram, a partir do cotejo realizado entre os dados quantitativos e qualitativos das respectivas leis orçamentária, a qualidade da emenda, de sorte a possibilitar a adaptação ao longo do tempo dos desenhos institucionais e capturar os benefícios da aprendizagem e a variabilidade do “design” original em diferentes locais, a partir das medidas do governo federal, na forma como projetada, no desenho federativo brasileiro. Assim, os elementos da regulação e produção da norma sua aplicação na realidade social como fenômeno da linguagem jurídica, voltando-se à operacionalização desses elementos e interpretações de dados, abrindo-se ao exame empírico em favor de uma perspectiva de “engenharia” institucional, a fim de promover

¹⁰² Para os primeiros autores a Legística se subdivide em material e formal. A perspectiva material, em consonância com a problemática abordada, os atos normativos realizados pelo governo federal devem se ocupar da identificação, planejamento e estimativa de receitas e das despesas, passando pela deliberação legislativa, determinando os objetivos e os meios potencialmente aptos a gerar os efeitos pretendidos pela legislação orçamentária, a fim de se efetivarem as programações orçamentárias na fase de execução. A perspectiva formal se destina a aperfeiçoar o círculo de comunicação legislativa, fornecendo princípios, a fim de melhorar a compreensão e o acesso aos textos legislativos e seus anexos.

¹⁰³

a eficácia e efetividade das normas jurídicas, no caso voltadas ao processo orçamentário da União, o que se verificou com o aumento substancial dos valores executados (efetividade na execução orçamentária) a partir da tabela 3 e da figura 2, ambos do anexo.

Dessa forma, pode-se aferir a hipótese prévia, do capítulo dois, segundo a qual a emendabilidade constitucional, especialmente realizada pelas Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022, e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022, promoveu mudanças quantitativas e/ou qualitativas no desenho institucional do processo do orçamento público no Brasil, transmutando o grau de impositividade que se reconhece tradicionalmente ao orçamento público e ampliando a participação e o controle do Poder Legislativo no ciclo do processo.

Verifica-se a partir das tabelas 1 (PPA), 2 (LDO), 3 (LOA) bem como dos Quadros 4 (PPA), 6 (LDO) e 7 (LOA), que houve mudanças quantitativas e qualitativas no desenho institucional do processo do orçamento público no Brasil. Houve uma alteração no número de emendas, percebido através dos gráficos 1 (PPA), 2 (LDO) e 3 (LOA), na medida em que há uma variação tendente a uma diminuição das emendas individuais e aumento das emendas de bancada, quantitativamente e no aspecto qualitativo com o incremento das emendas impositivas de bancadas estaduais, e aspectos institucionais valorativos e principiológicos na qualidade de conteúdo e apresentação das emendas tanto individuais quanto de bancada. As “regras do jogo” são valoradas positivamente na mensuração das respectivas emendas, que por amostragem, foram verificados tanto do PPA, LDO, quando de maneira mais acurada nas LOA’s a partir do quadro – 8 de aferição das Leis Orçamentárias Anuais, no período de 2015 a 2022.

Ademais no capítulo três buscou-se analisar as mudanças ocorridas na Constituição Financeira decorrentes das Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022, de modo a perceber se as modificações resultantes da emendabilidade constitucional, notadamente àquelas afetas ao Poder Legislativo de emendar o

orçamento, contribuem para uma compreensão dialógica e cooperativa da separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Neste ponto, analisou-se o processo legislativo das Emendas Constitucionais e as modificações ocorridas nos arranjos institucionais na Constituição Orçamentária de 1988, através das emendas impositivas: EC de n.º 86 de 17 de março de 2015, EC de n.º 100, de 27 de junho de 2019, EC de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, EC de n.º 105 de 12 de dezembro de 2019; e das emendas de calamidade pública (pandemia Covid-19): EC de n.º 106 de 07 de maio de 2020, EC de n.º 109 de 15 de março de 2021, EC de n.º 119 de 27 de abril de 2022 e a EC de n.º 121 de 10 de maio de 2022.

Sobre as alterações trazidas pelas Emendas à Constituição de 1988 ditas impositivas percebeu-se uma crescente impositividade acerca dos mandados constitucionais de execução do orçamento tanto das emendas individuais (1,2%), quanto de bancadas estaduais (1%), perfazendo-se um total de (2,2%) de um total que antes era de (100%), passando a um total de (97,8%) autorizativo. Há, portanto, uma mudança, mesmo que mínima, do design institucional do processo orçamentário. Além disso, buscou-se através da inclusão do art. 166-A na CRFB/1988 garantir a efetividade na execução das emendas impositivas, para que o dinheiro público chegue ao seu destino, por transferência direta, minimizando-se a burocracia, aumentando-se a efetividade na concretização de políticas públicas.

No que tange às emendas de calamidade pública (Covid-19) verificou-se forte mitigação das regras de controle dos gastos públicos, a fim de ultrapassar as dificuldades impostas pela pandemia, que em nível mundial, assolou a humanidade. A EC n.º 106 de 2020, conhecida como “orçamento de guerra”, assim como a EC n.º 91 de 2016 conhecida como “janela partidária”, utilizou a técnica de não inclusão e/ou alteração formal do texto constitucional, mas compondo o “bloco de constitucionalidade”, plasmou-se no ordenamento jurídico como norma materialmente constitucional avulsa e de vigência temporária, dispôs sobre a inexigibilidade de prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO para contratação por tempo determinado em ações de enfrentamento da calamidade e seus efeitos sociais. Descaracterizou despesas permanentes e dispensou, mesmo que temporariamente, a observância das limitações legais ao aumento de despesa e renúncia de receita. Afastou a regra do § 3º do art. 195 da CRFB/1988, de sorte a permitir que as pessoas jurídicas, mesmo com débito no sistema de seguridade social pudessem contratar com o poder público e receber benefício ou incentivos fiscais. Suspendeu a regra do inciso III do art.

167 da CRFB/1988, que estabelece a “regra de ouro” – pedra de toque da responsabilidade fiscal, segundo a qual se veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo. Entre outros pontos fundamentais, que se tornaram parte do texto constitucional com a EC n.º 109 de 2021, que em conjunto com as Leis Complementares de n.º 172 e 173, ambas de 2020 trataram juridicamente da calamidade pública sem precedentes no Brasil.

Ressalte-se que esta pesquisa, delineando os contornos do objeto de estudo acerca da emendabilidade no processo orçamentário da União, não se furtou de enfrentar o questionamento sobre o poder de emendar do parlamentar. Nesse sentido, trabalhou-se o poder de emendar, em uma dupla perspectiva: a emendabilidade constitucional e a emendabilidade legislativo-orçamentária à luz da Constituição de 1988. Observando-se que o processo político e normativo de fabricação e execução do orçamento público federal, no Brasil, é imanente ao princípio democrático. Ontologicamente o poder de emendar as leis orçamentárias pode ser percebido como um fenômeno caracterizado pelo poder-dever do parlamentar, no exercício de suas atribuições político-jurídicas, de emendar a Lei de maneira geral, a fim de criar, modificar, conservar ou extinguir direitos. No caso orçamentário, dando concretude às programações em um processo dialético entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fim de garantir direitos fundamentais a partir da efetivação de políticas públicas.

Trata-se, pois, de consectário lógico do princípio Democrático, considerado um dos princípios estruturantes, constitutivos e indicativos das ideias diretas básicas de toda ordem constitucional, que ganha concretização através de outros princípios que o densifica, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, como os princípios da soberania popular, da representatividade e, no caso, em maior grau de densidade normativa as regras ao poder de emendar. (CANOTILHO, 2003, p. 1.173-1.174).

Em seguida, tratou-se do processo político e normativo de fabricação e execução do orçamento público federal, traçando reflexões acerca do Presidencialismo e a política de coalizão no Brasil, destacando-se a crescente imposição do Poder Legislativo sobre o processo decisório e autonomia administrativa do Poder Executivo, através do poder de emendar a legislação-orçamentária, verificando-se as emendas à despesa, de acordo com o autor: emendas de relator, de comissão, individuais, e de bancada, destacando-se o

acréscimo dos §§10 e 11 ao art. 165 e do art. 166-A da CRFB/1988, revigorando-se o debate sobre uma nova perspectiva da separação de poderes e o federalismo fiscal no Brasil.

Assim, percebeu-se que as modificações resultantes da crescente emendabilidade constitucional afetaram o modo como a dogmática constitucional disciplina a separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na medida em que se revela, a crescente impositividade do Poder Legislativo através das emendas parlamentares individuais e de bancada, ao orçamento público, de execução obrigatória pelo Poder Executivo, o que antes das modificações era de caráter autorizativo, trazendo uma nova perspectiva para a natureza jurídica do orçamento público da União, entendendo o STF, por simetria, que tais alterações no texto constitucional são de reprodução obrigatória para os entes federativos em suas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, para que somente então posteriormente possam se valer de emendas parlamentares impositivas.

De todo exposto, pode-se extrair algumas premissas, em conclusões parciais de que:

1 – A crescente emendabilidade constitucional de fato promoveu mudanças no desenho institucional do processo do orçamento público afetando o modo como a dogmática constitucional disciplina a separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

2 – A emendabilidade constitucional, especialmente realizada pelas Emendas Constitucionais de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, de n.º 106 de 07 de maio de 2020, de n.º 109 de 15 de março de 2021, de n.º 119 de 27 de abril de 2022, e a de n.º 121 de 10 de maio de 2022, promoveu mudanças quantitativas e qualitativas no desenho institucional do processo do orçamento público no Brasil, transmutando o grau de impositividade que se reconhece tradicionalmente ao orçamento público e ampliando a participação e o controle do Poder Legislativo no ciclo do processo;

3 - As modificações resultantes da emendabilidade constitucional, notadamente àquelas afetas ao Poder Legislativo de emendar o orçamento, contribuem para uma compreensão dialógica e cooperativa da separação de poderes prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, acirrando a política de coalizão utilizada na relação entre os poderes;

4 – Os arranjos institucionais que ao longo da História brasileira, paulatinamente, agravaram os cenários de crises financeiras dos entes federativos, demonstraram, a importância de uma espécie de (re)alocação de recursos do orçamento público da União através das emendas parlamentares individuais e de bancadas estaduais, o que permite refletir sobre essa nova faceta do federalismo fiscal no Brasil a partir das alterações ocorridas na CRFB/1988 através da emendabilidade constitucional dos últimos 8 anos;

5 – Não se pode afirmar, com precisão científica, que as emendas individuais e de bancada no processo de emendabilidade legislativo-orçamentário, são orientadas aos “currais eleitorais” a fim de promoverem a reeleição dos parlamentares que realizaram as emendas ao orçamento público. Para a referida verificação será necessária uma pesquisa empírica voltada para análise desse objeto. Todavia, em análise qualitativa, perceberam-se fortes indícios de pretensões eleitoreiras acerca das emendas;

6 – Verificando-se o fenômeno da emendabilidade, observou-se que este se desdobra em: emendabilidade constitucional e emendabilidade legislativo-orçamentária. A emendabilidade constitucional é um fenômeno político-jurídico inerente ao devido processo legislativo constitucional, cujo fundamento normativo está previsto nos arts. 59, inciso I; 60; 102, inciso I, ‘a’ e inciso II; 103 todos da CRFB/1988; e art. 3º do ADCT, com a finalidade de ampliar ou de reduzir o bloco constitucional, que na qualidade de norma suprema traz estabilidade e racionalização ao ordenamento jurídico, com certa durabilidade, transmitindo, através de sua legitimidade (aprovada pelos representantes do povo e dos Estados), segurança jurídica e confiança à sociedade brasileira. E, a emendabilidade legislativo-orçamentária tem fundamento Constitucional e infraconstitucional, para o (PPA) CRFB/1988, arts. 84, XXIII, e 165, I, e § 1º; ADCT, art. 35, § 2º, I; para a (LDO) CRFB/1988, arts. 51, IV, 52, XIII, 68, 84, XXIII c/c 165, II e §§ 2º e 12, 99, §§ 1º e 3º, 127, §§ 3º e 4º, 134, § 2º, e 165, II, e §§ 2º e 12; e para a (LOA) CRFB/1988, art. 165, III e § 5º. Destacando-se que cada lei do planejamento orçamentário da União tem seu regramento próprio para emendas na Resolução n. 1 de 2006 do Congresso Nacional;

7 - O poder de emendar na perspectiva fenomenológica da emendabilidade legislativo-orçamentária à luz da Constituição de 1988 é imanente ao princípio democrático. Trata-se de um poder-dever do parlamentar, no exercício de suas atribuições político-jurídicas, de emendar a Lei de maneira geral, a fim de criar, modificar, conservar ou extinguir direitos. No caso orçamentário, dando concretude às

programações em um processo dialético entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fim de garantir direitos fundamentais a partir da efetivação de políticas públicas. Não se confundindo com uma faculdade, ou direito subjetivo ou ainda uma prerrogativa do parlamentar de realizar emendas;

8 – A natureza jurídica do orçamento público no Brasil está em um processo de “evolução”, inicialmente entendida como Lei formal de caráter autorizativo, que prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, por todos (TORRES, 2005, p. 96-97). Com as recentes alterações ocorridas na Constituição orçamentária através das Emendas à Constituição de n.º 86 de 17 de março de 2015, de n.º 100, de 27 de junho de 2019, de n.º 102 de 26 de setembro de 2019, 105 de 12 de dezembro de 2019, observa-se que a doutrina especializada tem destacado uma releitura acerca da natureza jurídica da Lei orçamentária no Brasil, defendendo-se a natureza jurídica impositiva do orçamento público (LOCHAGIN, 2016, p. 15). Nada obstante a isso, pode-se perceber que em meio aos avanços e retrocessos trazidos pelas alterações ocasionadas pela emendabilidade, a EC n.º 102 de 2019 buscou mitigar, com a inclusão do §11 e seguintes no art. 165 da CRFB, a impositividade expressa trazida pelo §10 do mesmo artigo. O que sugere uma corrente intermediária entre aquelas que defendem a natureza jurídica autorizativa e impositiva, verificando-se uma impositividade mitigada, modificando-se o cenário administrativo em que 100% da previsão orçamentária era, antes de 2015, autorizativa e que com o advento das EC de n.º 86 e de n.º100 passou a 97,8%, pois 1,2% destina-se às emendas individuais e 1% destina-se às emendas de bancada estaduais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ACKERMAN, Bruce. **Adeus Montesquieu**. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 265, p. 13-23, jan./abr. 2014.

