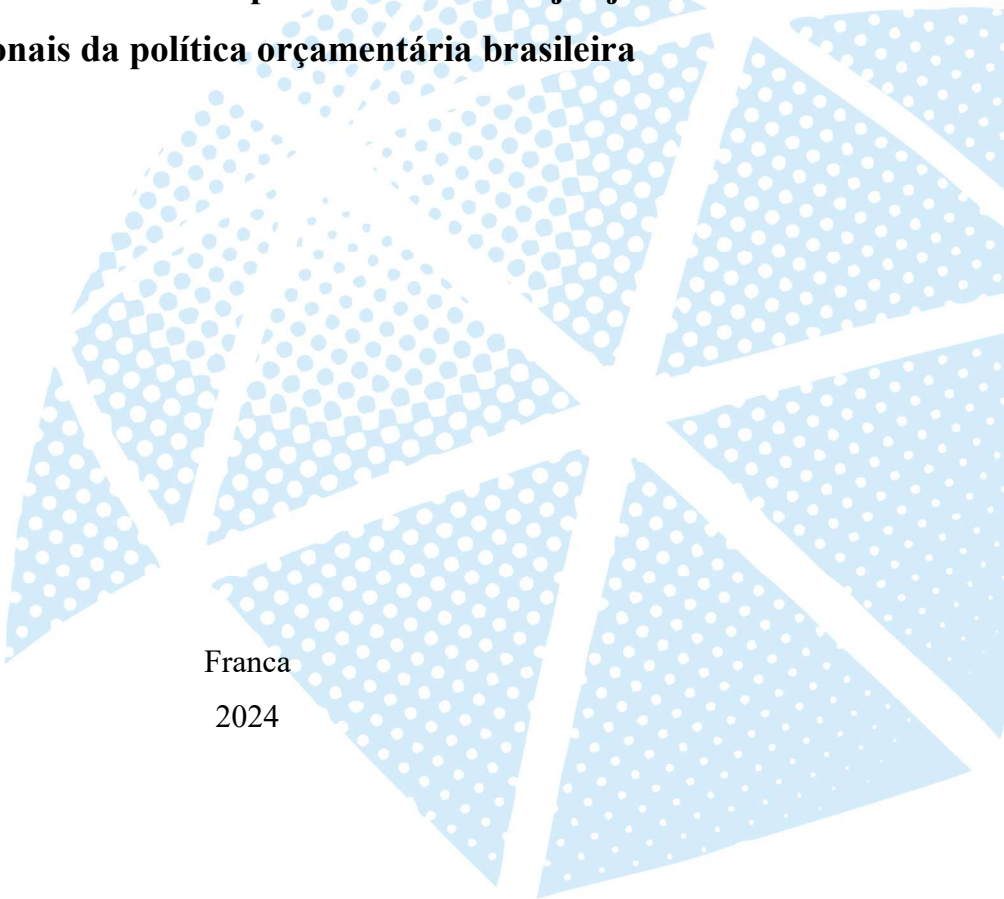


UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Câmpus de Franca

RAFAEL ARAÚJO DOS SANTOS

**ORÇAMENTO PÚBLICO E RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E
LEGISLATIVO PÓS-2014: mapeamento de arranjos jurídico-
institucionais da política orçamentária brasileira**

Franca
2024



RAFAEL ARAÚJO DOS SANTOS

**ORÇAMENTO PÚBLICO E RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO
PÓS-2014: mapeamento de arranjos jurídico-institucionais da política orçamentária
brasileira**

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Câmpus Franca, para obtenção do título Mestre em Direito.

Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Orientador: Prof. Dr. Murilo Gaspardo

Franca

2024

S237o

Santos, Rafael Araújo dos

Orçamento Público e relações entre Executivo e Legislativo
pós-2014 : mapeamento de arranjos jurídico-institucionais da política
orçamentária brasileira / Rafael Araújo dos Santos. -- Franca, 2024
197 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP),
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca
Orientador: Murilo Gasparido

1. direito constitucional. 2. orçamento público. 3. emenda
parlamentar. 4. poder legislativo. 5. presidencialismo de coalizão. I.
Título.

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

A presente pesquisa contribui para a compreensão das complexas relações de poder entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, com foco no processo orçamentário e nas emendas parlamentares pós-2014. Em termos científicos e técnicos, a dissertação amplia o conhecimento sobre a governança orçamentária, além de oferecer uma análise do impacto das emendas parlamentares na governabilidade. Socialmente, a pesquisa permite uma visão crítica das políticas públicas e da transparência orçamentária, incentivando discussões que podem aprimorar o controle democrático sobre a alocação de recursos. Em nível econômico, destaca-se a relevância do orçamento público para o desenvolvimento sustentável e a necessidade de reformas que promovam uma distribuição mais equitativa dos recursos. Educacionalmente, a pesquisa oferece uma base inicial para formação acadêmica em temas de governança, orçamento e direito público. No âmbito cultural, promove a valorização do debate democrático sobre a transparência e a eficiência das políticas públicas. A dissertação apresenta potencial de internacionalização ao estabelecer um estudo de caso que pode ser comparado a outros contextos de presidencialismo de coalizão. Com inserção local, regional e nacional, este trabalho propõe reflexões aplicáveis ao fortalecimento do equilíbrio de poderes, contribuindo para o aprimoramento da democracia e do desenvolvimento institucional no Brasil.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This research contributes to understanding the complex power relations between the Executive and Legislative branches in Brazil, focusing on the budgetary process and parliamentary amendments post-2014. Scientifically and technically, the dissertation broadens knowledge on budget governance, while providing an analysis of the impact of parliamentary amendments on governance. Socially, it enables a critical view of public policies and budget transparency, encouraging discussions that can enhance democratic control over resource allocation. Economically, it underscores the relevance of the public budget for sustainable development and the need for reforms that promote a more equitable distribution of resources. Educationally, the research provides an initial foundation for academic training in governance, budgeting, and public law. Culturally, it fosters the importance of democratic debate on transparency and the efficiency of public policies. The dissertation presents potential for internationalization by establishing a case study that can be compared to other coalition presidentialism contexts. With local, regional, and national relevance, this work offers reflections applicable to strengthening the balance of powers, contributing to the improvement of democracy and institutional development in Brazil.

RAFAEL ARAÚJO DOS SANTOS

ORÇAMENTO PÚBLICO E RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

PÓS-2014: mapeamento de arranjos jurídico-institucionais da política orçamentária brasileira.

Dissertação apresentada à Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Câmpus Franca, para obtenção do título Mestre em Direito.

Área de Concentração: Sistemas Normativos e Fundamentos da Cidadania

Data da defesa: 09/12/2024

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Murilo Gaspar do
UNESP - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Câmpus Franca

Profa. Dra. Gabriela Azevedo Campos Sales
Tribunal Regional Federal - 3ª Região

Prof. Dr. Thiago Lemos Possas
Universidade Federal de Uberlândia-UFU

Dedico este trabalho aos desterrados e refugiados, aos que sofrem de fome e violência, aos sobreviventes, aos enlutados e silenciados pelo autoritarismo do nosso tempo – para todos aqueles que jamais puderam experimentar o direito a dignidade humana, pois, sentenciados injustamente a violência e exclusão: à sua memória, hoje e sempre.

AGRADECIMENTOS

A jornada acadêmica é um percurso que demanda esforço, dedicação e perseverança. Esse compromisso intenso, muitas vezes, requer afastamento e imersão na pesquisa, o que acaba limitando o convívio social. No entanto, ao longo desse caminho, algumas presenças se tornam fundamentais para que o objetivo seja alcançado. A companhia e o apoio dessas pessoas durante a fase de pesquisa e redação desta dissertação foram o que me deram fôlego e motivação para prosseguir. Com elas, pude ter uma reflexão crítica sobre o que estava sendo produzido; delas recebi apoio nos momentos em que o percurso parecia longo e exaustivo; e foram elas que, próximas ou distantes, me trouxeram segurança e conforto nas horas de tempestade e isolamento. Em síntese, sem essas pessoas, este trabalho talvez nem tivesse se concretizado. Posso afirmar, sem dúvida, que a presença delas está registrada de forma indelével nesta dissertação. A elas, por sua valiosa contribuição, expresso meu sincero reconhecimento. Assim sendo:

Agradeço à minha amada esposa, Emanuele Seicenti de Brito, pelo incessante estímulo para que eu alcançasse esse sonho. Agradeço a você pelas broncas e incentivos contra minha procrastinação inveterada, pelo tempo de leitura e revisão que, generosamente, dedicou a mim e a minha dissertação, pelas risadas, pelo abraço, pelo carinho e pelo amor incondicional que recebo todos os dias. Te amo.

Agradeço à minha mãe, Maria Aparecida de Araújo dos Santos, que sonhou e se alegrou comigo em cada conquista acadêmica. Sua existência humilde e corajosa sempre me forneceu o estímulo necessário para continuar a sonhar. A ela, devo minha história.

Ao meu saudoso pai, José Carlos, pois, mesmo tendo partido tão cedo deste plano existencial, me ensinou, com obstinação, a lutar e seguir sonhando sempre.

Agradeço ao meu irmão, João Vitor, por ser parte deste projeto e compreender que, mesmo distantes, sempre estaremos trilhando nossos caminhos de forma unida e serena.

Aos integrantes da Família Brito, pois, cada um a seu modo, me adotaram como parte dela, me deram um lar e apoio, sem cobrar nada em troca. Em especial ao Otávio e à Helena, que, com sua leveza de criança, me tiraram da rigidez da vida adulta.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Murilo Gaspardo, por sua disponibilidade, paciência, confiança e por seus fundamentais direcionamentos.

Agradeço a todos os professores com quem tive contato e a oportunidade de aprender no Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP.

Agradeço a todos os servidores e funcionários da UNESP, especialmente ao Valter Nailton da Silva, por sua paciência em solucionar e orientar minhas dúvidas e questões acadêmicas.

Ao meu amigo Professor Doutor Thiago Lemos Possas, por ser uma voz crítica e sincera em relação às minhas pretensões acadêmicas.

Aos meus amigos Marina Pereira e Vitor Paschoalick, simplesmente por serem o porto seguro nas horas mais difíceis e cansativas que passei ao longo dessa caminhada.

Aos meus amigos de Pós-Graduação, Fabio Marques Gonçalves e Nayara Gallieta Borges, agradeço pelo inusitado encontro com pessoas inteligentes e companheiras.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

*"... a Justiça continuou e continua a morrer todos os dias.
Agora mesmo, neste instante em que vos falo, longe ou
aqui ao lado, à porta da nossa casa, alguém a está
matando. De cada vez que morre, é como se afinal nunca
tivesse existido para aqueles que nela tinham confiado,
para aqueles que dela esperavam o que da Justiça todos
temos o direito de esperar: justiça, simplesmente justiça.
Não a que se envolve em túnicas de teatro e nos confunde
com flores de vã retórica judicialista, não a que permitiu
que lhe vendassem os olhos e viciassem os pesos da
balança, não a da espada que sempre corta mais para um
lado que para o outro, mas uma justiça pedestre, uma
justiça companheira quotidiana dos homens, uma justiça
para quem o justo seria o mais exato e rigoroso sinônimo
do ético, uma justiça que chegasse a ser tão indispensável
à felicidade do espírito como indispensável à vida é o
alimento do corpo."*

(Carta de José Saramago, II Fórum Social Mundial)

*"A história é um profeta como olhar voltado para trás:
pelo que foi, e contra o que foi, anuncia o que será
(Eduardo Galeano)*

RESUMO

SANTOS, R. A. **Orçamento Público e relações entre executivo e legislativo pós-2014:** mapeamento de arranjos jurídico-institucionais da política orçamentária brasileira. 2024. 197 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2024.

A presente dissertação investiga o processo de elaboração e execução do orçamento público no Brasil, abordando a transformação das emendas parlamentares e seus efeitos sobre a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no contexto de presidencialismo de coalizão. Focando no período de 2013 a 2024, o estudo examina o fortalecimento das emendas impositivas, como as emendas de relator-geral (conhecidas como Orçamento Secreto) e as transferências especiais (também chamadas de Emendas PIX), que reforçam o papel do Legislativo na alocação de recursos. A pesquisa segue uma abordagem qualitativa, realizando uma revisão bibliográfica e documental sobre normas orçamentárias, decisões judiciais e literatura científica, além de analisar as mudanças legislativas que permitiram ao Poder Legislativo um maior protagonismo no controle orçamentário, anteriormente concentrado no Executivo. Baseando-se em conceitos da ciência política e do direito constitucional, a dissertação reflete sobre a governabilidade no Brasil. A análise evidencia que a centralização de recursos nas mãos do Legislativo introduz novas dinâmicas de poder, possibilitando a reconfiguração das políticas públicas e afetando o equilíbrio democrático. A pesquisa conclui que o fortalecimento das emendas parlamentares representa uma mudança estrutural que pode comprometer a governabilidade e a implementação de políticas públicas de longo prazo, sublinhando a importância de novas discussões sobre a governança orçamentária para preservar a eficácia das políticas e o equilíbrio entre os poderes.

Palavras-chave: Direito constitucional; Orçamento público; Emenda parlamentar; Poder legislativo; Presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

SANTOS, R. A. **Public Budget and Executive-Legislative Relations Post-2014: Mapping Legal and Institutional Arrangements in Brazilian Budget Policy.** 2024. 197 f. Dissertation (Master of Law) – Faculty of Humanities and Social Science, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2024.

This dissertation investigates the process of policy making and implementing the public budget in Brazil, focusing on the transformation of parliamentary amendments and their effects on the relationship between the Executive and Legislative branches within a context of coalition presidentialism. Centered on the period from 2014 to 2024, the study examines the strengthening of compulsory amendments, such as the rapporteur-general amendments (known as the “Secret Budget”) and special transfers (also called “PIX Amendments”), which enhance the Legislative’s role in resource allocation. The research follows a qualitative approach, conducting a bibliographic and documentary review on budget norms, judicial decisions, and scientific literature, alongside an analysis of legislative changes that have shifted budget control, previously concentrated in the Executive, towards greater Parliamentary prominence. Drawing on concepts from political science and constitutional law, the dissertation reflects on governance in Brazil. The analysis reveals that the centralization of resources in the hands of the Legislative introduces new dynamics of power, enabling a reconfiguration of public policies and impacting democratic balance. The research concludes that the strengthening of parliamentary amendments represents a structural shift that may compromise governance and the implementation of long-term public policies, highlighting the importance of renewed discussions on budget governance to safeguard policy effectiveness and the balance of powers.

Keywords: Constitutional law; Public budget; Earmarks politics; Legislative power; Coalition governments.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Representação gráfica do direito constitucional financeiro.....	56
Figura 2 - Despesas e receitas orçamentárias de 2024.....	64
Figura 3 - Ciclo integrado de planejamento e orçamento brasileiro pós-1988.....	66
Figura 4 - Evolução da Predominância na aprovação de leis entre os poderes.....	103
Figura 5 - Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9 pelo relator-geral, por mandato presidencial (em R\$ bilhões).....	126
Figura 6 - Categorias de Emendas Parlamentares ao Orçamento por Legislatura.....	127
Figura 7 - Evolução das decisões monocráticas do STF.....	158
Figura 8 - Montante contrafactual de emendas em cenário de inexistência de decisão do STF.....	164

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Orçamento tradicional x Orçamento-programa.....	38
Quadro 2 - Escolhas da Assembleia Nacional Constituinte sobre o processo orçamentário.....	46
Quadro 3 - Panorama das principais mudanças institucionais e normativas que moldaram a estrutura e o funcionamento da CMO no contexto das normas orçamentárias.....	88
Quadro 4 - Principais alterações no processo orçamentário regimental e infraconstitucional.....	136
Quadro 5 - Principais alterações no processo orçamentário infraconstitucional.....	144
Quadro 6 - Resumo das principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 86 de 2015.....	146
Quadro 7 - Resumo das principais alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 100 de 2019 ao processo orçamentário brasileiro.....	147
Quadro 8 - Evolução normativo-institucional no processo orçamentário.....	151
Quadro 9 - Resumo das principais decisões do STF no controle de constitucionalidade das emendas parlamentares.....	166
Quadro 10 - Linha do tempo dos principais eventos na evolução do orçamento pós constituição de 1988.....	167
Quadro 11 - Histórico de Renovação na Câmara dos Deputados.....	172
Quadro 12 - Histórico de Renovação no Senado Federal.....	173

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Custo médio da coalizão em porcentagem para o período de 2013-2014.....	112
Gráfico 2 – Dotação de emendas por ano x Resultado primário.....	129
Gráfico 3 - Evolução dos empenhos entre 2014 até 2024 (1-12) por natureza de despesas Orçamentárias.....	138
Gráfico 4 - Emendas individuais em valores a partir do ano de 2017 a 2024.....	169
Gráfico 5 - Emendas de Bancada em valores a partir do ano de 2017 a 2024.....	170
Gráfico 6 - Emendas de Comissão em valores a partir do ano de 2020 a 2024.....	170
Gráfico 7 - Emendas de Relator-Geral em valores a partir do ano de 2020 a 2024.....	171
Gráfico 8 - Índice de Renovação na Câmara dos Deputados (1990-2022).....	173
Gráfico 9 - Índice de Renovação do Senado Federal (1994-2022).....	174
Gráfico 10 - Ideologia dos Partidos na Câmara dos Deputados entre 2018-2022.....	174

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DERG	Demonstrativos de Emendas de Relator-Geral por Modalidade
DRU	Desvinculação de Receita da União
EC	Emendas Constitucionais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GND	Grupo de natureza de Despesa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
ONU	Organização das Nações Unidas
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPI	Projeto-Piloto de Investimentos Públicos
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOP	Sistema Integrado de Orçamento Público
STF	Supremo Tribunal Federal

Sumário

INTRODUÇÃO	18
1 DEMOCRACIA, CONSTITUCIONALISMO E ORÇAMENTO PÚBLICO.....	23
1.1 A importância do orçamento no sistema democrático, evolução histórica e relevância no contexto de surgimento do Poder Legislativo.....	26
1.2 Contornos políticos contemporâneos das instituições orçamentárias – Relação entre Poder Legislativo, orçamento e controle do Estado	34
2 CONTEXTO POLÍTICO, INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	42
2.1 A natureza da Lei orçamentária e o constitucionalismo.....	49
2.1.1 As interpretações explicativas sobre a natureza do orçamento	51
2.2 As normas orçamentárias internas e a descrição de sua natureza constitucional	59
2.2.1 Plano Plurianual (PPA)	60
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	61
2.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	62
2.3 Descrição do Rito procedimental no âmbito legislativo orçamentário pós Constituição de 1988: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a ampliação do papel do Legislativo	65
2.4 Emendas parlamentares e a centralização pela Comissão Mista de Orçamento	69
2.5 Análise das resoluções orçamentárias brasileiras no contexto do presidencialismo de coalizão e seus impactos na governabilidade e no controle do orçamento público	74
3 O PÊNDULO DE DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CRISE DA DEMOCRACIA.....	90
3.1 As contradições políticas da dominância orçamentária pelo Executivo e o apogeu do presidencialismo de coalizão.....	92
4 CRISE POLÍTICA E A ASCENSÃO DO LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO (2014-2016).....	105
4.1 Contexto Político e Econômico do Governo Dilma Rousseff.....	105
4.2 Início da Transição Institucional e a Impositividade das Emendas.....	108
4.3 A consolidação do “Novo Centrão” e a fragmentação do Congresso	121
5 EXPANSÃO E CONTROLE DO ORÇAMENTO PELO LEGISLATIVO: DETALHAMENTO DOS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS.....	131
5.1 Direcionamento de alteração Regimental: o início da dominância legislativa ao orçamento	131
5.2 Direcionamento de alteração infraconstitucional e a implicação de polos institucionais	139
5.3 Consolidação constitucional e a cristalização das reformas.....	145

5.4 O contrafluxo de direcionamento institucional do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias e a hipótese do hiperconsensulismo	152
5.5 Contornos atuais e institucionais do orçamento no âmbito do Congresso Nacional.....	167
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	177
REFERÊNCIAS	181

INTRODUÇÃO

O tema do processo orçamentário no Brasil, especialmente em relação às interações entre os poderes Legislativo e Executivo, tem adquirido importância crescente nos últimos anos, sendo amplamente impulsionado por mudanças institucionais relevantes. Com a aprovação da Lei Orçamentária de 2014 e subsequentes emendas constitucionais, observou-se uma reconfiguração das atribuições orçamentárias no campo das emendas parlamentares, o que tem transformado o papel do Legislativo na gestão dos recursos públicos. Essas reformas trouxeram novos contornos para o presidencialismo de coalizão, ao transferirem ao Legislativo um papel cada vez mais central na alocação de recursos e na gestão do orçamento público federal.

Em 6 de fevereiro de 2024, o deputado federal e (naquele momento histórico) Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (PP-AL), proferiu um discurso que exemplifica o “espírito” dessas alterações. Suas declarações evidenciaram como a tendência de captura do orçamento público federal tornou-se uma tática de acomodação de interesses de grande relevância para os parlamentares, bem como, para o poder Executivo e o equilíbrio entre eles. O deputado declarou: “Não fomos eleitos para carimbar. Não é isso que o povo brasileiro espera de nós (Legislativo/Congresso). [...] O orçamento da União pertence a todos e todas, e não apenas ao Executivo, porque, se assim fosse, a Constituição não determinaria a necessária participação do Poder Legislativo em sua confecção e final aprovação” (SOARES, 2024, p. s/n).

Embora, Lira esteja correto ao destacar a garantia constitucional de participação do poder Legislativo no processo orçamentário¹ e *emendamento*² da proposta, seu discurso desconsidera que tal prerrogativa, atualmente, apresenta certo funcionamento assimétrico (BRASIL, 2022; PINTO, 2024); fenômeno que se manifesta como sintoma do que é nomeado como parte da “erosão da democracia”³, “crise da democracia” (PRZERWORKI, 2020) ou dos “limites da democracia” (NOBRE, 2022), caracterizado, em geral, por alterações discretas, mas

¹ Conforme prevê a CRFB/1988 em seu art. 166: Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. (BRASIL, 2024)

² *Emendamento* é um termo interno do próprio processo orçamentário pelo qual “a constituição reconhece o direito do Legislativo de emendar o Projeto de Lei Orçamentária (PLO) enviado pelo Executivo. (FIGUEIREDO, LIMONGI; 2008, p. 31)”. Bonfim e Sandes-Freitas (2019, p. 145), ainda descrevem que: “A emenda parlamentar pode ser definida enquanto um dispositivo institucional, utilizado pelo Poder Legislativo para propor alterações no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) enviado pelo Executivo. Essas modificações podem ser realizadas através de acréscimo, anulação e modificação de itens do PLOA.”

³ “E o que caracteriza o processo de erosão democrática: as instituições permanecem em funcionamento, mas sob ameaça permanente. (SOUZA NETO, 2020, p. 31)

significativas (sub-reptícias⁴) ao equilíbrio original estabelecido pelos arranjos jurídicos-institucionais⁵ que delimitam o Estado. (SOUZA NETO, 2020).

O objeto desta pesquisa, portanto, é o estudo do processo orçamentário brasileiro e suas mudanças institucionais ocorridas de 2014 a 2023, focando especificamente nas emendas Legislativas e na governança política decorrente das alterações institucionais normativas. Com as aludidas transformações, as emendas deixaram de ser apenas ferramentas para atender demandas locais e passaram a figurar como mecanismos centrais de poder, cuja relevância se reflete tanto na governabilidade quanto na dinâmica política do país. Neste contexto, o orçamento público configura-se como um dos principais instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas, sendo, consequentemente, um campo estratégico de ação do Legislativo.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto das mudanças legislativas e das interpretações acadêmicas sobre o processo de elaboração, aprovação e execução das emendas parlamentares durante a etapa congressual do processo orçamentário.

A questão central que orienta a pesquisa é compreender se, as reformas implementadas no orçamento desde 2014 contribuíram para retroalimentar a "disfuncionalidade institucional" entre Executivo e Legislativo ocasionada pelo enfraquecimento do modo de governabilidade constitucional do *Presidencialismo Multipartidário*? Parte-se da hipótese de que, ao se consolidar maior poder nas mãos do Legislativo, essas reformas contribuíram para uma nova dinâmica nas relações institucionais⁶, afetando o equilíbrio original estabelecido pela Constituição de 1988 ao comprometer potencialmente a governança⁷ e a coordenação de políticas⁸ públicas mais abrangentes (BONFIM, FREITAS, 2019).

Em linhas gerais, a disfuncionalidade que preocupa os pesquisadores do orçamento e da ciência política reside no fato de que o Legislativo, tomado politicamente pelo modelo de

⁴ Sub-repção: "O uso de mecanismos legais existentes em regimes com credenciais democráticas favoráveis para fins antidemocráticos" (PZERWORSKI, 2020, p. 206)

⁵ Cuida-se de um "agregado de disposições, medidas e iniciativas em torno da ação governamental, em sua expressão exterior, com um sentido sistemático" (BUCCI, 2021, p. 258)

⁶ Considerando a gradual inclusão da impositividade do emendamento parlamentar durante a fase de discussão, aprovação e execução da Lei Orçamentária Anual entende-se que tal circunstância, por sua vez, refletiu na dinâmica do relacionamento entre Executivo-Legislativo.

⁷ Segundo Daniel Inerrarity (2017, p. 13): "o termo 'governança' refere-se à 'forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil o mercado, ao nível local, nacional e internacional'"

⁸ Vide a reportagem publicada por: RODIGUES, Artur; MARTINS, Cristiano; FERREIRA, Flavio; PITOMBO, João Pedro. Emenda parlamentar amplia distorção e amplia abismo no acesso a água. Folha de São Paulo. 30 de setembro de 2023, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/09/emenda-parlamentar-amplia-abismo-no-acesso-a-agua-com-abandono-e-desperdicio.shtml>> acesso em 04/11/2024.

ação do *pemedebismo* em sua forma limite⁹ (NOBRE, 2022, p. 185), tem apresentado três alterações institucionais que podem estar no centro de influência de uma nova forma de operar do presidencialismo multipartidário¹⁰, são eles: *i*) alteração institucional da *impositividade das emendas* parlamentares, *ii*) centralização da gerência política sob as decisões parlamentares-orçamentárias e *iii*) maior discricionariedade na alocação do investimento (FARIA, 2022). O “calor” ou a ignição da crise institucional atual, como terceiro elemento estrutural da análise (história institucional, jurídica e política), surge da relação de constante fricção entre os interesses do Presidente da República e a imperativa manutenção da coalizão congressual, considerando que desta relação exsurge a base de apoio aos projetos de governabilidade¹¹.

A escolha do marco temporal inicial, no ano de 2014, deve-se à aprovação Lei n.º 12.952/2014 (LOA-2014) que abriu caminho para uma série de emendas constitucionais voltadas ao fortalecimento do papel do Congresso Nacional no orçamento público, especialmente com a *impositividade* das emendas parlamentares. Pelo contexto político o marco inicial de 2014 também se justifica, pois, é partir desse período que se verifica, com mais ênfase, a intensificação do declínio da influência presidencial no poder de agenda legislativa.

A partir da promulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014, que instituiu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, os parlamentares passaram a buscar uma reconfiguração na relação entre o Poder Executivo e o Legislativo quanto à elaboração e execução do Orçamento Público. Esse movimento foi consolidado por meio de uma série de emendas constitucionais, entre as quais destacam-se as Emendas n.º 86 de 17 de março de 2015, n.º 95 de 15 de dezembro de 2016, n.º 100 de 26 de junho de 2019, n.º 102 de 26 de setembro de 2019, n.º 105 de dezembro de 2019, n.º 109 de 15 de março de 2021, n.º 114 de 17 de dezembro de 2021 e n.º 126 de dezembro de 2022. Essas mudanças redefiniram os fundamentos que sustentavam o sistema presidencialista de governo, muitas vezes dificultando os esforços para reformas estruturais e conjunturais, ou até mesmo revertendo a ênfase em

⁹ “[...] A eleição de Arthur Lira como presidente da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2021, representou não somente a retomada do modelo Cunha, mas seu aprofundamento a um ponto antes impensável. Não apenas, por exemplo, o colégio de líderes partidários se tornou uma formalidade vazia como também o controle de Lira sobre o conjunto de deputados passou a se dar individualmente, caso a caso, tudo sempre concentrado na sua coordenação e administração pessoal. Tal poder veio ancorado no chamado “orçamento secreto”, emendas sem autor claro e sem destinação conhecida, sob controle de Lira. (NOBRE, 2022, p. 185-186)

¹⁰ As instituições definem as ações que determinados atores podem adotar, oferecem incentivos associados a cada curso de ação e restrições a possíveis resultados. Em consequência disso, estruturam as ações individuais em razão de seus interesses ou valores e moldam os resultados coletivos, proporcionando equilíbrios. (PRZEWORSKI, 2020, p. 179)

¹¹ “O governismo é medido como a porcentagem de votações em que a média dos parlamentares apoiou o governo.” (PRAÇA, 2013, P. 165)

transparência, fiscalização e mensuração, tal como defendido pela concepção predominante do "orçamento-programa"¹² (REY, 2022, p. 15). Esses novos contornos geraram tensões institucionais, levando o Supremo Tribunal Federal (STF) a se manifestar sobre a constitucionalidade dessas práticas orçamentárias.

Para alcançar os objetivos propostos, a pesquisa adota uma metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e documental. A revisão bibliográfica abrange livros, artigos científicos, e relatórios de órgãos governamentais, além de notícias que documentam o impacto das mudanças no processo orçamentário. Já a revisão documental abarca leis e normas do orçamento público e decisões judiciais sobre as emendas parlamentares, incluindo a análise das emendas constitucionais que alteraram as regras de execução do orçamento.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa apoia-se em conceitos da ciência política e do direito constitucional. São utilizados os critérios de qualidade democrática de Robert Dahl (2016), que incluem, dentre suas características principais o controle do planejamento e inclusão popular dos cidadãos. A teoria sobre "arranjos jurídico-institucionais", conforme apresentada por Bucci e Gaspardo (2024), também é adotada, considerando o orçamento público como um sistema dinâmico de políticas públicas regulado por normas e interações políticas. Essas abordagens permitem avaliar o papel das emendas parlamentares e as novas configurações do orçamento federal enquanto elementos de governança democrática, cuja transparência e *accountability* são essenciais para o funcionamento do regime democrático brasileiro.