_____. **A Nova Separação de Poderes**. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2009.

AFONSO, J. R.; JUNQUEIRA, Gabriel. **O Federalismo Fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>>. Acesso em 18 de setembro de 2022.

AMARAL FILHO, Jair do. **Princípios do federalismo: contribuições metodológicas para sair do labirinto fiscalista**. In: GUIMARÃES, Paulo Ferraz et al. (Orgs.). Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. [304]-327. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/3086>

ANDRADE, Aparecida de Moura; SANTANA, Héctor Valverde. **Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular**. Rev. Brasil. Polít. Públicas, Brasília, v. 7, nº 3, 2017, p. 781/798.

AZEVEDO, Carlos Alexandre de; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital; MACEDO, Marco Antonio Ferreira (Org.). **Direitos Fundamentais e Estado Fiscal** - Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres (2019) Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres. 1 ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

BARROS E SILVA, Fernando Veiga; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. In: Orçamento em Discussão, no 44, Brasília, Senado Federal, CONORF, 2019.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. – 19ª ed. revisada e atualizada por Hugo de Brito Machado Segundo – Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**; organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniella Beccaccia Versiani - Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**, Malheiros, São Paulo, 8ª. Edição. 2007.

BONAVIDES, Paulo e ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 3ª Ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

BRASIL, Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed.. Brasília, 2022.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 47, n.º 1, p. 07 - 40, 2015. DOI: 10.21874/rsp.v47i1.702. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702>>. Acesso em: 17 ago. 2022.

CAVALCANTI, Amaro. **Elementos de Finanças**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Editora Almedina, 2008.

CORVAL. Paulo Roberto dos Santos. **A Questão Financeira: o desenvolvimento das finanças públicas na passagem do império à república (1850-1906)**. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019.

CORVAL, P. R. S.. **Análise Integral do Direito (AID): primeiras aproximações e apontamentos para a pesquisa no direito público**. Revista de informação legislativa: RIL, v. 54, n. 213, p. 81-111, jan./mar. 2017. Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/213/ril_v54_n213_p81.

CORVAL, P. R. S.. **O Direito Tributário como meio de reorganização econômica ao invés de compensação social: a perspectiva de Unger**. In: TEIXEIRA, Carlos Sávio G.. *Rebeldia Imaginada: instituições e alternativas no pensamento de Roberto Mangabeira Unger*. São Paulo: Autonomia Literária, 2019.

CORVAL, P. R. S.. **A Instituição Fiscal Independente do Senado Federal**. In: Carlos Alexandre de Azevedo Campos; Gustavo da Gama Vital de Oliveira;

Marco Antonio Ferreira Macedo. (Org.). *Direitos Fundamentais e Estado Fiscal - Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres (2019) Estudos em Homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres*. 1ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

CONTI, José Maurício. **O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil**. Tese (titularidade em direito). Universidade de São Paulo, 2017.

_____. José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 27ª Ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição** / Robert A. Dahl; prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - 1. ed. 1. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. - (Clássicos; 9). Disponível em: <

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4881602/mod_resource/content/1/289084901-Robert-Dahl-Poliarquia%20%281%29.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2022.

DUARTE, Tiago. **A lei por detrás do orçamento**. Coimbra: Almedina, 2007, p. 23-89.

FAGUNDES, Seabra. **Novas perspectivas do Federalismo Brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 99, p. 1-11, jan/mar, 1970.

FERREIRA, Pinto. **Teoria geral do Poder Constituinte**. As Constituições do Brasil e a Constituição da 6ª República. Revista de informação legislativa, v. 22, n. 87, p. 139-152, jul./set. 1985. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181628>> Acesso em 08 de junho de 2021

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Instituições e política no controle do Executivo**. Dados, 44 (4), 2001, pp.689-728.

_____. **Government coalitions in Brazilian democracy**. *Brazilian Political Science Review*, 1(2), 2007, pp. 182-216

_____. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova [online]. 1998, n.44, pp. 81-106.

_____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro:FGV Editora, 1999.

_____. **Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária**. Dados. 45(2), 2002, pp. 303-344.

_____. **O Legislativo e a âncora fiscal**. In Rezende, Fernando; Cunha, Armando (orgs.). O orçamento e a transição de poder. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. pp. 55-91.

_____. **Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário**. In Soares, Gláucio Ary Dillon; Rennó, Lucio (orgs.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. pp. 249-280.

_____. **Política orçamentária e presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2008.

GARGARELLA, R.; DOMINGO, P.; ROUX, T.. **Courts and social transformation in new democracies: na insitutional voice for the poor?** Ashgate, 2006.

GARRETT, Elizabeth; GRADDY, Elizabeth; JACKSON, Howell (Edt.). **Fiscal challenges: an interdisciplinary approach to budget policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GARSON, Sol. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios** [recurso eletrônico]. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª ed., rev. ampl. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2012.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**, - 4. ed. rev e atualizada - Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GUIMARÃES, André Sathler; BRAGA Ricardo de João. **Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito**. Revista de informação legislativa, v. 48, n. 191, p. 81-97, jul./set. 2011. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242910> > Acesso em, 02 de julho de 2022.

GRIFFIN, Stephen M.. **Understanding informal constitutional change**. JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES 1 (2015) – Revista Estudos Institucionais, Vol.1, 1, 2015.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015**. In: Orçamento em Discussão, no 45, Brasília, Senado Federal, CONORF, 2019.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

_____. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1998.

HORVATH, Estevão. **Poder executivo e orçamento público**. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERI JR. Nelson. Crise dos poderes da república. São Paulo: RT, 2017.

_____. **O orçamento no Século XXI: tendências e expectativas**. Tese (titularidade em direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HORTA, Raul Machado. **Reconstrução do Federalismo Brasileiro**. Revista de informação legislativa: RIL, v. 18, n. 72, p. 81-111, out./dez. 1981. Disponível em:<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181290/000391929.pdf?squence=3&isAllowed=y>>. Acesso em 18 de setembro de 2022.

_____. **Reconstrução do federalismo brasileiro**. Revista de informação legislativa, v. 18, n. 72, p. 13-28, out./dez. 1981 | Revista brasileira de estudos políticos, n. 54, p. 57-80, jan. 1982, p. 19.

HOU, Yilin (edt.) **Local Government Budget Stabilization: Explorations and Evidence**. Nova Iorque: Springer, 2015.

JIMÉNEZ, Juan Pablo. **Desigualdade, concentração de renda e elites econômicas na América Latina: o papel da política fiscal**. In: AFONSO, J.R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R.O.; SILVEIRA, F.G.. Tributação de Desigualdade. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, FGV Direito Rio, 2017.

LEITE, Harisson. **Manual de Direito Financeiro**. 11ª Ed. São Paulo: Juspodivm, 2022.

LEOPOLDI, Maria Antonieta e CORVAL, Paulo Roberto dos Santos. **Governando por Emendas Constitucionais (EC): política tributária e Constituição**. No prelo.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

_____. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, no 2, 2002, p. 303 a 344.

_____. **The Public Budget in the Democratic Constitutional State and Chronic Deficiency in the Management of Public Finances in Brazil**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582005000400002> Acesso em: 05 de dezembro de 2021.

LIMA, Rodrigo Silva. **Janus em ação**: uma apreciação marxista acerca do papel do fundo público. In: Temporalis, Brasília (DF), ano 15, n. 29, jan./jun. 2015.

LIMONGI, Fernando. **O Novo Institucionalismo e Os Estudos Legislativos: a Literatura Norte-Americana Recente**. Boletim Informativo Bibliográfico, n. 37, p. 3-38, 1994.

_____. **Fazendo eleitores e eleições**: mobilização política e democracia no Brasil pós-Estado Novo. Dados. 58(2), 2015, p. 371-400.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos**. Insight/Inteligência, 14-2001, p. 64-72.

_____. **Em busca do orçamento perdido II: o fisiologismo, se subiu, ninguém viu**. Insight/Inteligência, 15-2001, p. 58-72.

_____. **Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo**. Dados. 48(4), 2005.

_____. **Poder de agenda e políticas substantivas**. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (orgs.) **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Políticas_Substantivas.pdf> Acesso em 15 março de 2022.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **A Execução do Orçamento Público**: flexibilidade e orçamento impositivo. São Paulo: Blucher, 2016.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978

LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter: the new institutionalism in political science**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. In: RAP — Rio de Janeiro 43 (4): 739 -72, JUL./AGO. 2009.

MACEDO, Marco Antonio Ferreira. **A Natureza Jurídica do Orçamento Público e suas Implicações para o seu Processo Decisório: um Problema Concreto da “Constituição Orçamentária” Brasileira?**

MADISON, James. HAMILTON, Alexander. JAY, John. **Os Artigos Federalistas 1787-1788**. Tradução de Maria Luiza Borges. Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1987.

MENDONÇA, Eduardo Bastos de. **A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**, Vol. II. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1953.

MONTEIRO NETO, Aristides (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do Espírito das Leis. In. **Coleção os Pensadores**. Introdução e notas de Gonzague Truc; introdução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. – 2. Ed – São Paulo: Abril Cultural, 1979.

MÖLLERS, Christoph. **The Three Branches**. A Comparative Model of Separation of Powers. New York: Oxford University Press, 2013.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. – 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. – 15. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2011

MULLER, Pierre. **As políticas públicas**. Eduff, 2018.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NABAIS, José Casalta. **Da sustentabilidade do estado fiscal**. In. NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. Sustentabilidade fiscal em tempos de crise. Coimbra: Almedina, 2011.

NETO, José Alves. **Princípios orçamentários: uma análise no contexto das constituições e de leis orçamentárias federais**. Monografia (Especialização em Contabilidade e Orçamento) – Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

NOBLES, Richard; SHIFF, David. **A sociology of Jurisprudence**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2006.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G... **Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

OCDE. **Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control** Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43488756.pdf>>. Acesso em 18 de setembro de 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**. n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 28 de janeiro de 2022.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A economia política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. **Princípios do direito administrativo**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Forense: São Paulo: MÉTODO, 2013

OLIVEIRA, Regis et al. **Lições de Direito Financeiro**. São Paulo: RT, 2016.

_____. Curso de Direito Financeiro. 4a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9ª Ed. São Paulo: Método, 2015.

PEÑA, Andrea Alarcón. **Sustentabilidade Fiscal e Estado Social de Direito**. Disponível em: <<http://www.revistaeft.uff.br/index.php/revista>>. Acesso em 22 de março de 2022.

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.

PORTES, Alejandro. **Economic Sociology: a systematic inquiry**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

RESENDE, 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: Editora FGV, 2015.

ROBINSON, Marc. **Budget reform before and after the global financial crisis**. In: OECD Journal on Budgeting, Volume 2016 Issue 1. Disponível in: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/budget-reform-before-and-after-the-global-financial-crisis_budget-16-5jlv85w7nkf#page1.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira**. **Dados**, 40 (3), 1997. Rio de Janeiro, 1997.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. **Dados**, 45, 2, 2002.

_____. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. A República de 46: **separação de poderes e política alocativa**. In MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs.) A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **O cálculo do conflito: estabilidade e crise na política brasileira**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Manoel Leonardo. **Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma Revisão da Literatura no Período 1994-2005**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB, São Paulo, n. 66, 2.º semestre de 2008.

SANTOS, Adiel. **Caráter da lei orçamentária anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo: Série Orçamento em discussão**, n. 23. Senado Federal/Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle: Brasília, 2016. Disponível em <
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518801/OED0023.pdf?sequence=5>
 >. Acesso em 30 de julho de 2022.

SARMENTO, Daniel; NETO, Cláudio Pereira de Souza. **Direito Constitucional. Teoria, história e métodos de trabalho**. Ed. Fórum, Belo Horizonte, 2012

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano (Edt.). **How democracy works: political institutions, actors and arenas in Latin American Policymaking**. Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, 2010.

SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane; BUDINA, Nina; WEBER, Anke **Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules**. A New Dataset, IMF, Working Paper, WP/12/187, 2012 (Washington: International Monetary Fund).

SCHMIDT, Vivien A. **Discursive Institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse**. In: Annual Review of Political Science, v. II, p. 303-326, 2008.

SHWAB, Klaus. **The forth industrial revolution**. World Economic Forum, 2016.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. (Atual.) 27ª. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVA, Fernando Veiga Barros e BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-44-2019-entre-o-mar-do-201cautorizativo201d-e-a-pedra-do-201cimpositivo-das-emendas201d-sobre-a-possibilidade-de-resgate-institucional-do-orcamento-brasileiro>>. Acesso em 13 de março de 2022.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo. Ed., Revista dos Tribunais, 1973.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. In: SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. (Org.). **Enforcing the rule of the law: the politics of societal accountability in Latin America**. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2000.

_____. <https://upittpress.org/wp-content/uploads/2019/07/9780822958963exr.pdf>

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. Capítulo 1.

TANZI, Vito. **Rethinking Fiscal Federalism: A Critical Evaluation**. 2015. Disponível em: <https://www.joserobertoafonso.com.br/rethinking-fiscal-federalism-tanzi/>>. Acesso em 28 de março de 2022.

_____. **Termites of the state: Why Complexity Leads to Inequality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 15-104.

TEIXEIRA, Carlos Sávio. **Experimentalismo e democracia em Unger**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 80, p. 45-69, 2010.

_____. **Uma filosofia política para a transformação**. Revista Estudos Políticos, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 22-34, 2011.