A justificativa para o estudo reside na relevância do tema para a compreensão da governança e do equilíbrio de poderes no Brasil. A importância do orçamento público vai além de suas funções contábeis e financeiras (ASSONI FILHO, 2011), revelando-se como um dos principais instrumentos de governança política e alocação de recursos. Com o crescimento do protagonismo legislativo no orçamento, marcado pela imposição de emendas e pela recente centralização de decisões na figura do relator-geral (FARIA, 2023), as dinâmicas de poder entre os ramos governamentais mudaram substancialmente, o que torna essencial uma análise crítica

¹² Segundo Faria (2023, p. 68-69): “Em 1965, a Organização das Nações Unidas (ONU), em face da importância da temática orçamentária, reconheceria que “o sistema atual para elaboração do orçamento não oferece informações sobre o que o governo está realmente realizando e o que obtém em troca do dinheiro dispendido” (ONU, 1971, p. 26), e publicaria o Manual de orçamento por programas e realizações. Em seu Manual, a ONU apresentaria a definição de “orçamento por programas e realizações” como “aquele em que se apresentam os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa (ONU, 1971, p. 28)”.

sobre o impacto dessas transformações no presidencialismo multipartidário e na gestão de políticas públicas (PINTO, 2024).

A dissertação está organizada em cinco capítulos principais. No primeiro capítulo, apresenta a base conceitual sobre a democracia, o constitucionalismo e a relação entre essas instituições e o orçamento público. O segundo capítulo explora o desenvolvimento do orçamento público e sua incorporação ao processo democrático como instrumento de controle e gestão, além disso, analisa o papel do orçamento na Constituição de 1988 e sua função no fortalecimento do processo democrático no Brasil. No terceiro capítulo examina-se o arranjo jurídico e institucional que moldou a dominância do Executivo no processo orçamentário brasileiro, analisando o presidencialismo de coalizão desde a redemocratização até a metade do primeiro mandato de Dilma Rousseff. O quarto capítulo explora o declínio do presidencialismo de coalizão com Dilma Rousseff e o fortalecimento da atuação do Legislativo no orçamento, levando a uma nova configuração de poder.

Por fim, o quinto capítulo explora as alterações normativas e institucionais que cristalizaram o poder discricionário do legislativo na imposição de emendas parlamentares, seus contornos fáticos e institucionais bem como sua relação intersetorial entre poderes.

Essa estrutura busca oferecer uma análise aprofundada sobre o orçamento federal brasileiro e as relações institucionais, contribuindo para o entendimento dos desafios que emergem com as reformas orçamentárias. A pesquisa explora as nuances do processo legislativo orçamentário e suas repercussões na governabilidade e transparência da administração pública, oferecendo uma reflexão crítica sobre a funcionalidade e os limites do sistema orçamentário no contexto da política brasileira atual.

1 DEMOCRACIA, CONSTITUCIONALISMO E ORÇAMENTO PÚBLICO

Arranje uma boa política e lhe darei boas finanças (Marcel Proust, 2016, p. 378)

Ao buscarmos um conceito comum e abrangente que defina a história do orçamento e seu processo de construção no seio do poder Legislativo, encontraremos uma dificuldade inerente ao próprio regime democrático e sua forma de gestão dos conflitos e interesses sociais. Pelas palavras de Robert Dahl¹³ (2016, p. 19) sabe-se que ao tentarmos parametrizar conceitos comuns da democracia, é possível perceber que “como o fogo, a pintura ou a escrita, a democracia parece ter sido inventada mais de uma vez, em mais de um local.”

Na sua essência, a democracia é um regime de governo que implica um contínuo processo de renovação e consenso, respaldado por garantias jurídicas fundamentais e inalienáveis. Portanto, a democracia pode se manifestar e operar de várias maneiras. Na prática, as democracias modernas são caracterizadas por uma ampla diversidade de instituições governamentais formais, como legislaturas e tribunais, além de sistemas partidários e grupos de interesse¹⁴ (Lijhart, 2008), mas “seria um equívoco pressupor que a democracia houvesse sido inventada de uma vez por todas como, por exemplo, foi inventada a máquina a vapor.” (DAHL, 2016, p. 19)

Ocorre que, pela marcha da evolução histórica, padrões e costumes foram observados ao examinarmos as instituições de Estado sob a lente da natureza de seus regulamentos e práticas cotidianas, possibilitando concluir que, o orçamento público constituído pela conformação geral das instituições democráticas, segue “inextricavelmente ligado ao sistema político” (WILDAVSKY, 2001, p. 60). Revelando efetivamente que qualquer alteração drástica à estrutura do processo de proposta, discussão, execução e fiscalização do orçamento federal, tampouco pode ser feita sem que se altere a distribuição de poder e influência individuais existentes no regime democrático de determinado Estado (FARIA, 2023).

¹³ “À concepção schumpeteriana de democracia aderiram diversos autores, entre eles Lipset, Pzeworski, Acemoglu e Dahl. Este último desenvolveu a teoria minimalista acrescentando-lhe a ideia de que um regime democrático é aquele que garante a contínua responsividade do governo às preferências dos cidadãos. Assim, além do aspecto de participação dos eleitores na definição dos governantes, um regime democrático também se caracteriza por uma potencialidade de oposição e contestação pública ao governo. Cabe ressaltar que ao acrescentar o critério de contestação, Dahl não introduziu ao conceito de democracia o requisito de que o produto das deliberações políticas corresponde aos anseios populares [...]” (COELHO, 2011, p. 270 a 271)

¹⁴ Nota: Em exemplo atual as Bancadas temáticas do congresso nacional.

Notadamente, sabe-se que, no seio dessa estrutura orçamentária, a institucionalização da democracia majoritária e/ou consensual¹⁵ passou pela vetorização ideológica do liberalismo e do Estado de Bem-Estar Social¹⁶, consolidando tais modelos ideológicos como os mais usuais no exercício da gestão do Estado (BOBBIO, 2013, p. 44); sugerindo, em linhas gerais, uma forma de administração política baseada na divisão de poderes entre um governo central e governos locais (ou regionais), sempre com alternância de poder, a ser ratificada pela realização de eleições de representantes partidários, em que: “A legitimidade do Estado moderno” se fundamentaria, predominantemente, na “autoridade legal”, ou seja, no compromisso com um “código de regulamentos legais” (HELD, 1987, p. 138) criados pelo paradigma do Estado Legislativo.

Neste sentido, mediante a evolução institucionalizada da democracia e do próprio constitucionalismo enquanto vertente da pesquisa, observa-se que, a partir da realização de um estudo sobre o funcionamento do Poder Legislativo e suas relações, o tema do orçamento público ganha proeminência na atualidade, pois tal instrumento de gestão guarda certa universalidade ao captar o “*espírito*” contemporâneo do desenvolvimento político de determinado Estado e governo.

É importante, contudo, compreender que as relações encadeadas pelos dois poderes centrais do Estado no processo de construção orçamentária (Executivo e Legislativo), distinguem-se substancialmente de local para local, tendo geralmente, em seu nascimento e criação, a influência de contextos históricos, constitucionais, legais e procedimentais variados (POSNER; PARK, 2007); contextos que, ao seu passo, devem ser descritos e analisados em favor de uma crítica aprofundada sobre o próprio Legislativo que se quer observar.

Conforme mencionado na introdução deste estudo, ao considerarmos o orçamento como um importante aspecto de gestão do Estado, relevante tanto para o Legislativo quanto

¹⁵ Como opção metodológica é importante levar em conta que a pesquisa se desenvolveu sob a análise do regime democrático brasileiro, portanto, o modelo de democracia que mais se aproxima, em linhas gerais, é o modelo consensual, contudo, pela própria onipresença do tema de pesquisa (orçamento público e poder Legislativo) em ambos os modelos, é importante pensá-lo de forma ampla, vaticinando que: “[...] existe na ciência política uma tendência surpreendentemente forte e persistente de se associar a democracia somente ao modelo majoritário, e de não reconhecer a democracia de consenso como uma alternativa igualmente legítima. Um exemplo particularmente claro disso pode ser visto no argumento de Stephanie Lawson (1993: 192-23) de que uma forte oposição é a “condição *sine qua non* da democracia contemporânea”. Essa visão baseia-se no pressuposto majoritário de que a democracia acarreta um sistema bipartidário (ou, possivelmente, dois blocos de partidos opostos) que se alternam no governo; não leva em consideração que o governo, em sistemas pluripartidários mais consensuais, tende a ser de coalizão, e que uma mudança de governo nesses sistemas normalmente significa apenas mudança parcial na composição partidária do governo” (LIJPHART, 2008, p. 22)

¹⁶ “[...] embora o direito não possa ser visualizado exclusivamente como ideologia, é também, sempre, em qualquer sociedade historicamente existente – logo, em qualquer modo de produção com existência histórica -, uma expressão ideológica. (GRAU, 2011, p. 68)

para o Executivo, pois ele atravessa a história da fundação de instituições políticas fundamentais, regimes e sistemas de governo - assim como da própria constituição -, é pertinente realizar uma breve retomada histórica desse instituto jurídico e sua relação com o Poder Parlamentar. Afinal, “sendo as instituições as regras do jogo em determinada sociedade que modelam a interação humana” (FARIA, 2023, p. 35), é essencial retomar, ainda que de forma não exaustiva, o surgimento e a delimitação da instituição orçamentária em conjunto com o Legislativo no decorrer do processo de constitucionalização das democracias, enumerando o conhecimento sobre critérios fundamentais para a análise do contexto brasileiro nos últimos anos.

Esse olhar poderá¹⁷ revelar alguns aspectos comparativos, delineando um diagnóstico sobre a qualidade democrática dentro do próprio Estado brasileiro. Portanto, destaca-se, neste tópico, a importância de fatos históricos, reconhecendo que todo estudo dessa natureza deve delimitar um tema específico de descrição (ECO, 2016), o que implica compreender que alguns aspectos, embora relevantes para o contexto geral, podem ser omitidos em prol do foco de análise - o orçamento público, seu processo legislativo e o Congresso nacional. Assim, torna-se claro para o leitor as limitações deste breve retrospecto.

É relevante reiterar também que, embora o processo de constituição do Estado tenha adquirido certo padrão, é sabido que essa formação não foi instantânea, mas sim um desenvolvimento gradual, desigual entre regiões e espalhado ao longo do tempo, conforme cada local do globo. Ou seja, o estudo histórico desses temas permite compreender que “As ideias corporificadas na instituição foram acumuladas durante um longo período de tempo, por meio de inúmeros indivíduos cujos nomes e rostos pertencem irremediavelmente ao passado.” (LAKATOS; MARCONI, 2019, p. 111). Essa orientação histórico-teórica possui seus limites e deve ser complementada por outras leituras. No entanto, tal pesquisa ainda possibilita identificar, de maneira pontual, quais foram as forças sociais ou atores políticos que conformaram o modelo político contemporâneo estudado, pois “todo sistema político influencia o modo como as forças sociais se organizam como atores políticos” (PRZEWORSKI, 2020, p. 180).

Este recorte analítico aproxima-se do conceito metodológico da teoria da história de Koselleck (1999, p. 12), que buscou combinar “análises em história das ideias e análises

¹⁷ Note-se que a regência verbal está no futuro do pretérito, pois, reitera-se, este estudo não tem o condão de trazer respostas peremptórias, mas busca tão somente descrever o liame jurídico e político que sustenta o funcionamento do orçamento público, seus pressupostos, os estudos que melhor interpretam esse fundamento do Estado e, possíveis, interpretações interdisciplinares sobre o tema em conjunto com o Poder Parlamentar.

sociológicas das condições”. Esta pesquisa visa exatamente investigar as influências políticas que ainda exercem impacto sobre a institucionalidade jurídica, utilizando o orçamento público como um elemento descritivo de sua importância na manutenção da coalizão de governo (Executivo e Legislativo) e, simultaneamente, explicando como esse arranjo jurídico se tornou um meio de desequilíbrio institucional nos últimos anos.¹⁸.

Diante disso, após a definição do escopo interpretativo, buscar-se-á relacionar os fundamentos comuns do modelo democrático a partir do Poder Legislativo e do arranjo jurídico-institucional do orçamento público. Será relatado, de forma breve, que esse instrumento de participação e gestão de recursos foi estabelecido no núcleo das democracias constitucionais. O orçamento público, portanto, pode ser compreendido como (i) um dos arranjos jurídico-institucionais primordiais para o equilíbrio/desequilíbrio de poderes e para o custeio do Estado (TORRES, 2014), e (ii) um importante instrumento de observação, participação e crítica do próprio Estado, por meio de seu processo de tramitação. Esse processo permite explicar, de maneira diacrônica, os compromissos políticos assumidos pelo Estado e o funcionamento da democracia em determinado país, refletindo a estabilidade ou a fragilidade das alianças políticas envolvidas no processo legislativo orçamentário.

1.1 A importância do orçamento no sistema democrático, evolução histórica e relevância no contexto de surgimento do Poder Legislativo

Para romper com visões estáticas sobre a natureza do processo orçamentário e do orçamento público, é necessário realizar uma breve análise histórica de suas normas, a fim de compreender, de maneira holística, os elementos que compõem e circundam o tema.

Segundo Robert Dahl (2016, p. 21), ao considerarmos a evolução histórica da democracia, uma comparação entre a “democracia primitiva” e o “moderno governo representativo” (2016, p. 27) revela que as primeiras experiências democráticas, como as da Grécia e Roma antigas, não possuíam “um Parlamento composto por representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo, subordinados, em última instância, ao governo nacional”. Esse mecanismo de representação só viria a ser criado após um longo período histórico marcado pela ausência de práticas democráticas, que se estendeu desde o fim da democracia romana,

¹⁸ Como já escreveu Jose Saramago (2002, p. 80): [...] falar do passado é o mais fácil que há, está tudo escrito, é só repetir, papaguear, conferir pelos livros o que os alunos escrevem nos exercícios ou digam nas chamadas orais, ao passo que falar de um presente que a cada minuto nos rebenta na cara, falar dele todas as vezes do ano ao mesmo tempo que se vai navegando pelo rio da História acima até às origens, ou lá perto, esforçar-nos por entender cada vez melhor a cadeia de acontecimentos que nos trouxe aonde estamos agora, isso é outro cantar [...]

com o assassinato de Júlio César em 44 a.C., até aproximadamente 1100 d.C., quando começaram as convocações espontâneas de vikings livres para participarem de assembleias judiciais chamadas Ting (DAHL, 2016, p. 27). Essa combinação de instituições políticas, segundo Dahl (2016, p. 27), “[...] originou-se na Inglaterra, na Escandinávia, nos Países Baixos, na Suíça e em outras regiões do norte do Mediterrâneo.”