_____; CHAVES, Vitor Pinto. **Transformação estrutural e direito constitucional**. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 257, p. 91-109, maio/ago, 2011.

UNGER, Mangabeira. What should legal analyses become? New York: Verso, 1996. Versão em português: **O Direito e o Futuro da Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

THÉRET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações**. In: Lua Nova [online], São Paulo, 2003, n. 58, p. 225-254. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>.

TCU. **Manual de Auditoria Operacional**, 2020. Disponível em:< https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf>. Acesso em 17 de setembro de 2022

TOGNOC, Leonard Oliveira; CORVAL, Paulo. Roberto dos. Santos. **Saúde de curto prazo: as ações e os gastos do governo federal na área de saúde pública durante a pandemia Covid-19**. In. **CRISE PANDÊMICA & DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS**. Volume II: Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, Tomo IV, ed., 2020

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário. Vol. V. **O Orçamento na Constituição**. 3a ed. atual. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

_____. **A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas**. Revista de Direito Administrativo (RDA). Rio de Janeiro, n. 194, p. 31-45, out./dez. 1993.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. 2014. Capítulo IX.

VERMEULE, A. **Mechanisms of Democracy Institutional Design Writ Small**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

WILLOUGHBY, Katherine G.. **Public budgeting in context: structure, law, reform, and results**. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

WELLISCH, Dietmar. **Theory of Public Finance in a Federal State**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Capítulo 1
WILLOUGHBY, Katherine G.. Public budgeting in context: structure, law, reform, and results. San Francisco: Jossey-Bass, 2014.

WILLOUGHBY, Katherine G.. **Orçamento e sustentabilidade fiscal no governo dos estados unidos**. Disponível em: <http://www.revistaeft.uff.br/index.php/revista>>. Acesso em 22 de março de 2022.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 28 de março de 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200 de 25 de abril de 1967**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

BRASIL, **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 28 de março de 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

BRASIL, **Atos das Disposições Constitucionais Transitórias**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm#adct>. Acesso em, 22 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 4.320, 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 DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 08 de dezembro de 2021.

BRASIL, **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 28 de março de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.249 de 13 de janeiro de 2016**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.971 de 27 de dezembro de 2019**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.080, de 0 de janeiro de 2015**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13080.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.242, de 30 de dezembro de 2015**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.408, de 26 de dezembro de 2016**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.473, de 08 de agosto de 2017**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113473.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.707, de 14 de agosto de 2018**. Disponível em:<<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13707&ano=2018&ato=6fdIzZ61UeZpWTd57>>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019**. Disponível em:< >. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 14.116, de 31 de dezembro de 2020**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113898.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei n.º 13.115, de 20 de abril de 2015**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113115.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113255.htm >. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113414.htm >. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.587, de 02 de janeiro de 2018**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113587.htm >. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 14.144, de 22 de abril de 2021**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm>. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14303.htm >. Acesso em 24 de setembro de 2022.

BRASIL, **Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Congresso/ResCN1-06.htm> Acesso em 14 de dezembro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 9 de 28 de fevereiro de 1945**. Presidência da República. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lct/lct009.htm>. Acesso em 28 de julho de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

CONSELHO CONSTITUCIONAL FRANCES. Decisão nº 2001-448 DC de 25 de julho de 2001; Disponível em: <<https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001448DC.htm>>. Acesso em 29 de agosto de 2022

CONSELHO CONSTITUCIONAL FRANCES. Decisão nº 2000-442 DC - 28 de dezembro de 2000 - Lei de Finanças para 2001. Disponível em:< https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2001448dc/doc3.pdf> . Acesso em 22 de setembro de 2022.

STF, ADI 6594, Relator(a): Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2021

STF, ADI 6442, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021

STF, ADI n.º 1923, Rel. Min. Ayres Britto, Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, J. 16/04/2015.

STF, ADI 4.048-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14/05/2008, Plenário, DJE de 22/08/2008.

STF, ADO 25 QO, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 20-5-2020, P, DJE de 12-11-2020:

STF, MS 24642, Relator(a): Min Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 18/02/2004.

STF, ADI 865 MC, Relator(a): Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/1993.

STF, ADI 5274, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 19/10/2021

STF, Recurso Extraordinário n.º 34.581/DF, Relator Min. Cândido Mota Filho, julgado pela Primeira Turma em 10/10/57, acórdão publicado no DJU de 04/12/1957.

STF, Medida Cautelar na ADI n.º 6670/DF. Relator Min. Gilmar Mendes, J. 03/05/2021, DJU 09/06/2021.

STF, Medida Cautelar na ADPF n.º 854/DF, Relatora Min. Rosa Weber, J. 05/11/2021, DJU 09/11/2021.

APENSO

Quadro 1: linha do tempo do orçamento no Brasil: período clássico ou tradicional, orçamento funcional-programático, orçamento de desenvolvimento ou funcional (1946 - 1985)

CF/1946 até 1964	Lei n.º 4.320/64	DL n.º 200/67 e 900/69	Portaria n.º 09 de 1974	1985
Orçamento Clássico / Tradicional / Inglês	Introdução ao orçamento programa “Lei geral do Orçamento” Princípios orçamentários, art. 2º	Organização e racionalização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa	Classificação funcional-programa. Não há de fato um programa, mas subfunção.	Fim da ditadura “abertura lenta e gradual”
Desvinculado de Planejamento	Define tributo como receita derivada, art. 9º	Administração Pública Federal Direta e Indireta art. 4º	Possibilitou à norma orçamentária brasileira grande salto qualitativo na trajetória que visava à implantação do Orçamento-programa.	Plano nacional de desenvolvimento
Foco no objeto (meio, coisa, elemento de gasto)	As despesas representam as saídas de recursos públicos, art. 12	Tribunal de Contas, auditoria financeira e orçamentária, art. 75	Anos depois, publica-se a Portaria n. 42/99, que divide a classificação em: função e subfunção	“LOA” – Lei Orçamentária Anual e outras previsões orçamentárias, como: a) Orçamento das Empresas Estatais elaborado pela Secretaria das Empresas Estatais; e, b) Orçamento monetário.
	O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, art. 58	Previsão de despesa sigilosa, art. 86		
Orçamento como mera peça contábil que visava ao controle político	O exercício financeiro coincide com o ano civil, art. 34 e 35			Orçamento Plurianual de Investimento de vigência de 3 anos. Com a CF/1988 foi substituído pelo PPA
Classificação por Unidade Administrativa por Elementos	Orçamento de desempenho: aquele que oferece os fins e os objetivos para os quais se requerem os fundos públicos, os custos das atividades propostas para alcançar esses fins e os dados quantitativos que medem as realizações e as tarefas executadas dentro de cada uma dessas atividades.			

Fonte: elaboração própria a partir de (SILVA, 1973) e (OLIVEIRA, 2019).

Quadro 2: Leis Orçamentárias depois da CRFB/1988 - a unidade orçamentária no texto constitucional vigente

Conteúdo	Plano Plurianual (PPA)	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Lei Orçamentária Anual (LOA)
Geral	Lei de iniciativa do Presidente da República que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. É elaborado e encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro do primeiro ano do mandato presidencial e orienta o planejamento orçamentário para os quatro anos subsequentes.	Lei de iniciativa do Presidente da República, aprovada pelo Congresso Nacional, que compreende, entre outras definições, a fixação das metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; a orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual; disposições sobre as alterações na legislação tributária; e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.	Lei de iniciativa do Presidente da República que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro a que se refere. Compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais.
O que especifica?	Define o planejamento das atividades governamentais	Realização mais direta do PPA e traça orientações para elaboração da LOA	Os orçamentos: fiscal, de investimento e da seguridade social
Normatividade	CRFB/1988, arts. 84, XXIII, e 165, I, e § 1º; ADCT, art. 35, § 2º, I.	CRFB/1988, arts. 51, IV, 52, XIII, 68, 84, XXIII c/c 165, II e §§ 2º e 12, 99, §§ 1º e 3º, 127, §§ 3º e 4º, 134, § 2º, e 165, II, e §§ 2º e 12.	CRFB/1988, art. 165, III e § 5º
Prazos para envio dos PL's ao Congresso Nacional: art. 35, ADCT.	Encaminhado até 30 de agosto do 1º ano de mandato – Devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro de cada ano	Encaminhado até 15 de abril de cada ano – Devolvido para sanção presidencial até 17 de julho de cada ano	Encaminhado até 30 de agosto de cada ano -- Devolvido para sanção presidencial até 22 de dezembro de cada ano.
Quais Providências?	Traz a programação governamental pelos próximos 4 anos. Determina as despesas de capital e as despesas dela decorrentes e a de duração continuada. Investimentos que ultrapassem 1 ano somente serão realizados se tiverem previsão no PPA - § 1º do art. 167 da CRFB/1988.	Define: as Metas relativas às despesas, receitas, dívida, patrimônio e resultado – art. 4º da LRF Anexo de riscos fiscais Contingências e soluções	Compatibilidade com a LDO e Anexo de Metas Fiscais Reserva de contingência, para fazer frente ao Anexo de riscos fiscais

Fonte: elaboração própria a partir de dados pesquisados no sítio eletrônico do Senado Federal e da Câmara dos Deputados Federais, 2022.

Quadro 3: linha do tempo do orçamento no Brasil: transição do orçamento de desenvolvimento ou funcional para o orçamento-programa ou moderno (1988 - 2000)

CRFB/1988	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado 1995	Decreto n.º 2.829/98	Portaria n.º 117 de 12 de novembro de 1998 MOG	LC n.º 101 de 04 de maio de 2000 LRF
PPA LDO LOA Outros Planos/programas	Administração Pública Gerencial ¹⁰⁴ Eficiência	Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União	Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais.	Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.
		Art. 3º A classificação funcional-programática deverá ser aperfeiçoada de modo a estimular a adoção, em todas as esferas de governo, do uso do gerenciamento por Programas. Parágrafo único. Os Programas serão estabelecidos em atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitados os conceitos definidos no âmbito federal, em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, a ser publicada até 30 de novembro de 1998.	Orçamento Programa Vínculo ao Planejamento; Foco no objeto: realização; Base em programas Controle / avaliação Medidas de desempenho Estado Intervencionista: Funções: alocativas, distributivas e estabilizadoras	

Fonte: elaboração própria a partir dos dados extraídos de (SILVA, 1973) e (OLIVEIRA, 2019).

¹⁰⁴ A Administração Pública Gerencial emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior (Administração Pública Burocrática). A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>,> Acesso em 04 de agosto de 2022.

Tabela 1: emendabilidade legislativo-orçamentária - PPA (2016/19 e 2020/23) - análise quantitativa

PPA (2016-19) (2020-23)	Emendas de Bancada estadual	Emendas individuais	Emendas de Comissão	Tipo de emenda						Quantidade
				Decisão do parecer	Iniciativa inexistente	Iniciativa nova	Objetivo	Programação	Texto de lei	
PL n.º 06/2015-CN - Relator: Deputado Zeca Dirceu (PT/PR) Lei n.º 13.249 de 13.01.16	51	994	112 1 foi retirada 111	Aprovado	47	8	205	2	5	267
				Aprovado parcialmente	53	836	66	6	15	976
				Inadmitida	---	4	---	---	6	10
				Prejudicada	7	16	20	---	---	43
				Rejeitada	13	9 + 1 retirada	9	2	11	45
				Substituída	120	874	115	10	37	1.156
Total	1.156			Tipo de emenda						Quantidade
				Decisão do Parecer	Investimento Prioritário	Objetivo	Programação	Texto de lei		
PL n.º 21/2019-CN Relator: Senador Orioivisto Guimarães (PODE/PR) Lei n.º 13.971 de 27.12.19	73	340 + Emendas do Relator 6 = 346	129	Aprovado	28	22	4	7	61	
				Aprovado parcialmente	188	20	10	50	268	
				Inadmitida	96	3	24	---	123	
				Prejudicada	11	7	---	11	29	
				Rejeitada	7	10	34	16	67	
				Substituída	330	62	72	84	548	
Total	548									

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio da Câmara dos Deputados: Relatórios – CMO

Quadro 4: amostragem - emendabilidade legislativo-orçamentária: PPA (2016/19 e 2020/23) - análise qualitativa

PPA (2016-19) (2020-23)	Autor da Emenda	Tipo de autor	Tipo de emenda	Ementa	Justificativa
PL nº 06/2015-CN - Relator: Deputado Zeca Dirceu (PT/PR) Lei n.º 13.249 de 13.01.16	Sandra Braga	Senadora AM/PM DB	Emendas de Inclusão	Construção de Portos de interesse Regional - Estado do Amazonas	Não encontrada
	Bancada de São Paulo	Bancada Estadual	Emendas de Inclusão	Apoio a obras de infraestrutura de mobilidade urbana em regiões metropolitanas	Não encontrada
PL nº 21/2019-CN Relator: Senador Oriovisto Guimarães (PODE/PR) Lei n.º 13.971 de 27.12.19	Bancada do Rio Grande do Norte	Bancada Estadual	Emenda de Investimento	Emenda: 71210003 PROGRAMA: 3005 - Transporte Aquaviário Reforma dos Portos - No estado do Rio Grande do Norte CUSTO TOTAL PROPOSTO 9.200.000.000 início: 1.1.20 término: 31.12.23	A Bancada Federal do Rio Grande do Norte tem reconhecido a importância da atividade portuária. O Porto de Natal e Terminal Salineiro de Areia Branca (Porto-Ilha), ambos administrados pela Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN), demonstram sua capacidade, quando recebem os aportes necessários para seu funcionamento, pelo Terminal Salineiro de Areia Branca passam 95% do sal produzido no país e o equipamento contribui para a geração de milhares de empregos diretos e indiretos com a manutenção da indústria do sal. Em 2018, o setor portuário, formado pelos portos organizados e os terminais privados, movimentou 1,11 bilhão de toneladas. O valor representa um crescimento de 2,7% em relação a 2017, de acordo com os dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Entre 2010 e 2018, a Agência registrou um incremento de 33% na movimentação de cargas no país. Assim, o objetivo da priorização proposta é reconhecer a relevância do sistema portuário para o desenvolvimento regional e geração de emprego
	Átila Lira	Deputado Federal - PI/PSB UF: PI	Emenda de investimento	Emenda: 19350002 Construção do Sistema Adutor de Jaicós PI Programa: 2221 - Recursos Hídricos CUSTO TOTAL PROPOSTO	A construção do Sistema Adutor de Jaicós é um dos mais importantes projetos no campo de gerenciamento de recursos hídricos no Estado do Piauí. Os estudos técnicos demonstram sua viabilidade como solução de um problema que há décadas afetam o município de Jaicós, localizado na região do semiárido piauiense, resolvendo de forma definitiva a falta d'água neste município e atendendo uma população de cerca de 20.000 habitantes, em uma região há muito tempo refém de ações paliativas como as operações carro-pipa. O Estado do Piauí, tal como os demais estados do Nordeste Brasileiro, vem atravessando uma prolongada seca desde o ano de 2011, traduzido por índices pluviométricos muito abaixo da média histórica

				70.000.000 data de início	<p> pelo sétimo ano consecutivo, o que tem comprometido a recarga dos mananciais hídricos que abastecem as cidades, em especial aquelas que dependem de águas superficiais armazenadas nos reservatórios. A cidade de Jaicós, atualmente, é abastecida pelo açude Tiririca, cuja operacionalização é de responsabilidade da AGESPISA, que teve seu volume reduzido de tal forma que impossibilitou a adução para a Estação de Tratamento, inviabilizando todo o abastecimento da cidade. A solução proposta para a cidade de Jaicós e as localidades Morcego e Saco da Ema (zona rural), é a captação de água através da instalação de flutuante na barragem Poço do Marruá, situada no município de Patos do Piauí à aproximadamente 50 km do município de Jaicós, construção de ETA, adutora, construção de estação elevatória com tanque de reunião, rede de distribuição de água com ligações domiciliares e implantação de rede de energia elétrica de alta e baixa tensão. </p>
--	--	--	--	------------------------------	---

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: relatórios da CMO

Tabela 2: emendabilidade legislativo-orçamentárias das LDO's de 2015-2022 - análise quantitativa

LDO (2016-22)	Emendas de Bancada estadual	Emendas Individuais	Emendas de Comissão 105	Decisão do parecer	Tipo de emenda				Total		
					Texto			Prioridades e metas			
					Corpo de Lei	Anexo II	Anexo III				
PLDO nº 3/2014-CN Relator: Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB) Lei n.º 13.080, de 02.01.15 Publicada DOU 31.12.14 Edição extra	27	337	54	Ap	16	0	142	119	277		
				Ap par	391	0	4	213	608		
				Rej	547	13	122	79	761		
				Inadm	0	0	0	7	7		
				Prej	---	---	---	---	--		
								418	1653		
PLDO nº 1/2015-CN Relator: Deputado Ricardo Teobaldo (PTB/PE) Lei n.º 13.242, de 30.12.15 Publicada DOU 31.12.15 Edição extra	34	610	86	Decisão do parecer	Tipo de emenda					Total	
					Texto						
					Corpo de Lei	Anexo I	Anexo II	Anexo III	Anexo IV	Prioridades e metas	
				Ap	202	16	39	34	0	132	423
				Ap par	514	0	33	21	0	441	1.009
				Rej	1.172	0	43	222	1	153	1.591
				Inadm	0	0	0	0	0	4	4
				Prej	---	---	---	---	---	---	---
						730	3.027				
PLDO nº 2/2016-CN Relator: Senador Wellington Fagundes (PR/MT) Lei n.º 13.408, de 26.12.16 Publicada DOU 27.12.16	73	583	109	Decisão do parecer	Tipo de emenda					Total	
					Texto						
					Corpo de Lei	Anexo I	Anexo II	Anexo III	Anexo IV	Prioridades e metas	
				Ap	60	0	11	0	0	84	155
				Ap par	340	0	4	4	2	444	794
				Rej	622	16	65	165	0	228	1.096
				Inadm	0	0	0	0	0	9	9
				Prej	---	---	---	---	---	---	---
						765	2054				

¹⁰⁵ O quantitativo das emendas de comissão demonstrado nas tabelas são resultado da junção das emendas de comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Comissão Mista do Congresso Nacional.

PLDO nº 1/2017-CN Relator: Deputado Marcus Pestana (PSDB/MG) Lei n.º 13.473, de 08.08.17 Publicada DOU 09.8.17	77	697	81	Decisão do parecer	Tipo de emenda					Total		
					Texto						Prioridade s e metas	
					Corpo de Lei	Anexo I	Anexo II	Anexo III				
					Ap	175	---	22	---		224	451
					Ap par	202	5	3	---		382	1.114
					Rej	699	---	15	670		249	2.557
					Inadm	---	---	---	---		---	---
					Prej	---	---	---	---		---	---
					855	2.646						
PLDO nº 2/2018-CN Relator: Senador Dalvírio Beber (PSDB/SC) Lei n.º 13.707, de 14.08.18 Publicada DOU 15.08.18	42	540	73	Decisão do parecer	Tipo de emenda					Total		
					Texto						Prioridades e metas	
					Corpo de Lei	Anexo II	Anexo III					
					Ap	44	4	0	39		87	
					Ap par	241	15	0	418		674	
					Rej	421	11	519	198		1.149	
					Inadm	---	---	---	---		---	
					Prej	---	---	---	---		---	
					655	1.910						
PLDO nº 5/2019-CN Relator: Deputado Cacá Leão (PP/BA) Lei n.º 13.898, de 11.11.19 Publicada DOU 11.11.19 Edição extra	63	910	72	Decisão do parecer	Tipo de emenda					Total		
					Texto						Prioridades e metas	
					Corpo de Lei	Anexo II	Anexo III					
					Ap	28	16	134	41		219	
					Ap par	442	16	177	592		1.227	
					Rej	909	1	185	412		1.507	
					Inadm	---	---	---	---		---	
					Prej	0	0	0	4		4	
					1.045	2.957						
PLDO nº 9/2020-CN Relator de Plenário: Senador Irajá (PSD/TO) Lei n.º 14.116, de 31.12.20 Publicada DOU 31.12.20	18	239	0	Decisão do parecer	Tipo de emenda					Total		
					Texto							
					Corpo de Lei	Anexo I	Anexo II	Anexo. III	Anexo IV		Prioridad e des e metas	

Edição extra				Ap	183	0	37	354	0	105	679
				Ap par	77	0	0	0	0	152	229
				Rej	1277	2	0	0	18	0	1297
				Inadm	---	---	---	---	---	---	
				Prej	0	0	0	0	0	0	0
				257							
PLDO nº 3/2021-CN Relator: Deputado Juscelino Filho (DEM/MA) Lei n.º 14.194, de 20.08.21 Publicada DOU 23.8.21	38	631	104	Decisão do parecer	Tipo de emenda					Total	
					Texto				Prioridad es e metas		
				Corpo de Lei	Anexo II	Anexo III					
				Ap	64	0	0	298	362		
				Ap par	341	3	128	475	947		
				Rej	896	16	441	0	1353		
				Inadm	---	---	---	---	--		
				Prej	0	0	1	0	1		
				773							

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados – Relatórios – CMO

Quadro 5: **amostragem** - emendabilidade legislativo-orçamentária: LDO (2015-2022) - análise qualitativa das emendas dos anexos VII – prioridades e metas

LDO (2015-22)	Autor da Emenda	Tipo de autor	Tipo de emenda	Ementa	Justificativa
PLDO nº 3/2014-CN Relator: Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB) Lei n.º 13.080, de 02.01.15 Publicada DOU 31.12.14 Edição extra	Gabriel Guimarães	Deputado Federal - PT	Emenda de inclusão de metas	Emenda: 2760 Ação: 8348 Apoio a Obras Preventivas de Desastres	—
	Bancada da Paraíba	Bancada estadual	Emenda de meta	Emenda: 7116 Ação: 7T85 Construção, Implantação, Recuperação e Modernização da Infra Estrutura do Porto de Cabedelo - PB	—
PLDO nº 1/2015-CN Relator: Deputado Ricardo Teobaldo (PTB/PE) Lei n.º 13.242, de 30.12.15 Publicada DOU 31.12.15 Edição extra	Abel Salvador Mesquita Junior	Deputado Federal - PDT	Emenda de inclusão de metas	Emenda: 30300002 – Programa: 2015 -Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS) Voto do Relator: pela aprovação Ação: 8535 Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	O Sistema Único de Saúde (SUS) é um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Ele abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. o SUS foi criado, em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, para ser o sistema de saúde dos mais de 180 milhões de brasileiros, daí a importância do governo federal ampliar as estruturas de Unidades de Atenção Especializada em saúde em todo os estados melhorando dessa forma o atendimento a toda população brasileira.

	Bancada de Goiás	Bancada estadual UF: GO	Emenda de inclusão de metas	Emenda: 71100002 Programa: 0569 - Prestação Jurisdicional na Justiça Federal Voto do Relator: pela aprovação Ação: 12 RE Construção do Edifício-Sede II Da Seção Judiciária em Goiânia - GO	Não se faz uma boa justiça sem que seus órgãos estejam bem estruturados, aparelhados e bem remunerados. Uma justiça com condições de prestar um bom serviço a sociedade pode mudar o rumo deste país. Portanto esta emenda visa priorizar a construção do edifício sede da Justiça Federal de Goiânia.
PLDO nº 2/2016-CN Relator: Senador Wellington Fagundes (PR/MT) Lei n.º 13.408, de 26.12.16 Publicada DOU 27.12.16	Fábio Ramalho	Deputado Federal - MDB UF: MG	Emenda de inclusão de metas	Emenda: 23680003 Programa: 2080 - Educação de qualidade para todos Ação: 8282 - Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior	Esta emenda visa Reestruturação e Expansão de Instituições Federais de Ensino Superior no Estado de Minas Gerais, permitindo assim a expansão a capacitação e a pesquisa dos estudantes universitários.
	Bancada do Rio Grande do Sul	Bancada estadual UF: RS	Emenda de inclusão de metas	Emenda: 71220003 Programa: 2015 - Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) Ação: 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	Esta emenda, de caráter estruturante, visa atender propiciar melhorias no atendimento aos usuários do Sistema Público de Saúde no Estado do Rio Grande com melhores condições em instalações e com a aquisição e equipamentos modernos para a detecção de patologias, constituindo-se em importante política pública para o Estado, podendo beneficiar entidades como a Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre e o Hospital Geral de Caxias do Sul, entidades que prestam relevantes serviços à população carente.
PLDO nº 1/2017-CN Relator: Deputado Marcus Pestana (PSDB/MG) Lei n.º 13.473, de 08.08.17 Publicada DOU 09.8.17	Danrlei de Deus Hinterholz	Deputado Federal - PSD UF: RS	Emenda de inclusão de meta	Emenda: 28610001 Programa: 2021 - Ciência, Tecnologia e Inovação Ação: 6432 - Pesquisa, Desenvolvimento, Fabricação e Comercialização de Componentes Semicondutores	Os recursos serão utilizados para realizar investimentos na implantação, operação e manutenção das atividades da CEITEC, incluindo ferramentas de desenvolvimento, equipamentos e insumos para projeto, fabricação, testes, encapsulamento e comercialização de circuitos integrados em altos volumes, produzidos nas instalações da CEITEC ou de terceiros; treinar recursos humanos em projeto e fabricação de circuitos integrados; transferir tecnologia de processos de fabricação para o CEITEC; e projetar e prototipar circuitos integrados, estimulando a produção, proteção e transferência do conhecimento.

	Bancada do Rio Grande do Norte	Bancada estadual UF: RN	Emenda de inclusão de meta	Emenda de de Programa: 2084 - Recursos Hídricos Ação: 5900 - Integração do Rio São Francisco com as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi (Eixo Norte)	O escopo desta Emenda a LDO/2018, visa tão somente, atender as obras do Eixo Norte da transposição do Rio São Francisco. Importa ressaltar que este eixo tem seu ponto de captação próximo a cidade de Cabrobró/PE. As águas serão transpostas por rios e canais até chegarem no Estado do Rio Grande do Norte através dos rios Apodi e Piranhas-Açu, e, por conseguinte, aos reservatórios Armando Ribeiro Gonçalves (Açu), Pau dos Ferros e Santa Cruz do Apodí. Isto posto, garante a perenização dos rios Piranhas-Açu e Apodi-Mossoró. Uma vez concluída essas obras, ficam imediatamente solucionadas o problema de quase um milhão de pessoas que residem nas regiões Seridó e Oeste Potiguar. O ramal do Apodi distribuirá as águas que entram no Rio Grande do Norte pelo Eixo Norte aos municípios do médio e alto Oeste, incluindo a segunda maior cidade do Rio Grande do Norte, Mossoró. As águas do São Francisco abrem nova perspectiva na busca de consolidação de um sistema de segurança hídrica que concretizará o entendimento de que é possível conviver com as variações pluviométricas. Por fim, cumpre mencionar que se trata de uma nova ação orçamentária a ser inserida na LDO/2018 com vistas às novas diretrizes a serem cumpridas na execução orçamentária dos anos seguintes.
PLDO nº 2/2018-CN Relator: Senador Dalírio Beber (PSDB/SC) Lei n.º 13.707, de 14.08.18 Publicada DOU 15.08.18	Alex Canziani	Deputado Federal - PTB UF: PR	Emenda de inclusão de meta	Emenda de de Programa: 2017 - Aviação Civil Ação: 14UB Construção, Reforma e Reaparelhamento de Aeroportos e Aeródromos de Interesse Regional	O Aeroporto de Londrina Governador José Richa, é um aeroporto doméstico do Sul do Brasil, terceiro maior do Estado do Paraná e o quarto da Região Sul do Brasil. o Aeroporto opera vôos regionais e nacionais com capacidade de receber aeronaves de médio porte como Boeing 737, Fokker 100 e AirBus Bus 320. Faz-se necessário a instalação do ILS, e demais equipamentos de comunicação de última geração para a torre de comando e demais espaços, de forma a oferecer mais segurança e melhorar toda a infraestrutura externa de pistas e adjacências para que sua capacidade operacional seja ampliada e ofereça mais segurança. Trata-se de demanda reconhecida pelo poder público e também pela autoridade aeroportuária. A apresentação da emenda ao Projeto de Lei de Diretrizes de 2019 tem a finalidade de gerar dotação orçamentária no PLOA2019 para que possamos iniciar o processo de construção das soluções.
	Bancada de São Paulo	Bancada estadual	Emenda de inclusão de	Emenda de de Programa: 2081 Justiça, Cidadania e	Esta ação é necessária e imprescindível como premissa de estruturação dos órgãos de segurança pública e defesa civil, no sentido de dotá-los de