Assim, ao refazermos uma breve revisão histórica da gênese do Poder Legislativo e da atividade financeira do Estado, observamos que esses temas compartilham uma origem comum na experiência inicial de formação do Estado a partir das monarquias constitucionais, que tiveram seu auge e declínio ao final do século XVIII (BOBBIO, 2017).

Contudo, sob a perspectiva da história geral do Estado, é possível identificar reminiscências das atuais relações institucionais desde o século XIII, quando surgiram os primeiros mandamentos legislativos que limitavam a nobreza, especialmente no que se refere à criação de tributos e auxílios pela monarquia na Inglaterra.

O princípio de aprovação orçamentária das despesas públicas por decisão legislativa encontra-se largamente reconhecido no constitucionalismo universal. Desconhece-se alguma Constituição que não o contemple. Sua origem confunde-se com o surgimento dos Estados modernos, com a separação de poderes, com o papel do Legislativo no controle sobre os atos dos governantes, mediante consentimento para a aprovação, por lei, das receitas e das despesas, para a consecução dos fins do Estado (defesa, bem comum etc.). Reminiscências da autorização legislativa para atividade financeira dos governos floresceram na Inglaterra do século XIII. Basta lembrar o compromisso da Magna Charta Libertatum, de 1215, que foi uma das primeiras fontes a evidenciar a submissão de um soberano aos direitos dos que viviam sob seu domínio, segundo um *due process of Law (of the Land)* com exigência de prévio consentimento para a cobrança desses impostos, segundo razões justificadas e razoáveis, inclusive como limites para as despesas. (TORRES, 2014, p. 341)

A *Magna carta de 1215*, assim, perfilhando o caminho de suas sucessoras enquanto carta política, consolidou um pacto entre os polos contrapostos da sociedade vigente, justamente no que se referia aos direitos e deveres recíprocos na relação política existente entre as partes que ocupavam os mesmos territórios, definindo em essência o dever de proteção do soberano e o dever de obediência pelo lado do súdito. Pacto norteado pela intenção de salvaguardar a superioridade do rei e a continuidade do sistema monárquico, desde que este poder aceitasse certas limitações ali requeridas (BOBBIO, 2013). Esse acordo entre súditos e soberano é para Comparato (2013, p. 93) a “origem do moderno sistema parlamentar de governo”.

Segundo Christopher Hill (2012, p. 69) esse momento da conjuntura histórica representou a “luta pela soberania” travada entre súditos e soberano - muito embora, em que pese a Magna Carta ter em seu início apenas um caráter “unilateral” emanado pelo Rei em favor

dos súditos -, ela (a Carta), “foi reafirmada solenemente em 1216, 1217 e 1225, tornando-se, a partir desta última data, direito permanente” (COMPARATO, 2013, p. 91).

Não foram poucas as inovações radicais com a entrada na Idade Moderna. Acompanhando a transição do feudalismo ao capitalismo na Europa centro-ocidental, uma nova visão de mundo se impôs de forma progressiva. Os processos de secularização, racionalização e individualização foram jogando por terra o tradicionalismo embutido na milenar percepção teológica das coisas, alimentada pela Igreja Católica Romana. A partir de então, a legitimidade de uma sociedade hierarquizada fundada em privilégios de nascença perdeu a força. (MONDAINI, 2003, p. 117)

Contudo, ainda segundo Hill (2012), somente a partir do século XVII até o início do séc. XVIII, compreendido no interregno de 1603 a 1714, é que deflagraram-se mudanças importantes nas relações de poder existentes entre Rei e Parlamento¹⁹ Inglês; tal recorte temporal e territorial se demonstra pertinente, pois, é a partir deste período que a legitimação no poder do monarca e sua ascensão ao trono sofrem importantes mudanças - afirmação factualmente arrimada pela mudança de ascensão ao trono e controle das finanças do Estado britânico -, considerando que no início do século XVII, a aprovação ao trono inglês se dava em observância aos direitos hereditários naturais e apenas um século depois, já a partir no início do século XVIII, o Rei George ascenderia ao trono somente por autorização do Legislativo, ao passo que, seus ministros não teriam sucesso em governar sem apoio da maioria da Assembleia, o Legislativo avocaria o controle das finanças realizando sessões quase permanentes a respeito do tema e, em inúmeras vertentes da normatização política do *laissez-faire*, a Assembleia de representantes interviria na institucionalidade através de disposições reguladoras, formulando, diretamente, a economia do Estado inglês (HILL, 2012).

Desta forma, dentre os fatos jurídicos importantes que pavimentaram o interregno institucional inglês do século XVII ao século XVIII (não se esquecendo da força permanente que perpassou os séculos anteriores principiados com a Magna Carta²⁰) pode-se citar: a *Petition of Rights* de 1628, que tratou de ser texto normativo consolidador de antigas liberdades declarando a ilegalidade de arrecadação de impostos sem autorização do Parlamento (HILL, 2012); o Ato Trienal de 1641 onde se estabeleceu reuniões habituais do Parlamento, com

¹⁹ O termo *Parlamento*, será utilizado somente para descrever o contexto histórico. Sendo que, poder Legislativo e Congresso Nacional são mais técnicos e próximos ao que prevê a Constituição.

²⁰ “A estrutura estamental do direito europeu só começou a ser abolida formalmente, no ocidente europeu, a partir da revolução Francesa. Mas a reforma protestante já a havia enfraquecido significativamente nos países que adotaram a religião reformada, pela extinção da ordem eclesiástica e do estamento clerical. (COMPARATO, 2013, p. 90).” Em complemento ao óbvio, sabe-se que a religião anglicana surgiu exatamente neste contexto, “Em suma a Revolução Puritana foi um conflito por uma nova “totalidade social”, por uma nova sociedade inglesa, em todos os seus aspectos: sócio-econômicos e político-culturais”. (MONDAINI, 2003, p. 123)

procedimento automático de convocação se o rei não o fizesse oportunamente, ato que veio acompanhado da promulgação de decreto que obstava a dissolução do Parlamento “sem sua própria anuência”, tornando-se determinação indelével da constituição (HILL, 2012, p. 121); e, por fim, mas não menos relevante, a declaração inglesa dos Direitos de 1689 (*Bill of Rights*) que:

“[...] estabeleceu a necessidade de reuniões frequentes da Assembleia e de eleições livres para seus membros; a liberdade de expressão e de debates no Parlamento; a ilegalidade do poder real suspender as leis sem o consentimento do Parlamento; a ilegalidade da arrecadação de recursos para o uso da Coroa sem a autorização dos representantes do povo. Estendeu-se o controle parlamentar sobre as finanças estatais, separando-se as despesas da Coroa, limitadas a um montante específico. (FARIA, 2023, p. 41)

Ou seja, foi com o *Bill of Rights* britânico, que se “pôs fim, pela primeira vez, desde seu surgimento na Europa renascentista, ao regime de monarquia absoluta” (COMPARATO, 2013, p. 105); deste fato consolida-se também a proeminência do poder Legislativo na imposição de limites ao monarca, sustentando as liberdades civis conquistadas, escorados pela ideia de um governo representativo, “ainda que não de todo o povo, mas pelo menos de suas camadas superiores” (COMPARATO, 2013, p. 61-62)

O descontrole financeiro do Estado e a intrínseca confusão entre esfera pública e privada proveniente do regime monárquico inglês cede influência, gradualmente, à separação entre público e privado (FARIA, 2023). Esse processo gradual e espraiado no tempo indica que as mudanças institucionais daquele Estado foram evolucionárias e não revolucionárias (SPECK, 2013).

Evidentemente, não se pode obliterar dessa descrição a nomeada “revolução” Inglesa que se deu entre os anos de 1640 e 1688, considerando que ela deu início a importantes mudanças “nas relações de poder na sociedade e Estado ingleses” (MONDAINI, 2003, p. 121), no entanto, sabe-se historicamente que, a característica conciliatória predominante ao final das sublevações sociais, manteve em certa medida a aristocracia fundiária como sócia-majoritária da burguesia industrial inglesa, impondo-se assim um caráter de continuidade e evolução das instituições de Estado sem muitas clivagens políticas (vide a solução da *monarquia constitucional*), garantindo-se assim um desenvolvimento estável do novo modelo econômico centralizado agora na burguesia:

Em breves palavras, o processo revolucionário inglês é um modelo de transição ao capitalismo industrial, primeiramente de forma violenta, em 1640, logo depois, em 1688, de maneira conciliatória. Ao término de quase um século de lutas entre rei e Parlamento, com a solução monárquica constitucional, foi criada a condição

primordial para o crescimento econômico de orientação capitalista – a estabilidade política sob a nova direção de uma classe burguesa que toma para si o poder estatal, fortalecendo-o nas suas relações internas com outras classes sociais e nas suas relações externas com outras nações (MONDAINI, 2003, p. 120).

Noutro giro, contrariamente ao caso inglês, no contexto francês, o progresso e desenvolvimento das instituições jurídico-políticas não foi linear; a própria palavra *revolução* adquiriu novo significado perante os efeitos da derrocada da monarquia na França, “o grande movimento que eclodiu na França em 1789 veio operar na palavra *revolução* uma mudança semântica de 180º” (COMPARATO, 2013, p. 141), ou seja, a formação das instituições francesas foi sinuosa contendo uma carga de contingência que significou uma mudança drástica nos moldes institucionais entranhados no paradigma do Estado estamental. O rompimento paradigmático desse paradigma da história é comentado por Comparato (2013, p. 144) da seguinte forma: “a grande diferença é que a Revolução Francesa, desde logo, apresentou-se não como a sucessora de um regime que desaparecia por morte natural, mas como a destruidora voluntária do regime antigo por morte violenta”.

No fim do século XVII e início do século XVIII (ou partir da morte de Luís XIV), a França sofria de uma elevada carga fiscal em um momento em que o clima rigoroso e as catástrofes naturais acarretariam repetidas perdas de colheitas; o déficit orçamentário de 63 milhões de libras cumulado com a antecipação de receitas de dois anos seguintes (PRICE, 2016, p. 111); o custo das guerras e de sua preparação, que requeriam financiamento principalmente por meio de empréstimos (FARIA, p. 43) cumulado com os três problemas financeiros decorrentes da discricionariedade do rei: isenção de impostos, ineficiência ou corrupção da cobrança dos impostos e falta de sistema estável de crédito público (PRICE, 2016, p. 115); contribuíram para a percepção histórica relatada por Hobsbawn (2015) sobre o descontentamento dos súditos, descrito por ele à partir dos evidentes sentimentos de obsolescência econômica e impossibilidade de resolver os problemas sociais dentro da estrutura dos regimes políticos existentes.

O colapso repentino da monarquia francesa, prenunciou “duas décadas de guerra e turbulência revolucionária que causariam mudanças sem precedentes” (FARIA, p. 44). No que tange ao poder Parlamentar Francês, entre 1789 e 1791, a burguesia moderada vitoriosa, salvaguardando seus interesses por meio da Assembleia Constituinte, logo percebeu que o “espírito da Revolução Francesa era, muito mais, a supressão das desigualdades estamentais do que consagração das liberdades individuais para todos” (COMPARATO, 2013, p. 148); a burguesia, contraditoriamente, rechaçava a democracia excessiva por meio da adoção a um modelo de monarquia constitucional baseada no voto censitário, votando somente os,

nomeadamente, “cidadãos ativos” (FARIA, 2023), mantendo assim sua força de influência e manutenção, mas, por outro lado, sempre propagandeava o dúplice ideário - proveniente dos pensamentos filosóficos do iluminismo político – que pressupunha a “necessidade de uma limitação institucional de poderes dos governantes” e legitimação de tal governo somente se o mesmo fosse submetido ao escrutínio da “vontade geral do povo” (COMPARATO, 2013, p. 162).

Com a declaração de Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, a Assembleia Nacional Constituinte francesa buscou tomar para si o controle dos recursos e bens pertencentes ao Estado nascente, atendendo aos interesses da burguesia, protegendo e garantindo acima de tudo a “propriedade privada contra expropriações abusivas (Art. 17) com a estrita legalidade na criação e cobrança de tributos (artigos 13 e 14)” (COMPARATO, 2013, p. 164).

Segundo Allen Schick (2002, p. 19) em contraste com a Inglaterra, onde a autoridade legislativa emergiu de uma forma gradual e em grande parte pacífica, na França foi necessária uma revolução para estabelecer o princípio de que nenhum imposto poderia ser cobrado sem o consentimento da Assembleia Nacional. Em contraste com a Câmara dos Comuns, que limitou o seu poder fiscal, a Assembleia Nacional não restringiu o seu poder de iniciar impostos ou dotações. Além disso, afirmou um papel mais direto na recepção da forma como os fundos apropriados foram gastos. Um decreto de 1791 proclamou que *"A própria Assembleia examinará e auditará definitivamente as contas da Nação"*. Um gabinete de contabilidade, sob a direção da Assembleia, foi encarregado de rever as despesas.

Essa nova imposição, ao seu passo, não era um fenômeno isolado, o decadente modo de organização da sociedade feudal, atravancava a estrutura-ideológica do modo de produção capitalista, e induziu os governos a se submeterem a nova doutrina de governo denominada de “razão de Estado” (KOSSELLECK, 2012, p. 25):

[...] o Parlamento inglês, quando quis suspender em 1640 as prerrogativas do Carlos I, invocou rapidamente o argumento de que toda a consciência, mesmo a do rei, deveria subordinar-se ao interesse estatal. Na medida em que obrigou o rei a agir contra sua própria consciência, O Parlamento formulou a exigência da soberania plena.

O alinhamento da doutrina de racionalização do Estado com a reação puritana contra as cortes da Renascença e seu estilo esbanjador (WEBER, 2004), ganhou forte reverberação nas treze colônias britânicas da América do Norte também. A *Revolução Americana*, tem como estopim central a insatisfação das treze colônias - e sua burguesia nascente - com a *pátria-mãe* (Grã-Bretanha), no que se refere a “uma série de questões tributárias” (FARIA, 2023, p. 45):

A lei do Açúcar e a Lei da Moeda, promulgadas pela Grã-Bretanha em 1764 com a finalidade de angariar fundos para a Guerra Franco-Indígena; a Lei do Selo, de 1765, outra medida para angariar receitas; os tributos *Towshed*, instituídos em 1767; a Lei do Chá, de 1773; as Leis Intoleráveis (coercitivas), de 1774 (GRANT, 2014, p. 129-130)

A constante interferência e a considerada tributação *irracional* do império provocou um conflito entre as colônias e a Coroa; principalmente após a publicação da Lei do Chá e às Leis Intoleráveis (FARIA, 2023, p. 45). Não compreendia a Coroa inglesa que, a “América do Norte, foi desde o início, uma sociedade de proprietários” preocupados com suas posses, os proprietários professavam como ética social “a igualdade perante lei” que, entretanto, não visava a distribuição igualitária de recursos ou uma ampla democracia, mas rogava apenas que a lei garantisse aos proprietários o gozo do direito fundamental a “livre concorrência” (COMPARATO, 2013, p. 113); a Inglaterra ao não respeitar princípio tão caro à sociedade Norte-americana nascente, incentivou assim a unificação de um “corpo quase coerente de indivíduos que, em 1776, eram capazes de equiparar seus aborrecimentos diante da Coroa britânica com a causa da humanidade (FARIA, 2023, p. 45).