		UF: SP	meta	Segurança Pública Ação: 20ID Apoio à Modernização das Instituições de Segurança Pública	equipamentos e apetrechos necessários ao cumprimento da missão policial de prevenir e reprimir a criminalidade que assola o país. Assim, "Esta emenda tem o propósito de, por meio de apoio ao programa federal, viabilizar a modernização e o reaparelhamento dos Corpos de Bombeiros, Policiais Militares, Policiais Civis, Perícias e Polícia Federal nas unidades federativas." A título de exemplo, no Corpo de Bombeiros pode ser adquirido: Conjunto para prevenção e combate a incêndios: <ul style="list-style-type: none"> • Caminhão tipo Auto Bomba Tanque (ABT) ; • Kit Proteção Respiratória para combate a incêndio. Conjunto para resgate e emergências médicas; • Veículo tipo Unidade de Resgate (UR) ; • Kit Motocicleta Operacional de Bombeiros (MOB) – R\$ 60.000, é composto por 02 motocicletas equipadas para o atendimento pré-hospitalar nos serviços de bombeiros; • Desencarceradores para resgate; • Desfibrilador Externo Automático (DEA) ; • Embarcação de pequeno porte (motor e carreta); • Veículo leve para busca e salvamento. "
PLDO nº 5/2019-CN Relator: Deputado Cacá Leão (PP/BA) Lei n.º 13.898, de 11.11.19 Publicada DOU 11.11.19 Edição extra	Acir Gurgacz	Senador - PDT UF: RO	Emenda de inclusão de meta	Emenda: 26330003 Programa: 2086 - Transporte Aquaviário Ação: 127G Construção de Terminais Fluviais na Região Norte	Construção de Terminais Fluviais na Região Norte
	Bancada de Minas Gerais	Bancada estadual UF: MG	Emenda de inclusão de meta	Emenda: 71140003 Programa: 2087 - Transporte Terrestre Ação: nova duplicação da ponte são raimundo sobre o rio doce - na BR - 116/MG - em governador valadares - no estado de Minas Gerais.	A aprovação da presente emenda será de fundamental importância pois reduzirá os grandes engarrafamentos e acidentes constantes na via, devido ao grande fluxo de veículos. Vale ressaltar que trata se de uma obra já priorizada pelo DNIT, pois é o único trecho não duplicado e quando ocorrem os acidentes, as rotas alternativas passam por outras cidades, aumentando o trajeto em aproximadamente 300KM. A realização da presente obra causará um impacto positivo imediato em pelo menos três estados brasileiros: Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Espírito Santo. Porém, os benefícios serão sentidos e repercutirão nacionalmente.

<p>PLDO nº 9/2020-CN Relator de Plenário: Senador Irajá (PSD/TO) Lei n.º 14.116, de 31.12.20 Publicada DOU 31.12.20 Edição extra</p>	<p>Afonso Florence</p>	<p>Deputado Federal - PT</p> <p>UF: BA</p>	<p>Emenda de inclusão de meta</p>	<p>Emenda: 28710001 Programa: 2203 - pesquisa e inovação agropecuária ação: 20y6 - pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para a agropecuária</p>	<p>A ação orçamentária “20Y6 – Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária” tem como finalidade principal o financiamento dos projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação para gerar tecnologias e soluções inovadoras para a agropecuária, inclusive a agricultura familiar. A Embrapa desenvolve projetos de alto risco na indução tecnológica, em áreas que buscam tecnologias disruptivas e de futuro para antecipar problemas e oportunidades ainda não consolidados no mercado, e no desenvolvimento de soluções para demanda atual do setor produtivo. Esses projetos são agrupados em conjuntos lógicos de grande importância para garantir o sucesso da agropecuária nacional, tais como: carnes; grãos; hortaliças; aquicultura; leite; inteligência, gestão e monitoramento territorial; agricultura irrigada; pastagens; alimentos, segurança, nutrição e saúde; recursos genéticos; Amazônia; convivência com a seca; diversificação e nichos de mercado etc. Esta ação também financia a capacitação e a atualização técnica de cientistas, a manutenção de coleções vegetais e de germoplasma animal de interesse estratégico, sistema de monitoramento agrometeorológico, manutenção de sistemas de quarentena para apoio à defesa sanitária e outros.</p>
	<p>Bancada de Sergipe</p>	<p>Bancada estadual</p> <p>UF: SE</p>	<p>Emenda de inclusão de meta</p>	<p>Emenda: 71270002 Programa: 2221 - Recursos Hídricos Ação: Infraestrutura Hídrica - Acesso à Água - No Estado de Sergipe</p>	<p>Uma das maiores demandas do Estado de Sergipe, assim como do Nordeste, é o acesso à água. As históricas e constantes secas vêm assolando a Região, massacrando seu povo, causando êxodo e dificultando sobremaneira a vida dos que ali permanecem, sem acesso à água para consumo humano, plantio e dessedentação animal. Esta realidade precisa ser alterada urgentemente e o apoio do Governo Federal é imprescindível para que isto ocorra. Entre os investimentos necessários podem ser mencionadas ações como construção de barragens, sistemas adutores, canais, bem como obras simples como sistemas simplificados de oferta de água capazes de atender pequenas comunidades. Ao lado dessas importantes iniciativas, merece destaque também a construção do Canal de Xingó, uma obra redentora para a região e uma demanda histórica, que provocará profunda melhora na atividade econômica e na qualidade de vida da população atendida.</p>
<p>PLDO nº 3/2021-CN Relator: Deputado Juscelino Filho</p>	<p>Aelton Freitas</p>	<p>Deputado Federal - PP</p>	<p>Emenda de inclusão de meta</p>	<p>Emenda: 20180001 Programa: 3006 - transporte terrestre e trânsito</p>	<p>A construção da Rodovia BR-461 que liga a Usina Hidrelétrica de Água Vermelha na divisa de MG/SP, passando por Iturama, União de Minas e chegando à Chaveslândia até a Usina Hidrelétrica de São Simão divisa</p>

(DEM/MA) Lei n.º 14.194, de 20.08.21 Publicada DOU 23.8.21		UF: MG		ação: construção da br-461 (da usina hidrelétrica de água vermelha divisa mg/sp até usina hidrelétrica de São Simão divisa MG/GO)	de MG/GO, irá possibilitar, uma diminuição da distância entre o Centro-Oeste brasileiro e o Porto de Santos-SP em até 87 km. Com a pavimentação da pista e consequente aumento do tráfego de veículos, a região será beneficiada em sua economia e turismo o que facilitará a chegada e o escoamento de produtos, dinamizando o comércio, sem contar que o movimento irá gerar mais renda para as cidades que fazem parte da rodovia.
	Bancada de Goiás	Bancada estadual UF: GO	Emenda de inclusão de meta	Emenda: 71100002 Programa: 5016 - segurança pública, combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento ação: 21bm - desenvolvimento de políticas de segurança pública, prevenção e enfrentamento à criminalidade	A presente emenda visa o desenvolvimento de Políticas, Projetos e atividades em Segurança Pública. Prevenção e enfrentamento à criminalidade com ênfase no combate à corrupção, ao crime organizado, ao crime violento e ao fortalecimento da Segurança Pública. Estruturação e modernização dos órgãos e instituições de segurança pública federais, estaduais e municipais que estejam alinhados aos objetivos do Plano Nacional de Segurança Pública e às diretrizes estratégicas da Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria de Operações Integradas do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Desenvolvimento e apoio na realização de atividades de inteligência, de operações integradas, de incidentes e crises, de integração entre agências e prevenção social, foco em populações vulneráveis em áreas críticas. Capacitação e valorização profissional. Saúde no trabalho e qualidade de vida para os profissionais da segurança pública e defesa civil, no Estado de Goiás.

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: relatórios da CMO

Tabela 3: emendabilidade nas Leis Orçamentárias Anuais de 2015-2022

LOA (2015-22)	Emendas de Bancada estadual	Emendas individuais	Emendas de Comissão	Tipo emendas à despesa	Decisão do parecer						R\$ 1,00	
					Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo	
PLOA nº 13, de 2014-CN Relator-geral: Senador Romero Jucá (PMDB/RR) Lei nº 13.115, de 20.04.15 Publicada DOU 22.4.15	—	486	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
				—	—	—	—	—	—	—	—	
				—	—	—	—	—	—	—	—	
				—	—	—	—	—	—	—	—	
				—	—	—	—	—	—	—	—	
				—	—	—	—	—	—	—	—	
				—	—	—	—	—	—	—	—	
Total de emendas ao PLOA 2015 e valor total = prejudicado por falta de transparência nos no conteúdo apresentado.												
PLOA nº 7, de 2015-CN Relator-geral: Deputado Ricardo Barros (PP/PR) Lei nº 13.255, de 14.01.16 Publicada DOU 15.1.16	449	7.228	169	Tipo emendas à despesa	Decisão do parecer						R\$ 1,00	
					Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo	
				B.E	27	420	1	—	—	1	8.925.661.944	
				Em de Comis	1	163	5	—	—	—	3.282.033.322	
				Em Ind.	7228	—	—	—	—	—	9.097.010.733	
Total de emendas ao PLOA 2016 = 7.846 e valor total = 21.304.705.999												
PLOA nº 18, de 2016-CN Relator-geral: Senador Eduardo Braga (PMDB/AM) Lei nº 13.414, de 10.01.17 Publicada DOU 11.1.17.	448	7.187	181	Tipo emendas à despesa	Decisão do parecer						R\$ 1,00	
					Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo	
				B.E	60	386	—	1	1	—	11.740.253.242	
				C.C.D	6	100	1	—	—	—	1.373.091.113	
				CMC	3	13	—	—	—	—	331.027.450	
				CSF	8	50	—	—	—	—	2.388.884.175	
				DF	6285	2	—	—	—	10	7.857.775.613	
S	889	—	—	—	—	1	1.240.881.739					
Total de emendas ao PLOA 2017 = 7.816 e valor total =24.931.913.332												
PLOA nº 20, de 2017-CN Relator-geral: Deputado Cacá Leão (PP/BA) Lei nº 13.587, de	446	7.696	183	Tipo emendas à despesa	Decisão do parecer						R\$ 1,00	
					Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo	

02.01.18 Publicada DOU 03.01.18.				B.E	16	421	1	8	—	—	7.085.033.023
				C.C.D	—	100	1	3	—	—	1.082.705.994
				CMC	—	18	1	—	—	100.500.000	
				CSF	2	56	1	1	—	343.464.094	
				DF	6745	—	—	—	—	6	7.577.476.986
				S	945	—	—	—	—	—	1.196.452.289
				Total de emendas ao PLOA 2018 = 8.325 e valor total = 17.385.632.386							
PLOA n° 27, de 2018-CN Relator-geral: Senador Waldemir Moka (MDB/MS) Lei n° 13.808, de 15.01.19 Publicada DOU 16.01.19	448	8.755	176	Tipo emendas à despesa	Decisão do parecer						R\$ 1,00
					Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo
				B.E	173	269	—	6	—	—	8.393.649.329
				C.C.D	2	94	4	2	—	—	1.214.339.442
				CMC	1	16	—	—	—	—	131.492.253
				CSF	2	52	—	4	—	—	339.602.960
				DF	7615	—	—	—	—	22	7.894.792.072
				S	1117	—	—	—	—	1	1.248.998.048
Total de emendas ao PLOA 2019 = 9.379 e valor total = 19.222.874.104											
PLOA n° 22, de 2019-CN Relator-geral: Deputado Domingos Neto (PSD/CE) Lei n° 13.978, de 17.01.20 Publicada DOU 20.01.20	437	8.183	172	Tipo emendas à despesa	Decisão do parecer						R\$ 1,00
					Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo
				B.E	17	418	—	2	—	—	8.127.234.753
				C.C.D	1	93	—	7	—	—	304.739.243
				CMC	—	16	—	—	—	—	118.502.428
				CSF	—	50	—	5	—	—	179.044.237
				DF	7129	—	—	1	—	10	8.177.277.710
				S	1047	—	—	—	—	2	1.291.176.100
Total de emendas ao PLOA 2020 = 8.792 e valor total = 18.197.974.471											
PLOA n° 28, de 2020-CN	430	6.638	65	Tipo emendas	Decisão do parecer						R\$ 1,00

Relator-geral: Senador Márcio Bittar (MDB/AC) Lei nº 14.144, de 22.04.21 Publicada DOU 23.04.21				à despesa	Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo	
				B.E	205	220	—	1	—	4	8.854.633.112	
				CMC	8	—	—	—	—	—	163.539.146	
				CSF	3	54	—	—	—	—	508.422.040	
				DF	5738					18	8.351.557.654	
				S	880					2	1.318.677.765	
				Total de emendas ao PLOA 2021 = 7.133 e valor total = 19.196.829.717								
PLOA nº 19, de 2021-CN Relator-geral: Deputado Hugo Leal (PSD/RJ) Lei nº 14.303, de 21.01.22 Publicada DOU 24.01.22	415	6.097	177	Tipo emendas à despesa	Decisão do parecer							R\$ 1,00
					Ap	Ap par	Rej	Inadm	Prej	Ret pelo Autor	Valor total do tipo	
				B.E	184	234	—	—	—	—	7.540.261.891	
				C.C.D	1	93	2	5	—	—	1.124.816.638	
				CMC	—	12	—	—	—	—	677.860.760	
				CSF	4	58	—	2	—	—	939.209.799	
				DF	5223	—	—	—	—	8	9.439.942.347	
				S	865	—	—	—	—	1	1.490.519.190	
Total de emendas ao PLOA 2021 = 6.689 e valor total = 21.212.610.625												

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados - CMO

Quadro 6: amostragem - emendabilidade legislativo-orçamentária: LOA (2015-2022) - análise qualitativa

LOA (2015-22)	Autor da Emenda	Tipo de autor	Tipo de emenda	Ementa	Justificativa
PLOA n° 13, de 2014-CN Relator-geral: Senador Romero Jucá (PMDB/RR) Lei n° 13.115, de 20.04.15 Publicada DOU 22.4.15	Benedito de Lira	Senador - PP UF: AL	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 2907 Estruturação de unidades de Atenção Alagoas (DF) Especializada em Saúde - Associação dos Deficientes Físico- Adefal - No Estado de Alagoas	—
	Bancada do Rio de Janeiro	Bancada estadual UF: RJ	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 7120 Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - Construção de Via ligando a Avenida Brasil ao Arco Rodoviário - Região Metropolitana do Rio de Janeiro - No Estado do Rio de Janeiro	—
PLOA n° 7, de 2015-CN Relator-geral: Deputado Ricardo Barros (PP/PR) Lei n° 13.255, de 14.01.16 Publicada DOU 15.1.16	Takayama	Deputado Federal - PSC UF: PR	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 1970 Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	—
	Bancada do Maranhão	Bancada estadual UF: MA	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 7111 Fomento ao Setor Agropecuário - Aquisição de Máquinas e Equipamentos Agrícolas em Municípios - No Estado do Maranhão Recuperação e Adequação de	—
PLOA n° 18, de 2016-CN Relator-geral:	João Arruda	Deputado Federal - MDB	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 2843 Apoio à Manutenção de Unidades de Saúde - No Estado do Paraná	

Senador Eduardo Braga (PMDB/AM) Lei nº 13.414, de 10.01.17 Publicada DOU 11.1.17.		UF: PR			
	Bancada de Alagoas	Bancada estadual UF: AL	Emenda de apropriaçã o de despesa	Emenda: 7103 Apoio a projetos de infraestrutura turísticas - duplicação de rodovia AL -110, trecho: Arapiraca - São Sebastião, com 26 Km, no Estado de Alagoas	

<p>PLOA nº 20, de 2017-CN Relator-geral: Deputado Cacá Leão (PP/BA) Lei nº 13.587, de 02.01.18 Publicada DOU 03.01.18</p>	<p>José Reinaldo</p>	<p>Deputado Federal UF: MA</p>	<p>Emenda de apropriação de despesa acréscimo</p>	<p>Emenda:16460008 Ação: Prestação de Ensino de Graduação e Pós-Graduação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica - ITA Nacional ESPECIFICAÇÃO DA META: Aluno capacitado(unidade)</p>	<p>Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), criado em 1950, é uma instituição universitária pública ligada ao Comando da Aeronáutica (COMAER), localizado no Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), na cidade paulista de São José dos Campos, especializado nas áreas de ciência e tecnologia no Setor Aeroespacial, tem por finalidade a formação de mais de 2.300 alunos matriculados nos cursos de graduação - Engenharia Aeronáutica, Engenharia Eletrônica, Engenharia Mecânica-Aeronáutica, Engenharia Civil-Aeronáutica, Engenharia de Computação e Engenharia Aeroespacial e pós-graduação, além de cursos de Mestrado e Doutorado por meio de cinco programas de pós-graduação, subdivididos em 22 áreas de concentração. Apesar de sua conhecida qualidade, reconhecida principalmente em função da procura de seus formandos pelo mercado, sofre constante avaliação de vários órgãos e entidades tais como: SINAES (Sistema Nacional de Avaliação de Educação), ENADE (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes), CPC (Conceito Preliminar de Curso) e o IGC (Índice Geral de Cursos). Infelizmente, ano a ano a avaliação das entidades acima tem apresentado uma tendência de queda em função da falta de infraestrutura e equipamentos adequados e da deficiência dos existentes, fruto de uma diminuição constante dos recursos alocados para o Instituto, que pode levar, em futuro próximo, no comprometimento do nível de formação de seus alunos. Esta diminuição dos recursos para a instituição decorre do crescente aumento dos valores alocados para despesas obrigatórias no Comando da Aeronáutica, o que acaba provocando um decréscimo constante nos valores alocados para as despesas discricionárias. Pelas razões expostas, não há outra solução que não seja recorrer ao parlamento em busca de recursos que possam recuperar a degradação ocorrida nos últimos anos, bem como adequar suas instalações e equipamentos a evolução tecnológica ocorrida para o aumento do número de alunos que ingressaram no ITA, em função da determinação presidencial para que se duplicassem o número de formandos de 2013 a 2017.</p>
---	----------------------	------------------------------------	---	--	--

	Bancada do Amapá	Bancada estadual UF: AP	Emenda de apropriação de despesa - inclusão	Emenda: 71050014 Ação: Apoio a Entidades de Ensino Superior Não Federais ESPECIFICAÇÃO DA META: Entidade apoiada(unidade)	Esta emenda tem por finalidade auxiliar a manutenção das instituições não federais de ensino superior. A Universidade do Estado do Amapá - UEAP tem a função de promover a educação de nível superior entendida como ferramenta primordial para o avanço do desenvolvimento econômico, científico e tecnológico dos recursos potenciais do Amapá.
PLOA n° 27, de 2018-CN Relator-geral: Senador Waldemir Moka (MDB/MS) Lei n° 13.808, de 15.01.19 Publicada DOU 16.01.19	Alan Rick	Deputado Federal - UNIÃO UF: AC	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 3036003 Apoio a Iniciativas e Projetos de Inclusão Digital - Estado do Acre - Localidade: Rio Branco -AC Valor do acréscimo: R\$ 200.000	---
	Bancada do Acre	Bancada estadual UF: AC	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 7102001 Fortalecimento e Modernização das Instituições de Segurança Pública -Rio Branco -AC Valor do acréscimo: R\$ 20.000.000	---
PLOA n° 22, de 2019-CN Relator-geral: Deputado Domingos Neto (PSD/CE) Lei n° 13.978, de 17.01.20 Publicada DOU 20.01.20	Aline Gurgel	Deputado Federal - REPUBLICANOS UF: AP	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 39100014 Promoção e Fomento à Cultura Brasileira -No Estado do Amapá Valor do acréscimo: R\$ 170.227	---
	Bancada do Amazonas	Bancada estadual UF: AM	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 71040011 Implementação da casa da mulher brasileira e de centros de atendimentos às mulheres no Estado do Amazonas Valor do acréscimo: R\$ 10.000.000	---

PLOA n° 28, de 2020-CN Relator-geral: Senador Márcio Bittar (MDB/AC) Lei n° 14.144, de 22.04.21 Publicada DOU 23.04.21	Abílio Santana	Deputado Federal - PSC UF: BA	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 38950010 Programa: 0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica Ação: 0EC2 - Transferências Especiais - No Município de Varzedo - BA Tipo de realização: 889 - - Transferências a Estados, DF e Municípios	A presente emenda tem por finalidade a destinação de recursos que terão sua aplicação em programações finalísticas de competência do poder executivo municipal, buscando assim atender a demanda da população por serviços públicos de qualidade. Transferências a Municípios Outras Despesas Correntes: 900.000,00 Investimentos: 2.100.000,00 Total: 3.000.000,00 Cancelamentos Compensatórios: Reserva de Contingência: 3.000.000,00
	Bancada de Tocantins	Bancada estadual UF: TO	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 71280004 Programa: 5018 - Atenção Especializada à Saúde Ação: 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas	A ação orçamentária tem por finalidade a destinação de recursos correntes (gnd 3) para o desenvolvimento de serviços de atenção à saúde em unidades hospitalares e ambulatoriais, inclusive os afetos a atendimentos, consultas, exames, tratamentos, internações, cirurgias e outros procedimentos complementares no SUS, compreendendo as atividades de unidades de saúde de média e alta complexidade, públicas ou privadas, a serviço do sistema único de saúde, com garantia de acesso universal, igualitário e gratuito (CF. art. 2º, I, da LC nº 141, DE 2012) e, portanto, não voltadas para clientela específicas. tais valores constituem acréscimo temporário e discricionário a dotações repassadas de forma regular e automática (CF. art. 22 da LC nº 141, de 2012), a título de média e alta complexidade (ação 8585), porém condicionadas ao cumprimento de metas estabelecidas, conforme autorização da ldo e regulamentação do ministério da saúde.
PLOA n° 19, de 2021-CN Relator-geral: Deputado Hugo Leal (PSD/RJ) Lei n° 14.303, de 21.01.22 Publicada DOU 24.01.22	Bacelar	Deputado Federal - PV UF: BA	Emenda de apropriação de despesa	Emenda: 30510005 Programa: 5019 - Atenção Primária à Saúde Ação: 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas	Esta emenda visa atender os Municípios do Estado da Bahia que tem por finalidade a destinação de recursos correntes (gnd 3) para o custeio de relação predeterminada de procedimentos e ações afetos à atenção básica de saúde ou a implantação de estratégias, programas e políticas também afetos à atenção básica de saúde a serviço do sistema único de saúde, com garantia de acesso universal, igualitário e gratuito (cf. Art. 2º, i, da lc nº 141, de 2012) e, portanto, não voltadas para clientela específicas. Tais valores constituem acréscimo temporário e discricionário a dotações repassadas de forma regular e automática (cf. Art. 22 da lc 141, de 2012) a título de piso da atenção básica em saúde (ação 219a), porém condicionadas ao cumprimento de metas estabelecidas, conforme autorização da ldo e regulamentação do ministério da saúde.
	Bancada de Goiás	Bancada estadual	Emenda de apropriação	Emenda: 71100002 Programa: 2219 - Mobilidade Urbana	A presente emenda visa alocar recursos destinados a implantação e qualificação de infraestrutura viária urbana de forma integral contemplando a pavimentação, calçamento,

		UF: GO	o de despesa	Ação: 00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	sinalização viária, acessibilidade e demais soluções para deslocamento de pessoas e cargas, na região da ride e entorno do df, no estado de goiás
--	--	--------	-----------------	--	---

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: relatórios da CMO

Destaque-se, o quadro - 7, abaixo, o qual traz os instrumentos de planejamento orçamentário, com as Leis entre o período de 2015 e 2022, utilizadas nesta pesquisa, para melhor visualização e esquematização do conteúdo pesquisado.

Quadro 7: instrumentos de planejamento: Leis Orçamentárias da União de (2015-2022)

Adm. Federal 2015-2018				Adm. Federal 2019-2022			
PPA/2016-2019				PPA/2020-2023			
Lei n.º 13.249 de 13.01.16				Lei n.º 13.971 de 27.12.19			
Decreto n.º 8759 de 10.05.16				Decreto n.º 10.321 de 15.04.20			
LDO/15	LDO/16	LDO/17	LDO/18	LDO/19	LDO/20	LDO/21	LDO/22
Lei n.º 13.080, de 02.01.15 Publicada DOU 31.12.14 Edição extra	Lei n.º 13.242, de 30.12.15 Publicada DOU 31.12.15 Edição extra	Lei n.º 13.408, de 26.12.16 Publicada DOU 27.12.16	Lei n.º 13.473, de 08.08.17 Publicada DOU 09.8.17	Lei n.º 13.707, de 14.08.18 Publicada DOU 15.08.18	Lei n.º 13.898, de 11.11.19 Publicada DOU 11.11.19 Edição extra	Lei n.º 14.116, de 31.12.20 Publicada DOU 31.12.20 Edição extra	Lei n.º 14.194, de 20.08.21 Publicada DOU 23.8.21
LOA/15	LOA/16	LOA/17	LOA/18	LOA/19	LOA/20	LOA/21	LOA/22
Lei nº 13.115, de 20.04.15 DOU 22.04.15	Lei nº 13.255, de 14.01.16 DOU 15.01.16	Lei nº 13.414, de 10.01.17 DOU 11.01.17	Lei nº 13.587, de 02.01.18 DOU 03.01.18	Lei nº 13.808, de 15.01.19 DOU 16.01.19	Lei nº 13.978, de 17.01.20 DOU 20.01.20	Lei nº 14.144, de 22.04.21 DOU 23.04.21	Lei nº 14.303, de 21.01.22 DOU 24.01.22

Fonte: elaboração própria a partir de dados colhidos do sitio eletrônico da Câmara dos Deputados¹⁰⁶

¹⁰⁶ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>>. Acesso em 02 de agosto de 2022.