E embora, a declaração de independência de 4 julho de 1776, escrita por Thomas Jefferson, tenha carregado uma forte influência liberal das teorias lockeanas de direitos naturais, liberdade e contrato social (FARIA, 2023, p. 46), sabe-se que Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 305 e 299), ao escreverem o *Federalist Papers*, sob a superfície da luta contra o poder ilimitado de tributar (ensaio 35, Hamilton), designaram claramente que as classes dominantes no novo Estado federal, que se desejava criar, é quem ocupariam as câmaras legislativas, ao “afirmar que as câmaras legislativas, [...] seriam compostas de proprietários rurais, comerciantes e profissionais liberais.” (COMPARATO, 2003, p. 113)

A democracia representativa, recriada quase que concomitantemente na América do Norte e França, foi o regime jurídico-político encontrado pela burguesia para: *a)* - extinguir os privilégios da aristocracia e nobreza assentados no modelo estamental de sociedade (COMPARATO, 2013, p. 63); e, conjuntamente, *b)* - garantir o desenvolvimento da economia monetizada mercantil:

O espírito original da democracia moderna foi, portanto, a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais e de governo irresponsável, surgindo como um movimento de limitação geral dos poderes governamentais, sem qualquer preocupação de defesa da maioria pobre contra a minoria rica (FARIA, 2023, p. 46)

Registre-se assim, que tais movimentos históricos de defesa dos direitos fundamentais inseriram, mesmo que paulatinamente, na mente dos cidadãos desses Estados a concepção de que o orçamento público também era um instrumento normativo que deveria ser inserido dentro de uma visão política que passasse a vê-lo para além de seu conteúdo formal, adquirindo certa importância material “dentro de uma visão constitucional” que o colocasse também como “instrumento fundamental do Estado (e não [só] de governo) (OLIVEIRA, FERREIRA, p. 188).

O *ancien régime* havia sido deposto. Mas, a nova institucionalidade viria acompanhada de um movimento de centralização política que cumprisse com os desideratos dos Estados Capitalistas e suas classes dominantes. O movimento político de centralização iniciou sua história de desenvolvimento, controle e fiscalização sob o orçamento público muito próximo da influência liberal²¹. O movimento jurídico possibilitou a manutenção de prerrogativas individuais e políticas como um critério legitimador²². E, assim, um novo período histórico apontava no horizonte da democracia.

A reverberação desses ideais iluministas, assim como, a influência de Locke e Montesquieu podem ser vislumbradas na Declaração francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789, que em seu art. 16 aduz: “Toda a sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição”.

Ocorre que, os *Founding Fathers* e os autores de *O Federalista*, ante a insuficiente da demarcação teórica para a fixação rígida dos limites e diferenças entre os poderes, temendo inclusive a usurpação de poderes ante a tendência natural do abuso arbitrário, pensaram que o único meio ou sistema de manutenção das relações harmônicas entre os poderes se dariam somente pelo uso “da oposição e da rivalidade dos interesses” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 318).

O mecanismo do *checks and balances* (freios e contrapesos), embora, muito profícuo e sugestivo para um funcionamento orgânico entre os polos de interesse, ao tornar recomendável a cooperação entre os órgãos de governo, engendrou, entretanto, no decorrer da história institucional um mito, oriundo de um pensamento reducionista e positivista, que segundo Canotilho (2003, p. 114) consistiu em considerar que a teoria da separação dos poderes

²¹ “As instituições da democracia liberal – limitação vertical de poderes, com os direitos individuais, e limitação horizontal, com a separação das funções legislativas, executiva e judiciária – adaptaram-se perfeitamente ao espírito de origem no movimento democrático. (COMPARATO, 2013, p. 63)

²² “Todas as sociedades anteriores [...] se basearam no antagonismo entre classes opressoras e classes oprimidas. Mas para oprimir uma classe é preciso poder garantir-lhe condições tais que permitam pelo menos uma existência servil” (MARX, ENGELS, 2010, p. 50)

determinava que “cada poder recobriria uma função própria sem qualquer interferência dos outros”. Nada mais incorreto para o paradigma do regime democrático.

Nas palavras de Hans Kelsen (1998, p. 402), ao perquirir o princípio da separação de poderes, restou sublinhado que tal pressuposto jurídico operaria “antes contra uma concentração que a favor de uma separação de poderes”, para o jurista:

“[...] não se pode falar de uma separação entre a legislação e as outras funções do Estado no sentido de que o chamado órgão “legislativo” – excluindo os chamados órgãos “executivo” e “judiciário” – seria, sozinho, competente para exercer essa função. A aparência de tal separação existe porque apenas normas gerais criadas pelo “órgão” legislativo são designadas como “leis” (*leges*). Mesmo quando a constituição sustenta expressamente o princípio da separação de poderes, a função legislativa – uma mesma função, e não duas funções diferentes – é distribuída entre vários órgãos, mas apenas a um deles é dado o nome de órgão “legislativo”. Esse órgão nunca tem o monopólio da criação de normas gerais, mas, quando muito, uma determinada posição favorecida, tal como a previamente caracterizada (KELSEN, 1998, p. 390)

Assim sendo, se tomarmos a atividade financeira como um dos mecanismos que a partir dos movimentos de soberania ganharam certa importância para o equilíbrio das relações entre monarquia (ou poder Executivo) e legislativo, é possível ver nele uma substância empírica do conceito da separação de poderes, sua urgência na visualização dos contextos políticos e a relação dinâmica entre executivo e legislativo (BUCCI, GASPARD, 2024)²³.

Por outro lado, a discussão sobre o sistema de governo embora relevante para a narrativa, o que se observa aqui mais especificamente é a dinâmica gerada pela distribuição dos poderes; nas palavras de Arend Lijphart (2019, p. 146) “a distinção entre parlamentarismo e presidencialismo não tem interferência direta na distribuição de poder das relações Executivo-Legislativo.”

Desta forma, sob tais balizas, a ideia de orçamento público ainda deveria alcançar certa maturidade. Vejamos.

1.2. Contornos políticos contemporâneos das instituições orçamentárias – Relação entre Poder Legislativo, orçamento e controle do Estado

²³ Cabe digressionar que, esta visão interdisciplinar consiste na visualização que o orçamento público constitui-se por natureza em arranjo-jurídico institucional, o que, por consequência, possibilita a percepção de que se o orçamento público federal é um dos mais importantes arranjos-jurídicos institucionais para os pilares estruturantes do regime democrático, do ponto de vista *jurídico-institucional* (BUCCI, GASPARD, 2024, p. 26), é possível romper - pelo método - o reducionismo interpretativo e traçar um olhar crítico da democracia brasileira a partir da definição da natureza do orçamento público e os movimentos parlamentares.

Superadas as questões históricas primordiais do orçamento público no contexto parlamentar, e ao lembrarmos a dinâmica das relações essenciais desse instituto, é possível afirmar que o tema da atividade financeira do Estado²⁴ se insere nas funções basilares do Poder Legislativo, especialmente no que se refere ao controle centralizado dos recursos financeiros, respeito à independência dos três poderes e planejamento econômico do Estado. Nesse sentido, os arranjos jurídico-institucionais ganharam importância no exercício do planejamento estatal, possibilitando uma visão interdisciplinar que interliga política, economia e as instituições de Estado de cada nação, sob a perspectiva inicial do Poder Legislativo, assunto que permeia quase todas as experiências democráticas.²⁵

Os Estados nacionais, por meio do exercício de sua soberania e governança, reivindicaram progressivamente a gestão de sua atividade financeira, consolidada nos seguintes aspectos gerais: “[...] (a) como Estado administrador/fiscal e (b) como estado territorial provido de soberania que se pôde desenvolver (c) no âmbito de um Estado nacional (d) no sentido de um Estado democrático de direito social” (HABERMAS, 2001, p. 80).

O triunfo desse modelo, entretanto, é proveniente das concepções do constitucionalismo e do modelo de democracia representativa liberal consolidado e difundido no decorrer dos séculos XIX e XX. Por meio desse modelo institucional, americanos e europeus, ao buscar, superficialmente, limitar a capacidade do Estado de expropriar ou impor tributos (COMPARATO, 2013, p. 63), acabaram por formular um modelo de gestão que, discursivamente, descentralizava o poder ao definir a separação de poderes como princípio fundamental de qualquer Estado democrático.²⁶ No entanto, na prática, esse modelo mantinha o controle dos recursos nas mãos da classe econômica dominante, por meio da centralização das instituições.

Conforme observa Donato Moutinho (2023, p. 57):

No ocidente, a atual concepção de orçamento público se consolidou a partir das revoluções liberais Inglesa, Americana e Francesa, respectivamente, em 1688, 1776 e 1789 [...] Elas consagraram a exigência de representação da população no processo de tomada de decisões públicas e, especialmente, a necessidade de consentimento prévio, primeiramente, para a imposição de tributos e, posteriormente, para a distribuição das despesas estatais. Em consequência desse processo histórico, na

²⁴ “[...] Compreende, na visão de José Mauricio Conti, “o conjunto das atividades relacionadas à arrecadação, gerência e dispêndio de recursos públicos”. (CARVALHO, 2011, p. 42)

²⁵ “É importante enfatizar, porém, que o controle político não é uma criação moderna. Já na Idade Antiga se podia falar na ideia de um governo misto, que pressupunha uma divisão de funções a atores distintos de poder.” (ASSIS, 2012, p.66)

²⁶ Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: Art. 16: Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição. (COMPARATO, 2013, p. 171)

contemporaneidade, para cada ente estatal, a previsão da receita a ser arrecadada e a fixação da despesa pública é efetuada no orçamento.

A transição ocidental para a modernidade política destacou, em suas reivindicações democráticas, a tributação do Estado, conforme sugere a sociologia fiscal²⁷. Em muitos países, o direito de voto está, de alguma forma, ligado à arrecadação de receitas estatais, seja de forma retórica ou prática. Assis (2012, p. 181) afirma: “Pode-se constatar que a ideia de tributação nasce diretamente atrelada ao conceito ou, por que não dizer, necessidade, de aceitação pela sociedade, de forma indireta, dos tributos a serem cobrados.”

Contudo, até o período marcado pelas revoluções liberais e pelo início do movimento constitucionalista, o termo “orçamento” e a expressão “processo orçamentário” ainda não eram utilizados (FARIA, 2023, p. 52). A instituição do orçamento surge apenas após a transição da sociedade feudal para a capitalista (Revolução Industrial de 1760 a 1840), no contexto da luta contínua pela limitação do poder estatal de tributar.

A ideia de que os representantes da sociedade deveriam consentir com a tributação a ser instituída, aquiescência essa expressa por intermédio dos integrantes do Parlamento, parece sedimentada desde o registro do primeiro documento que tratou do controle dos gastos públicos após o surgimento do Poder Legislativo. (ASSIS, 2012, p. 182)

A tributação consensual surge como uma alternativa, oferecendo benefícios mútuos a governantes e governados. Ao permitir que os representantes dos mais afetados pela tributação negociem e concordem com o montante e o destino das contribuições, abre-se uma solução para o problema dos rendimentos decrescentes do Estado durante a transição para a modernidade (COELHO, 2011). Dessa forma, a terminologia “orçamento público” aparece formalmente no início do século XIX. Antes disso, o controle de gastos e investimentos pelos Estados nacionais era gerido por “dotações”, conceito descrito por Schick (2007, p. 18):

²⁷ Nas palavras de Piketty (2014, p. 50): “Entre as transformações jurídicas, fiscais e sociais implementadas ao longo do século XX para reduzir as desigualdades figura, sobretudo, o desenvolvimento em grande escala de um sistema de imposto progressivo sobre a renda e os patrimônios herdados, ou seja, de um sistema tributário em que as alíquotas incidem bem mais pesadamente sobre as rendas e os patrimônios mais altos do que sobre as rendas e os patrimônios mais baixos. Essa invenção da moderna progressividade tributária de grande amplitude se deu, principalmente, nos Estados Unidos, que à época da Era Dourada (1865-1900) e das grandes acumulações industriais e financeiras do início do século XX tinham um forte receio de virem a se tornar tão desigualitários quanto a velha Europa, então vista como oligárquica e contrária ao espírito democrático americano. Essa invenção também foi obra do Reino Unido, que não conheceu destruições patrimoniais como as sofridas pela França e pela Alemanha entre 1914 e 1945, mas que, num quadro político mais pacificado, tratou de dar as costas ao seu pesado passado desigualitário, aristocrático e proprietarista, por meio, notadamente, do imposto progressivo sobre as rendas e heranças.”

Antes de os governos prepararem os orçamentos, as legislaturas democráticas faziam dotações. Esta sequência histórica é importante por duas razões: em primeiro lugar, indica que os órgãos legislativos tinham poder fiscal antes dos governos terem orçamentos; em segundo lugar, sugere que as práticas orçamentais surgiram porque a ação legislativa foi considerada um meio inadequado de controlo fiscal. Os detalhes podem diferir de um país para outro, mas o seu padrão é quase universal: as legislaturas são apropriadas, o orçamento dos governos.²⁸

Esse desenvolvimento histórico não é uma coincidência; o avanço econômico, a estabilização da democracia representativa e a centralização dos recursos alteraram substancialmente o funcionamento do Estado de Direito (HABERMAS, 2001).²⁹

No século XIX, a Inglaterra marca o início do uso da concepção de orçamento em 1802, com a primeira “exposição completa sobre as finanças” (FARIA, 2023, p. 53). Na França, o termo “orçamento” aparece em documentos oficiais no início do século XIX, durante a Restauração, com o Barão Louis, Ministro das Finanças de Luiz XVIII, instituindo as “quatro fases alternadas” como o embrião do processo orçamentário (FARIA, 2023, p. 57). Já nos Estados Unidos, o sistema orçamentário só se desenvolveu quase um século depois, com a Lei de Orçamento e Contabilidade (BURKHEAD, 1971, p. 33).

Com a evolução da concepção institucional do orçamento, o conceito adquire maior relevância política e complexidade institucional no século XIX, consolidando-se no século XX com o Estado de bem-estar social. Esse modelo, influenciado pelas ideias keynesianas, promove a ampliação das fontes de receita e das prestações públicas (FARIA, 2023, p. 61).

O crescente intervencionismo estatal exigiu do Legislativo e dos mecanismos de governo um preparo técnico muitas vezes ausente na maioria dos parlamentares. Com o advento do Estado social e o alargamento das competências públicas, o poder Legislativo cedeu influência ao Executivo (FERREIRA FILHO, 2007), alterando o pêndulo do poder institucional e impactando o contexto democrático do orçamento.