Quadro 8: Qualidade das emendas nos respectivos PLOA's (2015-2022)

Critérios de Robustez	PLOA n° 13, de 2014-CN Relator-geral: Senador Romero Jucá (PMDB/RR) Lei n° 13.115, de 20.04.15 Publicada DOU 22.4.15	PLOA n° 7, de 2015-CN Relator-geral: Deputado Ricardo Barros (PP/PR) Lei n° 13.255, de 14.01.16 Publicada DOU 15.1.16	PLOA n° 18, de 2016-CN Relator-geral: Senador Eduardo Braga (PMDB/AM) Lei n° 13.414, de 10.01.17 Publicada DOU 11.1.17.	PLOA n° 20, de 2017-CN Relator-geral: Deputado Cacá Leão (PP/BA) Lei n° 13.587, de 02.01.18 Publicada DOU 03.01.18	PLOA n° 27, de 2018-CN Relator-geral: Senador Waldemir Moka (MDB/MS) Lei n° 13.808, de 15.01.19 Publicada DOU 16.01.19	PLOA n° 22, de 2019-CN Relator-geral: Deputado Domingos Neto (PSD/CE) Lei n° 13.978, de 17.01.20 Publicada DOU 20.01.20	PLOA n° 28, de 2020-CN Relator-geral: Senador Márcio Bittar (MDB/AC) Lei n° 14.144, de 22.04.21 Publicada DOU 23.04.21	PLOA n° 19, de 2021-CN Relator-geral: Deputado Hugo Leal (PSD/RJ) Lei n° 14.303, de 21.01.22 Publicada DOU 24.01.22
Coerência Valores, Princípios, Regras e/ou Direitos que a fundamentam	A maioria dos dispositivos possui coerência com os preceitos constitucionais. Todavia foi vetado o Inciso XII do art. 10, art. 11 e Anexo VII. Os dispositivos tratam de matéria estranha à Lei Orçamentária, em desacordo com o disposto no art. 165, § 8º, da Constituição. Assim, a lei orçamentária poderia conter apenas programação financeira relativa ao auxílio	Possui coerência com os preceitos constitucionais.	Possui coerência com os preceitos constitucionais	A maioria dos dispositivos possui coerência com os preceitos constitucionais. Todavia foi vetada no Volume V – Programática 2080.0E36.0001 – Complementação da União ao Fundeb que teve sua dotação elevada em R\$ 1.500.000.000,00 em relação ao PLOA-2018 enviado pelo Poder Executivo. Não obstante essa despesa não se sujeitar ao teto de gastos instituído pela EC n° 95/2016, destaca-se a grave situação fiscal que se	A maioria dos dispositivos possui coerência com os preceitos constitucionais. Todavia foi vetada a inclusão do Item 'II. Alteração de Estrutura de Carreiras e Aumento de Remuneração' ao Anexo V do PLOA 2019 infringe o inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição federal, uma vez que não consta a autorização específica para a concessão de reajuste	Possui coerência com os preceitos constitucionais	Possui coerência com os preceitos constitucionais	A maioria dos dispositivos possui coerência com os preceitos constitucionais. Todavia foi vetada a proposição legislativa que dispõe sobre as programações com despesas classificadas com 'RP 8' e a programações com despesas classificadas com 'RP 2', incluídas por meio das emendas e ajustes de parlamentar (Relator-Geral) durante a tramitação no Congresso Nacional. A proposição incorre em vício de inconstitucionalidade, uma vez que estaria incompatível com o

	<p>mencionado, cabendo ao Governo Federal, na observância do equilíbrio fiscal, a análise quanto a efetiva realização de repasses</p>			<p>aventa para 2018 e o impacto que essa medida terá sobre as contas públicas. Diversas medidas de contenção de despesas estão sendo instituídas, de forma que diversos órgãos da Administração Pública Federal estão sendo contemplados com recursos mínimos para seu funcionamento e manutenção. Nesse contexto, tal mudança no Fundeb poderá comprometer o equilíbrio das contas públicas, essencial para a recuperação econômica do País. Assim, permanece reservado ao Fundo o montante de R\$ 14.054.309.473,00.”</p>	<p>remuneratório nem a alteração de estrutura de carreira na Lei nº 13.707, de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei orçamentária de 2019. Ademais, a inclusão do item durante a tramitação do projeto desconsidera a discricionariedade da Administração para priorizar e harmonizar suas necessidades conforme os critérios de conveniência e oportunidade.” E, o Subtítulo Orçamentário 0999.OZ01.6494, da Programática 0999.OZ01 do Volume IV, __pois Poder Executivo é impedido de viabilizar a execução de despesa de competência de outro Poder, em razão de suas</p>			<p>disposto na alínea ‘a’ do inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição. Ademais, a proposta também contraria o interesse público, tendo em vista o disposto no parágrafo único e alínea ‘a’ do inciso II do caput do art. 41 da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 22 de dezembro de 2006, uma vez que não se relacionaria às hipóteses de correção de erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no Projeto de Lei Orçamentária de 2022 ou no processo de emendamento, dado que a estimativa da despesa estaria em consonância com o disposto no art. 102 da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022. Ressalta-se que a Constituição não faculta a vedação de cancelamento das despesas com pessoal e encargos sociais, ainda que as alterações sejam entendidas como</p>
--	---	--	--	---	---	--	--	--

					<p>despesas estarem limitadas ao valor já alocado nas programações de cada um de seus órgãos, nos termos do Novo Regime Fiscal. Além disso, tal possibilidade violaria o art. 2º c/c art. 99 da Constituição Federal</p>		<p>adequação para corrigir erro e omissão. Dessa forma, tendo em vista a decisão da Junta de Execução Orçamentária, de que trata o Decreto nº 9.884, de 27 de junho de 2019, por interesse público, ante a necessidade projetada de recomposição das despesas primárias com pessoal, a ser realizada após a publicação da Lei Orçamentária Anual, na forma prevista no § 8º do art. 166 da Constituição, que autoriza a utilização dos recursos que ficarem sem despesas correspondentes, impõe-se o veto das programações com despesas classificadas com 'RP 8', no valor de R\$ 1.360.623.423,00 (um bilhão trezentos e sessenta milhões seiscentos e vinte e três mil quatrocentos e vinte e três reais), e das programações com despesas classificadas com 'RP 2', no valor de R\$ 1.823.480.878,00 (um bilhão oitocentos e</p>
--	--	--	--	--	--	--	---

								vinte e três milhões quatrocentos e oitenta mil oitocentos e setenta e oito reais), de modo a totalizar veto no valor de R\$ 3.184.104.301,00 (três bilhões cento e oitenta e quatro milhões cento e quatro mil trezentos e um reais)
Imparcialidade (entendida aqui como extensão dos beneficiários: se a medida é universal, para todos, ou setorizada, para um grupo e qual grupo)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)	Sim, é imparcial na medida em que busca concretizar os programas orçamentários estabelecidos no planejamento do PPA e direcionados pela LDO, mas com emendas setorizando recursos para programas, órgãos e setores dos respectivos nichos eleitorais (emendas individuais e de bancadas)
Accountability e transparência (se a medida contempla	Não traz justificativa para as emendas no espelho de	Não traz justificativa para as emendas no espelho de emendas	Não traz justificativa para as emendas no espelho de	Traz justificativa possibilitando maior controle. As informações são claras	Não traz justificativa para as emendas no espelho de emendas apresentado. Mas as	Não traz justificativa para as emendas no espelho de	Traz justificativa possibilitando maior controle. As informações	Traz justificativa possibilitando maior controle. As informações são claras e os dados

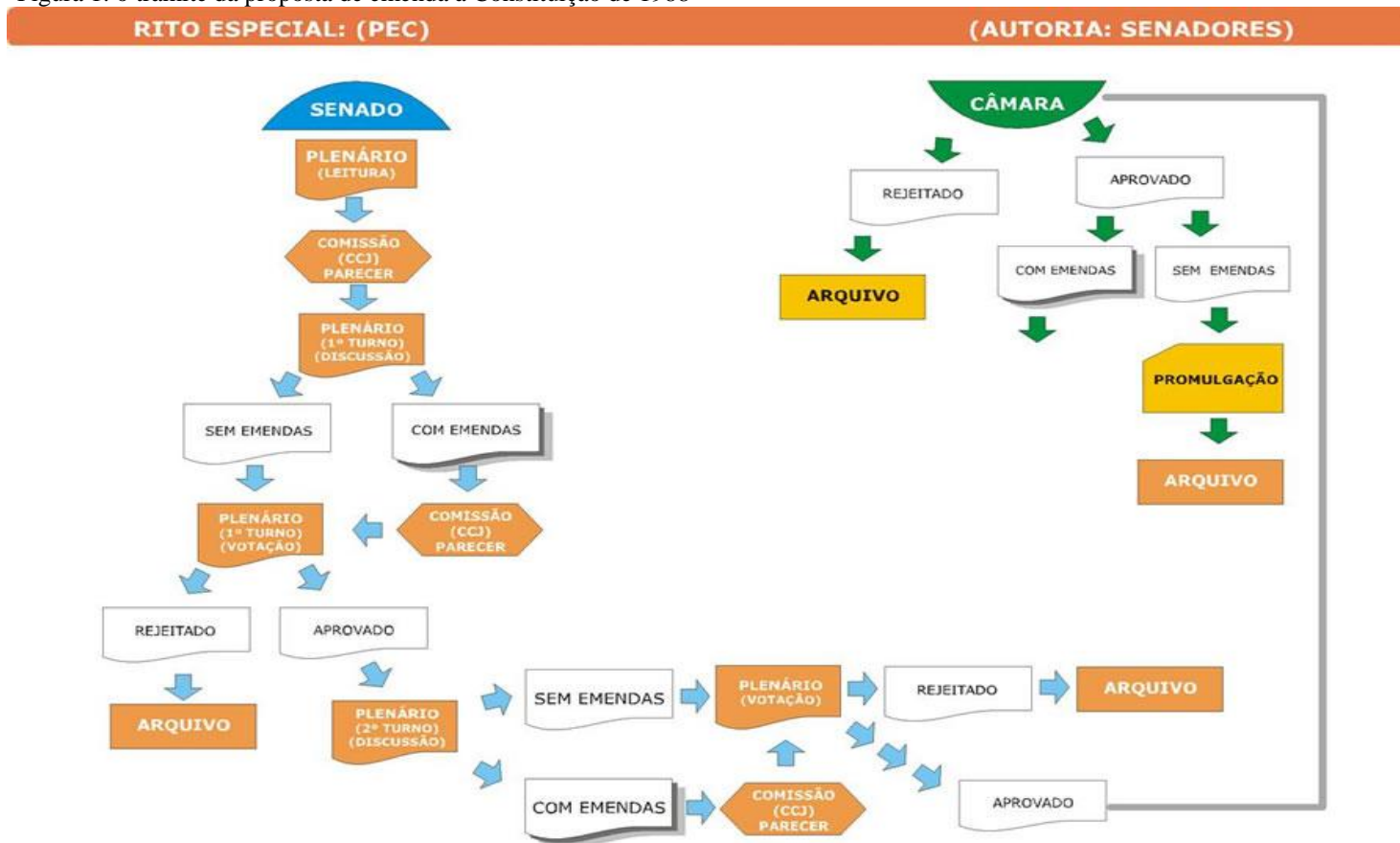
<p>previsão de seu controle ou cria alguma exceção ao sistema geral de controles públicos</p>	<p>emendas apresentado. As informações e dados são esparsos. Traz o numero da emenda possibilitando certo acompanhamento através deste. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos. Houve auditorias realizadas pelo TCU</p>	<p>apresentado. As informações e dados são esparsos. Traz o numero da emenda possibilitando certo acompanhamento através deste. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos. Houve auditorias realizadas pelo TCU</p>	<p>emendas apresentado. As informações e dados são esparsos. Traz o numero da emenda possibilitando certo acompanhamento através deste. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos. Houve auditorias realizadas pelo TCU</p>	<p>e os dados melhor organizados no espelho de apresentação das emendas. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos.</p>	<p>informações são claras e os dados melhor organizados no espelho de apresentação das emendas. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos</p>	<p>emendas apresentado. Mas as informações são claras e os dados melhor organizados no espelho de apresentação das emendas. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos</p>	<p>são claras e os dados melhor organizados no espelho de apresentação das emendas. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos.</p>	<p>melhor organizados no espelho de apresentação das emendas. Não cria exceções ao sistema geral de controles públicos.</p>
<p>Qualidade formal (se a medida já não seria passível de ser adotada com base na legislação existente -- necessária, proporcional e subsidiária e se observa, dos aspectos formais, exposição de motivos no processo de sua feitura). Pode desdobrar em um outra linha: se a medida é</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>	<p>As medidas são passíveis de serem adotadas ou para dar continuidade a programação existente ou para implementar novos programas. Requer regulamentação em nível administrativo</p>

bem detalhada ou se requer regulamentação para sua aplicação								
Deliberação (se a medida contou com a participação de outros setores pela realização de audiência pública ou outra forma de consulta no processo de sua formação)	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República	Há participação de outros setores da sociedade ou de outros poderes da República
Simetria Internacional (se as medidas adotadas encontram se alinham com experiências internacionais – (Relatórios FMI, CEPAL, OCDE)	Há simetria com alguns países	Há simetria com alguns países	Há simetria com alguns países	Há simetria com alguns países	Há simetria com alguns países	Há simetria com alguns países	Há simetria com alguns países	Há simetria com alguns países
Critérios de Revisibilidade								

Transitoriedade (se a medida é divulgada com vigência determinada no tempo ou não)	Tem vigência determinada de 1 ano	Tem vigência determinada de 1 ano	Tem vigência determinada de 1 ano	Tem vigência determinada de 1 ano	Tem vigência determinada de 1 ano	Tem vigência determinada de 1 ano	Tem vigência determinada de 1 ano	Tem vigência determinada de 1 ano
Potencial de replicação (se a medida pode ser adotada por outras entidades federativas ou se pode ser integrada à lógica coordenada da ação federativa)	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário	Pode ser adotada por outras entidades federativas respeitando-se, de acordo com o STF, por simetria, a reprodução de dispositivos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, em ordem cronológica posterior as alterações ocorridas na CRFB/1988, para as emendas impositivas, pois promovem alteração no processo legislativo orçamentário

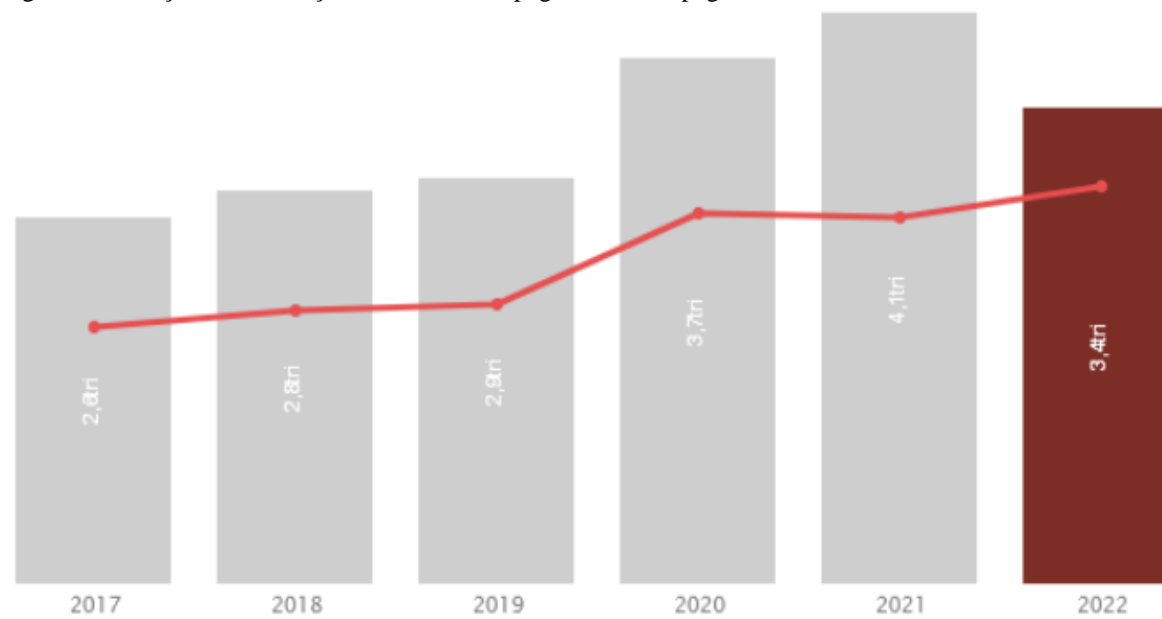
Fonte: elaboração própria a partir das obras de (VERMEULE, 2007; LOWNDES & ROBERTS, 2013; ANDRADE & SANTANA, 2017; GUIMARÃES & BRAGA, 2011)

Figura 1: o trâmite da proposta de emenda à Constituição de 1988



Fonte: Câmara Legislativa, 2022.

Figura 2: evolução anual – orçamento da União pago + restos a pagar, até setembro de 2022



Fonte: Siga Brasil, 2022.

Quadro 9: emendas constitucionais impositivas - EC n.º 86/2015 x EC n.º 100/2019

Redação dada pela EC n.º 86/2015	Redação dada pela EC n.º 100/2019
<p>Art. 165. [...]</p> <p>III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166."(NR) (grifos nossos)</p>	<p>Art. 165. [...]</p> <p>III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166. <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u> (grifos nossos)</p>
<p>Art. 166 [...]</p> <p>§11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o §9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no §9º do art. 165.</p> <p>§12. As programações orçamentárias previstas no §9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.(grifos nossos)</p>	<p>Art. 166 §11. [...]</p> <p>§12. A garantia de execução de que trata o §11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u> (grifos nossos)</p>
<p><u>§ 9º</u> As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (grifos nossos)</p> <p>§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.</p> <p>§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (grifos nossos)</p> <p>§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (grifos nossos)</p>	<p>§§ 9º, 10 e 11 [...] mantida a redação dada pela EC n, 86/2015.</p> <p>§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u> (grifos nossos)</p> <p>§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u> (grifos nossos)</p> <p>§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u></p> <p>I - (revogado); <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u></p> <p>II - (revogado); <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u></p> <p>III - (revogado); <u>(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)</u></p>

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

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

IV - (revogado). (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 15. (Revogado) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 16. Quando a **transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (grifos nossos)

§ 17. **Os restos a pagar** provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (grifos nossos)

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, **até a conclusão da obra ou do empreendimento.** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019) (grifos nossos)

Quadro 10: emendas constitucionais impositivas - EC n.º 100/2019 x EC n.º 102/2019

Redação dada pela EC n.º 100/2019	Redação dada pela EC n.º 102/2019
<p>Art. 165 [...] § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade." (NR) (grifos nossos)</p> <p>Art. 166.[...] § 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.</p> <p>§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (grifos nossos)</p> <p>§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.</p> <p>I - (revogado); II - (revogado); III - (revogado); IV - (revogado).</p> <p>§ 15. (Revogado)</p> <p>§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.</p> <p>§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.</p> <p>§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das</p>	<p>Art. 2º O art. 165 da <u>Constituição Federal</u> passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>"Art. 165 [...] § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias: (grifos nossos)</p> <p>I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;</p> <p>II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;</p> <p>III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias. (grifos nossos)</p> <p>§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.</p> <p>§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.</p> <p>§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.</p> <p>§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira." (NR)</p> <p>Art. 3º O art. 107 do <u>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u> passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 107. [...] § 6º [...] V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei..." (NR)</p> <p>Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e produzirá efeitos a partir da execução orçamentária do exercício financeiro</p>

demais despesas discricionárias.

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

§ 20. **As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.**" (NR)

Art. 2º O montante previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal será de **0,8% (oito décimos por cento)** no exercício subsequente ao da promulgação desta Emenda Constitucional.

Art. 3º **A partir do 3º (terceiro) ano posterior à promulgação desta Emenda Constitucional até o último exercício de vigência do regime previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, a execução prevista no § 12 do art. 166 da Constituição Federal corresponderá ao montante de execução obrigatória para o exercício anterior, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**
(grifos nossos)

subsequente, excetuada a alteração ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que terá eficácia no mesmo exercício de sua publicação.

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico do (Planalto, 2022)

Quadro 11: emendas constitucionais impositivas - EC n.º 105/201 - art. 166-A, CRFB/1988

Redação dada pela EC n.º 105/2019

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 166-A:

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo."

Art. 2º No primeiro semestre do exercício financeiro subsequente ao da publicação desta Emenda Constitucional, fica assegurada a transferência financeira em montante mínimo equivalente a 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso I do caput do art. 166-A da Constituição Federal.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao de sua publicação.

Brasília, 12 de dezembro de 2019.

Publicado no DOU 13.12.2019

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico do (Planalto, 2022)

Quadro 13: emendas constitucionais de calamidade pública (pandemia Covid-19) - EC n.º 109/2021 x EC n. 119 de 2022 e EC n. 121 de 2022

Redação dada pela EC 109/2021	EC n. 119 de 2022	EC n. 121 de 2022
<p>Art. 1º A <u>Constituição Federal</u> passa a vigorar com as seguintes alterações:</p> <p>"Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior: <u>(Vigência)</u>." (NR)</p> <p>"Art. 37.[...] § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei." (NR)</p> <p>"Art. 49. [...] <u>XVIII</u> - decretar o estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição." (NR) "</p> <p>"Art. 84. [...] <u>XXVIII</u> - propor ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional previsto nos arts. 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição." (NR)</p> <p>"Art. 163. [...] <u>VIII</u> - sustentabilidade da dívida, especificando:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) indicadores de sua apuração; b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. <p>Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso VIII do caput deste artigo pode autorizar a aplicação das</p>	<p>Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:</p> <p>"Art. 119. Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do <u>art. 212 da Constituição Federal</u>.</p> <p>Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021."</p> <p>Art. 2º O disposto no caput do <u>art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u> impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.</p> <p>Parágrafo único. O disposto no caput do <u>art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u> também obsta a ocorrência dos efeitos do <u>inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal</u>.</p> <p>Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>Art. 1º O inciso IV do § 2º do art. 4º da <u>Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021</u>, passa a vigorar com a seguinte redação:</p> <p>Art. 4º §2º <u>IV</u> - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do <u>art. 40 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias</u>, às áreas de livre comércio e zonas francas e à política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores, na forma da lei. (NR)</p> <p>Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.</p>

vedações previstas no art. 167-A desta Constituição." (NR)
"Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do **caput** do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida."

"Art. 165. [...] § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...]

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição." (NR)

"Art. 167. [...] XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.
[...] § 4º É permitida a vinculação das receitas a que se referem os arts. 155, 156, 157, 158 e as alíneas "a", "b", "d" e "e" do inciso I e o inciso II do **caput** do art. 159 desta Constituição para pagamento de débitos com a União e para prestar-lhe garantia ou contragarantia.

[...] § 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do **caput** deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício

financeiro em que for realizada a respectiva despesa." (NR) "Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste **caput**;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando

derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do **caput** do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no **caput** deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:

I - rejeitado pelo Poder Legislativo;

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação; ou

III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente.

§ 5º As disposições de que trata este artigo:

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o **caput** deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento."

"Art. 167-B. Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição."

"Art. 167-C. Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37

desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes."

"Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 desta Constituição."

"Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do **caput** do art. 167 desta Constituição."

"Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B desta Constituição:

I - são dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação;

II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.

§ 1º Lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional.

§ 2º O disposto no inciso II do **caput** deste artigo não se

aplica às fontes de recursos:

I - decorrentes de repartição de receitas a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios;

II - decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195, 198, 201, 212, 212-A e 239 desta Constituição;

III - destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas."

"Art. 167-G. Na hipótese de que trata o art. 167-B, aplicam-se à União, até o término da calamidade pública, as vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

§ 1º Na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações referidas nos incisos II, IV, VII, IX e X do **caput** do art. 167-A desta Constituição.

§ 2º Na hipótese de que trata o art. 167-B, não se aplica a alínea "c" do inciso I do **caput** do art. 159 desta Constituição, devendo a transferência a que se refere aquele dispositivo ser efetuada nos mesmos montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade.

§ 3º É facultada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a aplicação das vedações referidas no **caput**, nos termos deste artigo, e, até que as tenham adotado na integralidade, estarão submetidos às restrições do § 6º do art. 167-A desta Constituição, enquanto perdurarem seus efeitos para a União."

"Art. 168. [...] § 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do **caput** deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício

seguinte." (NR)

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2029, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

[...]

§ 4º (Revogado).

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado)." (NR)

"Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o

final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

[...] IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do **caput** do art. 37 da Constituição Federal; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

[...] VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

[...] IX - aumento do valor de benefícios de cunho indenizatório destinados a qualquer membro de Poder, servidor ou empregado da administração pública e a seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do **caput** deste artigo, quando acionadas as vedações para qualquer dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do **caput** do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Caso as vedações de que trata o **caput** deste artigo sejam acionadas para o Poder Executivo, ficam vedadas:

[...] § 3º Caso as vedações de que trata o **caput** deste artigo sejam acionadas, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As disposições deste artigo:

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pela União ou direitos de outrem sobre o erário;

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas; e

III - aplicam-se também a proposições legislativas.

§ 5º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do **caput** e no § 2º deste artigo não se aplica a medidas de combate a calamidade pública nacional cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração." (NR)

Art. 3º Durante o exercício financeiro de 2021, a proposição legislativa com o propósito exclusivo de conceder auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19 fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

§ 1º As despesas decorrentes da concessão do auxílio referido no **caput** deste artigo realizadas no exercício financeiro de 2021 não são consideradas, até o limite de R\$ 44.000.000.000,00 (quarenta e quatro bilhões de reais), para fins de:

I - apuração da meta de resultado primário estabelecida no **caput** do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020;

II - limite para despesas primárias estabelecido no inciso I do **caput** do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear a concessão do auxílio referido no **caput** deste artigo ficam ressalvadas do limite estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

§ 3º A despesa de que trata este artigo deve ser atendida por meio de crédito extraordinário.

§ 4º A abertura do crédito extraordinário referido no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.

§ 5º O disposto neste artigo aplica-se apenas à União, vedada sua adoção pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

Art. 4º O Presidente da República deve encaminhar ao Congresso Nacional, em até 6 (seis) meses após a promulgação desta Emenda Constitucional, plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros.

§ 1º As proposições legislativas a que se refere o **caput** devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios referidos no **caput** deste artigo:

I - para o exercício em que forem encaminhadas, de pelo menos 10% (dez por cento), em termos anualizados, em relação aos incentivos e benefícios vigentes por ocasião da promulgação desta Emenda Constitucional;

II - de modo que esse montante, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

§ 2º O disposto no **caput** deste artigo, bem como o atingimento das metas estabelecidas no § 1º deste artigo, não se aplica aos incentivos e benefícios:

I - estabelecidos com fundamento na alínea "d" do inciso III do caput e no parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal;

II - concedidos a entidades sem fins lucrativos com

fundamento na alínea "c" do inciso VI do **caput** do art. 150 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal;

III - concedidos aos programas de que trata a alínea "c" do inciso I do **caput** do art. 159 da Constituição Federal;

~~IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e às áreas de livre comércio e zonas francas estabelecidas na forma da lei;~~

IV - relativos ao regime especial estabelecido nos termos do art. 40 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, às áreas de livre comércio e zonas francas e à política industrial para o setor de tecnologias da informação e comunicação e para o setor de semicondutores, na forma da lei; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 121, de 2022)

V - relacionados aos produtos que compõem a cesta básica; e

VI - concedidos aos programas estabelecidos em lei destinados à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos superiores em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 3º Para efeitos deste artigo, considera-se incentivo ou benefício de natureza tributária aquele assim definido na mais recente publicação do demonstrativo a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição Federal.

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicos sociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

III - redução gradual de incentivos fiscais federais de

<p>natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput deste artigo.</p> <p>Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.</p> <p>§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.</p> <p>§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo:</p> <p>I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;</p> <p>II - aos fundos ressalvados no <u>inciso IV do art. 167 da Constituição Federal</u>.</p> <p>Art. 6º Ficam revogados:</p> <p>I - o <u>art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u>; e</p> <p>II - o <u>§ 4º do art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u>.</p> <p>Art. 7º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, exceto quanto à <u>alteração do art. 29-A da Constituição Federal</u>, a qual entra em vigor a partir do início da primeira legislatura municipal após a data de publicação desta Emenda Constitucional.</p>		
---	--	--

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do sítio eletrônico do (Planalto, 2022)