Essa nova relevância e complexidade na formulação do orçamento, conforme o paradigma francês das quatro fases alternadas, levou à extensão das responsabilidades

²⁸ Before governments prepared budgets, democratic legislatures made appropriations. This historical sequence is important for two reasons: first, it indicates that legislatures had fiscal power before governments had budgets, second, it suggests that budgetary practices emerged because legislative action was deemed to be an inadequate means of fiscal control. The details may differ from one country to another, but their pattern is near-universal: legislatures appropriate, governments budget.

²⁹ “O Direito não é apenas um meio de organização da administração. Ele protege a sociedade privatizada do Estado na medida em que conduz as interações entre ambos para os trilhos da lei. Nesse sentido, o Estado moderno como tal já aponta para o Estado de Direito. A separação entre os âmbitos funcionais da política e da economia tem duas consequências importantes. Por um lado, permanecem reservadas ao Estado – com base no monopólio do uso legítimo da violência – as competências reguladoras públicas e administrativas, mas importantes. Por outro, um poder [gewalt] público especificado funcionalmente e dependente, como Estado Fiscal, dos recursos do trânsito econômico liberados na esfera privada (HABERMAS, 2001, p. 81)

orçamentárias ao Executivo. Formalizar o orçamento por meio de ato normativo representou uma "revolução copernicana" na elaboração, provisão e investimento público (SCHICK, 2003, p. 21). A crescente especialização de funções e a importância da eficiência trouxeram repercussões significativas para o orçamento público (FARIA, 2023, p. 66-67).

Segundo James Giacomoni (2023, p. 153), durante o século XX, “o orçamento público passou por um contínuo processo de reforma de concepção, com efeitos importantes nas práticas e nos processos”. Abaixo, apresenta-se uma tabela elaborada por Giacomoni (2023, p. 159), com as principais diferenças entre os modelos de gestão orçamentária desenvolvidos ao longo do século XX.

Quadro 1 - Orçamento tradicional x Orçamento-programa

Orçamento tradicional	Orçamento-programa
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos	6. Principal critério de classificação: funcional-programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomini, 2023

Após a Segunda Guerra Mundial, o movimento reformista orçamentário se desenvolveu, trazendo para o centro da discussão o modelo de gestão orçamentário a ser adotado pelos Estados de Direito. Houve uma mudança de paradigma, pois, anteriormente, a

organização do orçamento federal era baseada na classificação por elementos de despesa³⁰, um tipo de classificação orçamentária de natureza meramente *contábil*. (BURKHEAD, 1971).

Com a superação deste modelo de gestão e as influências do surgimento do modelo de *Welfare State*, o paradigma do orçamento organizado pelos elementos de despesa, foi superado a partir da concepção do “orçamento desempenho”. Esse novo modelo buscava deslocar o foco dos insumos (inputs) para os resultados (outputs) (FARIA, 2023, p. 68), enfatizando no que o governo planejava realizar, e não apenas no viesse a ter que adquirir, mudando o enfoque dos meios para a execução em si (BURKHEAD, 1971, p. 175).

A primeira Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo dos Estados Unidos, conhecida como Comissão Hoover, foi criada em 1949 e recomendou que "todo o conceito orçamentário do Governo Federal deveria ser remodelado" (Comissão de Organização do Poder Executivo do Governo, 1949, p. 8). Esse relatório contribuiu para a popularização do termo “orçamento de desempenho” (BURKHEAD; MINER, 1971, p. 178).

A importância desse modelo de gestão cresceu tanto que, em 1965, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu que “o sistema atual para elaboração do orçamento não oferece informações sobre o que o governo está realmente realizando e o que obtém em troca do dinheiro dispendido” (ONU, 1971, p. 26). Nesse contexto, a ONU publicou o Manual de Orçamento por Programas e Realizações, onde apresentou o “orçamento por programas e realizações” como “aquele em que se apresentam os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações de cada programa” (ONU, 1971, p. 28).

A publicação do manual pela ONU consolidou o orçamento por programas como um instrumento de planejamento e desenvolvimento institucional (FARIA, 2023, p. 69). No entanto, apesar da ampla aceitação das reformas orçamentárias, a implementação desse modelo mostrou-se particularmente desafiadora.

Institucionalmente, as dificuldades do “orçamento desempenho/programa” surgiram por diversos fatores. Além de conferir maior relevância ao Executivo na elaboração do orçamento, o modelo dificultava a capacidade de avaliação do Legislativo. Outras dificuldades comuns incluíam a sobrecarga de dados, os altos custos das análises de políticas,

³⁰ “Gradativamente, serão estabelecidos critérios de classificação das despesas, como a classificação por elementos de despesa (pessoal, custeio, investimento e suas respectivas desagregações, que permitem visualização detalhada do tipo de gasto); a classificação funcional (grandes áreas de despesas ou funções de governo); a classificação por unidades organizacionais (órgãos e agências encarregados da execução da despesa); e a classificação por programas, ou programática (instrumento de organização da atuação estatal para o alcance de determinadas finalidades) (FARIA, 2023, p. 67)

a resistência de interesses estruturais nos órgãos e os prazos do processo orçamentário (FARIA, 2023, p. 70), todos eles obstáculos à adoção do modelo.

A partir da década de 1970, com a intensificação das práticas transnacionais e a internacionalização da economia (SANTOS, 2013), o fenômeno da financeirização acelerou o alcance da ideologia econômica global, reformulando o papel do Estado de Direito como um “aspecto da existência humana” necessariamente sujeito a “cálculos de investimento”. O ideal de Estado passou a ser o de uma entidade autônoma em relação à economia, mas dedicada a ela (BROWN, 2019).

A complexidade desses fatores, intensificados pelo processo de globalização a partir do final do século XX (CONTIPELLI, 2018), suscitou debates sobre o papel dos Estados-nação e os instrumentos jurídicos disponíveis.

Ora, se parte significativa dos problemas econômicos existentes dentro das fronteiras nacionais (como o desemprego, a pobreza e a concentração de renda) é, em grande medida, resultante de decisões de agentes externos e da conjuntura econômica internacional, os Estados não se mostram capazes de enfrentá-los adequadamente. (GASPARDO, 2015, p. 97)

Dessa forma, o Estado nacional perde sua posição central na "codificação da riqueza", embora, paradoxalmente, seja o principal garantidor desse processo por meio do Direito (PISTOR, 2019, p. 21). Isso enfraquece a democracia diante do conflito entre o Estado-nação e o capitalismo (BROWN, 2019, p. 36).

Esses paradoxos submetem as democracias às prioridades econômicas globais, exigindo do Estado-Nação uma função esvaziada. Esse fenômeno intensifica as práticas transnacionais e a internacionalização da economia, refletindo o ultraliberalismo contemporâneo (SANTOS, 2013). Como conclui Habermas (2001, p. 79):

As nossas sociedades compostas com base no Estado nacional, mas atropeladas pelos impulsos de desnacionalização, “abrem-se” hoje diante de uma sociedade mundial inaugurada pelo âmbito econômico. Interessa-me saber se é desejável um novo “fechamento” dessa sociedade global, e como, nesse caso, ele seria possível. Onde poderíamos encontrar uma resposta política ao desafio da contestação pós-nacional?

Diante desse contexto, o Estado moderno, com uma administração de caráter predominantemente técnico, muitas vezes não consegue integrar o orçamento como uma expressão política do direito na atividade financeira estatal. O modelo de redução do Estado negligencia a importância do orçamento como instrumento indutor de políticas públicas.

Nesse ponto, o orçamento público é moldado por interesses que podem fortalecer ou enfraquecer o poder parlamentar, conforme observa Allan Schick (2002, p. 22). O crescimento do governo no final do século XIX e ao longo do século XX diminuiu a influência do Legislativo, ao passo que o orçamento passou a ser visto como uma declaração de programas e objetivos públicos, mais do que um instrumento de controle financeiro. Embora tenha amadurecido e se tornado um meio de orientação e estabilização econômica, o orçamento ainda não foi plenamente incorporado como um instrumento eficaz de aprofundamento da democracia.

2 CONTEXTO POLÍTICO, INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Avançando na história institucional brasileira, o contexto político e histórico que moldou a instituição orçamentária pós 1988 foi marcado pela redemocratização e pela superação do regime militar. Esse consenso, entretanto, enfrentou caminho complexo:

A trajetória do orçamento público brasileiro no regime democrático contemporâneo foi afetada por dimensões que não operam de modo convergente. Ao contrário, o orçamento público é resultado de dinâmicas que funcionam contraditoriamente. A primeira delas diz respeito à centralização versus descentralização dos recursos públicos. A trajetória do orçamento público brasileiro também foi afetada pela permanente disputa pelo fundo público versus a vinculação constitucional/legal de recursos a determinadas despesas. Em terceiro lugar, ações de maior transparência das informações e *accountability* sobre os orçamentos foram acompanhadas por aumento da complexidade orçamentária. Por fim, a ampliação do gasto social – que produziu a redução das desigualdades sociais – conviveu com a regressividade da arrecadação tributária. (PERES, SANTOS, 2020, p. 1)

Em linhas gerais, considerando o tema de pesquisa aqui articulado, é relevante mencionar que, com o advento da Constituição de 1988, a abrangência dos orçamentos enviados pelo Executivo ao Legislativo foi ampliada. Além do orçamento fiscal, o Congresso também passou a apreciar os orçamentos da seguridade social e dos investimentos das empresas estatais. Essa ampliação da participação do Legislativo no processo orçamentário também decorreu da implementação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deveriam ser discutidos e analisados pelo Legislativo. Houve também um fortalecimento da fiscalização do gasto público, tanto por meio das comissões do Congresso quanto pelo aumento do papel dos Tribunais de Contas, especialmente na avaliação do mérito e da qualidade dos gastos públicos (FARIA, 2023).

No que diz respeito às responsabilidades nas fases tradicionais do processo orçamentário (elaboração, votação, execução e controle), não houve alterações significativas. A responsabilidade pela elaboração da proposta continuou sendo do Executivo, como historicamente ocorreu no Brasil, com exceção da Constituição da Primeira República de 1891, que não abordava o tema. A execução permaneceu a cargo do Poder Executivo, enquanto o controle e a fiscalização foram fortalecidos pelo Congresso Nacional. A votação do orçamento no Congresso é fundamental, pois através desse processo, a influência do poder Legislativo na definição das prioridades orçamentárias é delineada. Os dois aspectos que mais sofreram mudanças foram, justamente, as emendas orçamentárias e a organização da Comissão Mista de Orçamento (PRAÇA, 2013, p. 114).

Em relação às emendas parlamentares, a Constituição de 1988 se distanciou dos padrões constitucionais anteriores, que não previam disposições explícitas sobre a admissibilidade das emendas e praticamente proibiam seu uso, como na Constituição de 1967-69. Nesse aspecto, a Constituição de 1988 se aproxima do conteúdo da Constituição de 1937 (FARIA, 2023). De fato, essa observação remete à análise dos cientistas políticos Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 41), que destacam uma:

[...] pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às normas que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Os efeitos desse ordenamento legal explicam a preponderância legislativa do Executivo no atual regime constitucional, papel que é contrastante com o perfil assumido durante a democracia de 1946 e similar ao estabelecido no regime militar.

O texto final da Constituição de 1988, além de prever a criação da Comissão Mista Permanente de Orçamento (CMO), remete aos regimentos internos do Congresso Nacional tanto no caso da apreciação dos projetos do PPA, LDO, LOA e de créditos adicionais, quanto na avaliação das emendas parlamentares, ampliando a importância das normas regimentais para complementar os comandos constitucionais:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58. § 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. (BRASIL, 2022)

Em conclusão, a Constituição de 1988, ao expandir as disposições das constituições anteriores, introduziu uma série de restrições para a execução de despesas não alinhadas com as autorizações e especificações determinadas pelo Congresso Nacional. Essas restrições incluem a proibição de iniciar programas ou projetos não previstos na lei orçamentária anual (inciso I do art. 167), a realização de despesas que ultrapassem os créditos orçamentários (inciso II do art. 167), a execução de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, exceto as autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade específica, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (inciso III do art. 167), e outras disposições.

Com o retorno do regime democrático no Brasil, o papel do Legislativo no processo orçamentário foi fortalecido. No entanto, as instituições orçamentárias não retornaram integralmente aos padrões democráticos anteriores, pois prerrogativas significativas do Poder Executivo, adquiridas durante o regime ditatorial, ainda persistiram (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; PRAÇA, 2013). O processo orçamentário combinava medidas contraditórias: por um lado, a falta de prazos definidos para a votação da lei orçamentária e a redução do quórum necessário para anular o veto presidencial; por outro, restrições significativas às emendas, proibição de aumento de despesas e uma Comissão Mista de Orçamento centralizadora, que favorecia a negociação com o Executivo.

Em síntese, o arcabouço constitucional de 1988 parecia indicar uma ampliação responsável da participação do Legislativo, com maiores garantias de governabilidade. No entanto, é essencial destacar que, por trás dessas mudanças formais, há eventos políticos e sociais que influenciaram o destino do processo orçamentário brasileiro.

Considerando o método interdisciplinar da pesquisa e seu objetivo de revisar (e não esgotar) a literatura sobre o tema, é importante mencionar alguns referenciais teóricos relevantes para a análise das emendas parlamentares e do orçamento federal. Entre as principais publicações sobre o tema estão os trabalhos de Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, “Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional” e “Política Orçamentária no presidencialismo de coalizão”, publicados em 2001 e 2008, respectivamente.

Figueiredo e Limongi (2001, p. 41) destacam que:

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar.

Os autores também destacam que a restauração da prerrogativa de emendar o orçamento representou uma mudança significativa em favor do Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 42). Além disso, em “Política Orçamentária no presidencialismo de coalizão”, os pesquisadores analisam a estrutura do processo orçamentário no Congresso Nacional de 1996 a 2003, revelando que o governo de coalizão, estabelecido pelo constitucionalismo de 1988, conferiu discricionariedade significativa ao controle da Comissão Mista de Orçamento (CMO).

Outra pesquisa fundamental sobre o tema é a obra de Sergio Praça, “Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil, 1987-2008”, que, em sua primeira edição, publicada em 2013, detalha os interesses e discursos da Assembleia Constituinte de 1987-88, ressaltando a formação contraditória de um processo orçamentário que manteve prerrogativas do regime militar e, ao mesmo tempo, fortaleceu o Legislativo na área de finanças públicas (PRAÇA, 2013, p. 89).

De acordo com Praça (2013, p. 108), durante a Assembleia Nacional Constituinte, foram identificados três tipos principais de interesses legislativos relacionados ao processo orçamentário:

[...] o interesse no Legislativo como ator coletivo, o interesse no acesso a postos institucionais e o interesse de alguns em conservar algumas escolhas do período militar. Mas quais interesses legislativos explicam a escolha de certas instituições orçamentárias? Duas das escolhas constituintes mais relevantes determinaram que o Legislativo poderia emendar a proposta orçamentária do Executivo, respeitando certos limites, e que a Comissão mista de Orçamento continuaria sendo o único locus de análise legislativa de questões referentes ao orçamento.

Praça observa que os temas mais recorrentes na Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira da Constituinte incluíam a fiscalização orçamentária, o conteúdo das leis orçamentárias, a normatização das finanças públicas, a vinculação de receitas e a limitação de despesas com pessoal (PRAÇA, 2013, p. 111).

Entretanto, cabe indicar que a Constituição Federal embora tenha retomado a capacidade do Legislativo em emendar o plano orçamentário, a definição legal e regimental das espécies de emendas parlamentares fora relegada ao âmbito da Comissão Mista de Orçamento (CMO). Tal situação será vislumbrada no item sobre as emendas parlamentares.

Diante disso, a primeira mudança institucional, trazida pela nova Constituição, de acordo com Praça, foi o retorno da capacidade dos parlamentares em emendar o texto orçamentário³¹; em suas palavras (2023, p. 124):

A prerrogativa parlamentar de emendar o orçamento proposto pelo Executivo foi um dos principais ganhos da Constituição Federal de 1988. [...] Desde então, parlamentares propõem emendas individuais e coletivas ao orçamento e, acreditam, que são reeleitos em parte por causa desta capacidade readquirida.

O segundo aspecto sublinhado na pesquisa revela o conteúdo contraditório da instituição do orçamento federal no período compreendido pós-Constituição de 1988. A centralização da Comissão Mista de Orçamento (CMO), segundo Praça, foi impulsionada pelos

³¹ Prerrogativa perdida com a Constituição de 1967.

seguintes interesses: a) salvaguarda dos interesses do Legislativo como uma entidade política, já que, em teoria, uma única comissão poderia ter maior influência nas negociações com o Executivo; b) busca por interesse e acesso aos cargos institucionais na CMO, considerando a importância da comissão e a reintrodução da prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento; e, por último, c) preservação conservadora das instituições estabelecidas pelos militares, uma vez que a Comissão Mista de Orçamento foi estabelecida em 1969 para reduzir o número de pontos de veto com os quais os militares teriam que lidar para aprovar a proposta orçamentária. (PRAÇA, 2013, p. 110).

Além disso, Praça destaca que certos temas foram frequentes na Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira da Constituinte, incluindo (2013, p. 111):

a) fiscalização orçamentária; b) conteúdo das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anua I, Lei de Diretrizes Orçamentárias); c) normatização das finanças públicas; d) vinculação de receitas; e) regionalização dos gastos; f) Comissão Mista de Orçamento; g) emendas orçamentárias; h) limitação de despesas com pessoal.

Entre as decisões da Assembleia Nacional sobre esses temas, Praça realiza um mapeamento de interesses que se reproduz aqui com base em seus apontamentos (2011, p. 117):

Quadro 2 - Escolhas da Assembleia Nacional Constituinte sobre o processo orçamentário

Assuntos	Anteprojeto da Comissão do Sistema tributário, Orçamento e Finanças	Projeto Final da Comissão de sistematização	Constituição Federal de 1988
Fiscalização Orçamentária	i) Diversos artigos dispõem sobre fiscalização e a composição e competências do TCU. ii) Fiscalização cabe ao Congresso com auxílio do TCU.	i) Diversos artigos dispõem sobre fiscalização e a composição e competências do TCU; ii) Fiscalização cabe à CMO	Igual
Conteúdo das leis orçamentárias: PPA, LOA, LDO	i) orçamento unificado ii) definições sobre o PPA iii) definição geral da LOA, que deve ser enviada ao Congresso 4 meses antes do início do ano fiscal iv) execução orçamentária v) créditos extraordinários	i) orçamento unificado ii) definições sobre o PPA, LDO e LOA iii) prazo para envio de LOA será determinado por lei complementar iv) execução orçamentária v) créditos extraordinários	Igual ao anterior, exceto o item iv, que não consta.
Normatização das finanças públicas	Lei complementar de Finanças Públicas – sem prazo definido – irá regular diversos aspectos do Orçamento da União	Igual.	Igual.

- continua -

- conclusão -

Assuntos	Anteprojeto da Comissão do Sistema tributário, Orçamento e Finanças	Projeto Final da Comissão sistematização	Constituição Federal de 1988
Normatização das finanças públicas	Lei complementar de Finanças Públicas – sem prazo definido – irá regular diversos aspectos do Orçamento da União	Igual.	Igual.
Vinculação de receitas	Vinculação é vedada, salvo as previstas no capítulo do Sistema Tributário Nacional.	Vinculação é vedada, exceto para (a) educação, (b) impostos a que se referem arts. 187 e 188; (c) garantias para operações que antecipam receitas orçamentárias	Vinculação é vedada, exceto para (a) educação, (b) impostos a que se referem arts. 187 e 188; (c) garantias para operações que antecipam receitas orçamentárias
Regionalização dos gastos	Lei complementar que tratará do PPA deverá observar “a regionalização do plano, quando couber, levando em conta as necessidades e peculiaridades das diferentes regiões do país	PPA considerará a regionalização dos gastos	i) PPA estabelecerá, de forma regionalizada, diretrizes e objetivos para despesas; ii) Orçamentos devem reduzir desigualdades inter-regionais segundo critério populacional.
Comissão Mista de Orçamento	i) Cabe à CMO analisar orçamentos propostos pelo Executivo. ii) Emendas orçamentárias serão oferecidas somente na CMO, que terá poder conclusivo e final sobre elas, salvo manifestação de 1/3 do plenário de cada uma das casas para rever o parecer da CMO sobre emendas	i) Cabe à CMO analisar orçamentos propostos pelo Executivo e realizar a fiscalização financeira. ii) Não há menção a poder conclusivo da CMO sobre emendas.	Igual.
Emendas orçamentárias	i) Emenda para aumentar despesa só será deliberada se: (a) for compatível com PPA e LDO; (b) indicar recursos advindos de operações de créditos ou mudança na legislação tributária. ii) Emenda não pode: (a) alterar natureza econômica da despesa; (b) indicar excesso de arrecadação como fonte de recurso.	i) Emendas serão apresentadas à CMO e apreciadas, na forma regimental, pelo Congresso ii) Emendas podem ser propostas apenas para investimentos iii) Emendas (a) não podem ser incompatíveis com PPA e LDO; (b) devem prever recursos a partir de despesas anuladas iv) Emendas a créditos suplementares também são aceitas	i) Emendas serão apresentadas à CMO e apreciadas pelo plenário do Congresso ii) Emendas (a) não podem ser incompatíveis com PPA e LDO; (b) devem prever recursos a partir de despesas anuladas iii) Emendas não podem prever anulação de despesas (a) com pessoal; (b) com serviço da dívida; (c) com transferências constitucionais para estados e municípios
Limite de gastos com pessoal	Não pode exceder 65% dos gastos correntes	Limite será estabelecido em lei complementar	Igual.

Fonte: PRAÇA, 2013, p. 117-119

Outros trabalhos recentes que tangenciam ou tratam sobre o tema, devem ser citados brevemente.

O artigo publicado “Unificação dos orçamentos públicos pela Constituição de 1988”, de Gabriel Loretto Lochagin em 2011, na obra “Orçamentos Públicos e Direito Financeiro”, observa outra inovação da constituição. Indo além dos temas do *emendamento* ou da centralização do processo por comissões. O pesquisador descreve a confusão gerada pela Reforma de 1967, que, dentre outras coisas, teve como prática recorrente por parte da Ditadura o uso indiscriminado de “orçamentos paralelos e outros gastos não previstos no orçamento geral da União para financiar o projeto econômico de desenvolvimento nacional” (LOCHAGIN, 2011, p. 194); de acordo com a pesquisa, a Constituição federal consolidou (LOCHAGIN, 2011, p. 200):

[...] uma série de mudanças institucionais que visaram a um maior controle de contas que viviam antes em desbragada desordem. Todos estes orçamentos, porém, são integrados entre si, à medida que devem ser submetidos à mesma autoridade conjuntamente, facilitando-se sua elaboração segundo regras uniformes. Não autoriza a Constituição, de qualquer forma, a existência de orçamentos paralelos ou de gastos governamentais não contabilizados. Deixou mesmo expresso que aqueles gastos “invisíveis”, provenientes de renúncia de receitas, devem ser controlados (art. 70).

Noutro giro, ao examinar o *Presidencialismo de coalizão* e sua definição, Abranches (2018) concluiu que, embora a concentração de poderes legislativos e orçamentários na Presidência da República tenha reduzido a paralisia decisória causada pela fragmentação de interesses e pelo número de agentes de veto no sistema, o presidente ainda precisa do apoio unificado de sua coalizão multipartidária para aprovar suas propostas.

Por fim, a pesquisa de Rodrigo Oliveira de Faria (2023), sobre as “Emendas Parlamentares e o processo orçamentário no Presidencialismo de Coalização”, tem descrição histórica completa sobre a evolução institucional do processo orçamentário. A pesquisa focada em seu início na delineação da evolução constitucional sob o processo orçamentário, chega à conclusão de que, o desenho institucional do sistema de governo (FARIA. 2023, p. 172):

Por meio da utilização das engrenagens do processo orçamentário será, portanto, estruturada a governabilidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, assentada sobre prerrogativas presidenciais importantes que permitem a construção da base de apoio necessária ao funcionamento do governo. Efetivamente, o processo orçamentário é o coração das relações políticas desenvolvidas entre Executivo e Legislativo para a sustentação do governo e para definição das prioridades governamentais. Todavia, se as regras do jogo foram estabelecidas pela Constituição de 1988 favoravelmente a determinado jogador, isso não implica que tais regras não possam ser alteradas em favor do oponente [...]

Assim sendo, tais pesquisas, demonstram em linhas gerais que o processo de unificação do orçamento é proveniente do fortalecimento legislativo e da aceitação do presidencialismo de coalização por parte do executivo como forma de condução governista; segundo Faria (2023, p. 160): “a política orçamentária instrumentalizada por intermédio do processo orçamentário seria um dos elementos fundamentais de sustentação dos governos multipartidários brasileiros”.

Ao examinar esse período histórico, é viável identificar, por meio dos temas investigados, certos aspectos constitucionais que ganharam destaque ao longo do tempo, influenciando rapidamente as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, especialmente no que diz respeito ao processo orçamentário. Não por acaso, para que se realize uma pesquisa abrangente sobre a institucionalidade e os arranjos políticos, tomaremos como pontos de pesquisa bibliográfica estudos sobre tripé do processo orçamentário (já descrito anteriormente como: *a*) impositividade do orçamento, *b*) descentralização/centralização do processo orçamentário e, por fim, *c*) o relativo aumento da liberdade procedimental de emendar o orçamento por parte dos parlamentares).

A natureza contraditória da lei orçamentária e a relevância desse processo para o planejamento estatal e as relações entre Executivo e Legislativo, são aspectos críticos que devem ser considerados na análise contemporânea desse tema.

2.1 A natureza da Lei orçamentária e o constitucionalismo

Para que pudéssemos compreender a natureza da Lei orçamentária, inicialmente foi necessário obter certo conhecimento quanto ao seu contexto histórico e político, circundando-o a partir da influência jurídica reverberada sobre a evolução política do regime democrático moderno.

Justamente por esse motivo, estudou-se descritivamente os fenômenos jurídico-políticos gerais do processo de formação do orçamento e seus limites enquanto instituição intrínseca ao Estado moderno norteado pelo regime democrático. Agora em continuidade, descreveremos os conceitos da ciência jurídica que compõe a interpretação do orçamento público nacional enquanto forma jurídica e instituto político. As questões levantadas tornam-se ainda mais pertinentes no contexto de análise da democracia, pois, diretamente relacionadas à discussão sobre a natureza jurídica do orçamento, inclui-se a questão do seu caráter autorizativo ou impositivo, assim como, qual a natureza específica das emendas parlamentares, que será nos capítulos seguintes também examinada com maior profundidade ao tratar das questões

relacionadas à evolução histórica institucional contada a partir das alterações que tocam o funcionamento e gestão das comissões, bancadas e do *emendamento* parlamentar no seio da análise da qualidade da gestão da coalizão de governo.

Superado então a apresentação das premissas do orçamento e do estudo em questão, passemos a análise de sua natureza.

Por natureza jurídica tem-se a investigação sobre a classificação e os efeitos jurídicos produzidos por determinadas normas no ordenamento. Fixar a natureza jurídica de um instituto, portanto, é classificá-lo diante dos demais institutos, dando-lhe os principais e essenciais contornos. (CHRISTOPOULOS, p. 145)

Introdutoriamente é fundamental descrever a distinção feita entre os conceitos de *orçamento público* e *lei orçamentária*; conforme Christopoulos afirma (2016, p. 145) em seu estudo sobre o orçamento público e o controle de constitucionalidade, a interpretação jurídica dominante sobre a natureza de tal instituto parte de uma separação semântica, segundo ele: “orçamentos públicos seriam conjuntos de normas que regulam a atividade financeira do Estado. Leis orçamentárias, por sua vez, seriam os instrumentos jurídicos pelos quais os orçamentos públicos são postos no sistema.”

Essa sistematização, inclusive, nos servirá como forma de identificação dos temas que serão tratados no capítulo que se seguirá, pois, superado aqui a análise dos instrumentos jurídicos pelos quais o orçamento público é posto no Brasil, partiremos nos capítulos seguintes para a análise do orçamento público e como essa atividade financeira influencia e influenciou as coalizões desde 2014.

Todavia, de acordo com Christopoulos (2016), esse paradigma formal de interpretação a respeito lei orçamentária é justificado pela evolução do domínio tributário no trato sobre a matéria em geral. Para o autor, tal tema automatizou-se ao longo do tempo e se dividiu em dois componentes na lei do orçamento público: a legalidade tributária (permanente) e a legalidade orçamentária (periódica).

Uma vez que a tradição da legalidade orçamentária é voltada para a periodicidade, em razão, entre outras, da necessidade de planejamento, a legalidade orçamentária perdeu a capacidade de inovar o sistema jurídico em algumas realidades, como a brasileira, levando a crer que seria uma legalidade menor, ou meramente formal. (CHRISTOPOULOS, 2016, p. 146)

Assim sendo, em busca das bases teóricas que trouxeram o formalismo como forma de interpretação do processo orçamentário brasileiro até a sua aplicação pela leitura constitucional do Supremo Tribunal Federal, mais especificamente no que concerne a

legalidade periódica do orçamento, constatou-se durante a pesquisa bibliográfica que a concepção responsável por tal distinção é igualmente oriunda do pensamento jurídico alemão do final do século XIX e início do séc. XX. Tal doutrina financista e jurídica - nomeada como clássica - deu início a essa dicotomia sobre a natureza da lei orçamentária (FILHO, 2011, 22). Os juristas desse momento histórico indicavam que este tipo *lei* (a lei orçamentária) se tratava de singela peça “de índole técnico-contábil”, o que significava atribuir ao instituto da norma orçamentária, bem como, ao seu processamento legislativo, uma figurativa função de meio de planejamento de receitas e autorização de gastos públicos no transcorrer do exercício financeiro, coincidindo com o calendário anual civil.

Como reflexo da difusão dessa concepção, por um longo período histórico, as leis orçamentárias foram creditadas apenas como atos formais do governo, dissociadas de qualquer valor político ou jurídico subjacente. Nas entrelinhas materiais dessa orientação, observa-se que a ciência jurídica, influenciada por concepções legalistas ou mecanicistas de interpretação e aplicação do direito (DINIZ, 2011, p. 66), sustentou indiretamente a discricionariedade política do Estado na alocação de recursos, perpetuando esse reducionismo valorativo da lei orçamentária. Esse processo resultou na centralização do poder nas mãos de poucos, ao passo que, em sua aparência institucional, defendia o apreço pela igualdade através da estrita formalidade da norma, justificando essa interpretação como uma garantia de imparcialidade no comportamento distributivo e tributário do orçamento.

2.1.1 As interpretações explicativas sobre a natureza do orçamento

Tércio Sampaio Ferraz Junior descreve conceitualmente o processo de homogeneização da interpretação jurídica nos seguintes termos históricos:

Quando chegamos ao século XX, possuíamos uma forma de saber Jurídico dogmático altamente ligado à premissa das asserções que são postas por vontade e à ideia de que o sistema trabalha de maneira dedutiva. Passamos a uma Ciência do Direito em que a pesquisa dos fundamentos do fenômeno se tornou secundária. A produção do Direito é relegada a algo espontâneo, sobre o qual não temos controle direto, e a teoria da legislação se torna secundária; mas em lugar disso entra uma preocupação hermenêutica, dentro de um modelo judicial de aplicação do Direito (FERRAZ JUNIOR, 2005, p. 75-76).

Não por acaso, a concepção de que a lei orçamentária cuida apenas de ato formal, adquiriu tal cariz. Sua expressão máxima foi pensada por Paul Laband³² (1838-1918), jurista que buscou pensar uma solução para os conflitos políticos que emanavam da relação entre o Monarca e o Parlamento prussiano, principalmente no que se referia ao recorrente conflito entre nobreza e Parlamento que imanava do ato de aprovação da lei orçamentária anual. Laband utilizou como estratégia perspicaz de pacificação entre as partes, exatamente a justificação que viria a ser reinante no juspositivismo majoritário de nossa época³³, ele simplesmente propôs a separação da norma orçamentária perante qualquer fenômeno social e material, elaborando a teoria dualista das leis orçamentárias, “também chamada de teoria do duplo conceito de lei” (ASSONI FILHO, 2011, p. 26), Laband, assim como vaticinou Tercio Sampaio Ferraz Junior sobre o modelo de pensamento jurídico hegemônico, empreendeu obliterar qualquer análise sobre o fundamento da lei orçamentária alemã. De acordo com Assoni Filho (2011, p. 26):

Consoante à tese dualista, Paul Laband interpretou o art. 99 da Constituição prussiana de modo a classificá-las como leis meramente formais, preconizando o seguinte: “Orçamento do Estado se fixará anualmente por meio de uma lei (...) não se deduz, de modo algum, que a fixação anual do Orçamento pelo Governo e a representação do povo seja um ato legislativo no sentido material da expressão.”

Laband, desta maneira, propôs uma abordagem metodológica para entender a Constituição, buscando uma base racional que afastava qualquer elemento não jurídico de seu discurso (PEDRON, 2019, p. 193). Sua hermenêutica estritamente exegeta para com a lei tinha um propósito, segundo Pedron (2019, p. 196), o de outorgar poder para o Estado como ente soberano acima da constituição (conceito fortemente influenciado pelo escola de Carl Schmitt), propugnando uma análise da dogmática jurídica que não ultrapassasse as questões estritamente jurídicas, a decisão, fora da norma, é que dá validade à própria norma orçamentária³⁴; isto é, “a dimensão histórica dos direitos fundamentais passa sem problematização para Laband (KELLY, 2003, p. 88), igualmente a sua intencionalidade política.”

³² Laband representou um dos nomes mais proeminentes do Direito Público alemão no curso do período do Império. Nascido em 1838, de origem judaica, em Breslau converteu-se ao protestantismo e iniciou sua carreira jurídica na década de 1860, a partir do Direito Privado. Na década seguinte, vai voltar-se para o Direito Público, tornando-se professor na Universidade de Strasbourg e ganha destaque dentro da doutrina juspublicista alemã (JOUANJAN, 2005, p.189-190)

³³ [...] o positivismo jurídico [...] é um fenômeno quantitativamente majoritário no início do século XX

³⁴ Não por acaso Carl Schmitt (2006, p. 14) escreve: “Todo direito é “direito situacional”. O soberano cria e garante a situação como um todo na sua completude. Ele tem o monopólio da última decisão. Nisso repousa a natureza da soberania estatal que, corretamente, deve ser definida, juridicamente, não como monopólio coercitivo ou imperialista, mas como monopólio decisório [...]”

Dentro desse quadro maior, as publicações de Laband desempenharam um importante papel de conversação da unidade artificial que integrava a Federação no Império alemão. Como um membro da Escola alemã de Direito Público – que, segundo Jouanjan (2005, p.189-190), foi fundada por Gerber e Gierke – assentou as bases de uma perspectiva “científica” ao afirmar um pressuposto metodológico fundamental: a separação entre direito e política (JOUANJAN, 2001:29; KELLY, 2003:84). Nessa linha de raciocínio, o direito deveria ignorar os fenômenos políticos, fechando-se em si mesmo (JOUANJAN, 2005, p.192-193; 2002, p.23). (PEDRON, 2019, p. 195)

O modelo de interpretação da norma orçamentária pelo pensador alemão foi tão exitoso que rompeu fronteiras. A doutrina francesa, pelas palavras de Ferreiro Lapatza (2006, p. 200), teria assumido em grande escala as concepções jurídicas propostas por Laband pelo qual a lei orçamentária não teria o caráter de lei material, mas destinada a apenas cancelar que conteúdo tal instrumento legal possuiria. (CHRISTOPOULOS, 2016).

Ocorre que, já no decorrer do século XX, como exposto no item sobre a contextualização política e econômica do orçamento defronte a mudança de paradigma do orçamento autorizativo (ou orçamento tradicional), para a concepção do orçamento-programa, outras vozes do direito se levantaram de maneira dissonante quanto a definição de Laband sobre a natureza jurídica da lei orçamentária; vozes que certamente obtiveram influência do *positivismo* e das propostas políticas do *welfare state*:

Concebido inicialmente como uma disciplina jurídica instrumental, o direito financeiro, ao longo do século XX, assumiu uma íntima conexão com o direito econômico, abandonando a pretensa neutralidade do período anterior. Nesta perspectiva, a evolução do direito financeiro refletiu o protagonismo do Estado na organização do capitalismo no segundo pós-guerra, denotando a integração progressiva entre a economia e as finanças públicas e legitimando a participação ativa do Estado no domínio econômico. O direito financeiro afirmou-se como um dos campos mais controvertidos da ciência jurídica, incorporando as tensões e as contradições da relação entre o poder do Estado e a sociedade na organização do sistema capitalista. (BERCORVICCI, MASSONETO, p. 58-59)

No complexo contexto epistêmico de gestão do Estado, foram mapeados, de forma não exaustiva, exemplos de vozes jurídicas divergentes, cujas interpretações guiaram mudanças na concepção e gestão do orçamento enquanto instituto e/ou norma jurídica. Esses exemplos contribuem, no âmbito da pesquisa, para aprofundar o debate sobre a busca por uma definição - mesmo que provisória - da natureza das emendas parlamentares.

Léon Duguit (1859-1928), teórico do Direito Público francês, sustentava, em linhas gerais, que o orçamento não era nem uma lei material nem formal, mas sim uma lei *sui generis*, dotada de natureza meramente administrativa no que diz respeito à despesa, e de natureza material ao autorizar a cobrança de tributos (PASSEROTI, 2014, p. 63).

Outro francês, Gaston Jèze (1869-1953), conforme exposto por Christopoulos (2016, p. 147), descrevia o orçamento como um “documento jurídico complexo, integrado por diversos atos de natureza diversa.”

Jèze seria o criador da distinção entre ato-regra, situações gerais e impessoais; ato-subjetivo, situações individuais e concretas; e ato-condição, situações em que a produção de efeitos necessita de uma condição intermediária que a possibilite” (CHRISTOPOULOS, 2016, p. 148)

Dada a importância de seu pensamento, autores franceses contemporâneos, como Bouvier, Esclassan e Lassale, ainda se referem à lei orçamentária na França como um "ato-condição" (CHRISTOPOULOS, 2016, p. 148).

Por outro lado, entre as vozes divergentes quanto à natureza da lei orçamentária, encontram-se os italianos Gustavo Ingrassia (1877-1968) e Gian Antonio Micheli (1913-1980) (PASSEROTI, 2014, p. 63), que defendiam uma perspectiva diferente. Segundo esses autores, o orçamento teria uma "natureza material" que criaria direitos e introduziria inovações nas leis financeiras. Nessa linha de pensamento, argumentavam que a legislação orçamentária poderia gerar impactos diretos para os cidadãos e impor obrigações à Administração Pública (PASSEROTI, 2014).

A preocupação com a constitucionalização das conclusões provenientes de discussões políticas e premissas econômicas sobre as finanças públicas é um fenômeno que influenciou o desenvolvimento científico do orçamento público ao longo do século XX. Como explicou Adolfo Atchabahian (1999, p. 137), o processo de constitucionalização iniciado no século XVIII também contribuiu significativamente para consolidar a ideia de planejamento financeiro estatal na Administração Pública. Posteriormente, o direito orçamentário foi incorporado nas Constituições dos Estados, especialmente após o movimento de constitucionalização pós-Congresso de Viena, em 1815.

Assim, após os avanços econômicos associados ao estado de bem-estar social, a globalização e a conscientização da importância da peça orçamentária como instrumento de gestão estatal, o conceito de orçamento, para José Joaquim Gomes Canotilho (1979, p. 553), não comportava mais simplificações ou esvaziamento político. Para o jurista português, considerando o regime político de um Estado, toda deliberação emanada das assembleias parlamentares sob o modelo legislativo típico das democracias ocidentais constituiria uma norma superior de direito, com força e valor de lei.

O movimento de constitucionalização³⁵ voltado para uma melhor definição do campo específico do direito constitucional financeiro, especialmente em matérias relacionadas à atividade financeira do Estado – como o processo orçamentário –, também contribuiu para a compreensão da natureza da lei orçamentária. Com base nos estudos de Klaus Vogel, Pedro Herrera Molina (2004, p. 148-149) identifica a existência de uma zona de intersecção entre o direito financeiro e o direito constitucional, destacando que essa relação interdisciplinar apresenta critérios gerais, entre os quais Andre Castro Carvalho (2011, p. 46) cita três aspectos mais relevantes:

[...] (a) a contenda entre Executivo e Legislativo com relação às competências que englobam o ciclo orçamentário; (b) a distribuição das competências financeiras; (c) os princípios constitucionais da justiça no gasto e arrecadação.

Esse primeiro aspecto é facilmente identificável na dinâmica orçamentária. [...] É a distribuição de atribuições no que toca à elaboração e, posteriormente, a execução orçamentária.

Com relação ao segundo aspecto abordado, o autor identifica como núcleo do direito financeiro constitucional a existência de uma “conexão teleológica ingresso-gasto” – facilmente observada na distribuição de competências financeiras aos entes federativos.

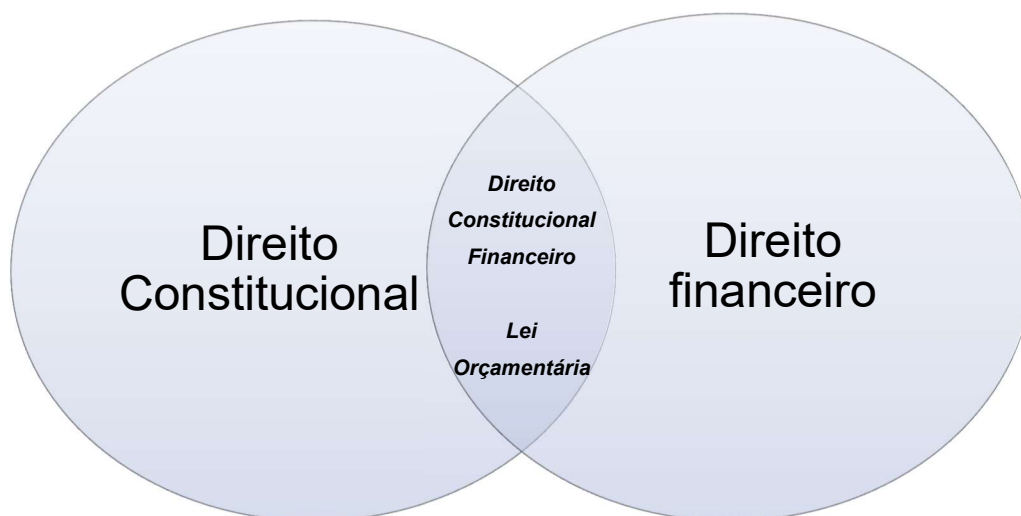
Já no tocante à terceira característica, ao destacar a função constitucional do gasto público, o autor expressa que:

“A elaboração de um princípio unitário de justiça no gasto exigiria estabelecer uma medida comum de repartição dos gastos públicos [...] e este pode se concretizar em função de muitos diversos programas políticos compatíveis com o modelo constitucional.”

Com base nessa teoria, a tradicional separação entre o estudo das ciências das finanças e do direito financeiro tende a enfraquecer, devido a uma nova concepção menos rígida das finanças públicas e da atividade financeira estatal. Nesse sentido, torna-se essencial reconhecer a intersecção entre as normas de direito financeiro e de direito constitucional (CARVALHO, 2011), especialmente ao buscar definir a lei orçamentária, o que permite afirmar que o estudo do orçamento pode (e deve) ser incluído no âmbito do direito constitucional financeiro.

³⁵ “Neste ponto, é relevante estabelecer a distinção entre os seguintes conceitos: a) Constituição em perspectiva normativa, que se refere a um corpo de regras essenciais destinadas a governar a vida política e social de uma determinada comunidade e que usualmente encontra-se associada a uma forma escrita¹⁶; b) Constitucionalização, que envolve um processo que se desenvolve através do tempo, para atribuir propriedades constitucionais a um texto legal (ou vários textos legais)¹⁷; e c) Constitucionalismo que compreende um amplo esquema de valores e de princípios fundamentais, que refletem a concepção substantiva de Constituição e suas correspondentes conquistas históricas, tais como a separação de poderes, os direitos humanos, a democracia e, atualmente, os temas sociais como o meio ambiente, o consumo, o desenvolvimento humano, entre outras significantes questões para o desenrolar vida coletiva.” (CONTEPELLI, 2018, p. 284)

Figura 1 - Representação gráfica do direito constitucional financeiro



Fonte: elaboração própria.

No Brasil, embora não exista unanimidade sobre o tema, essa preocupação com a adequação constitucional e a compreensão da lei orçamentária pelo critério constitucional (*zona secante*), obteve vozes caudatárias à teoria de Laband ainda no decorrer no século XX (PASSEROTI, 2014)³⁶; Ricardo Lobo Torres (2008), por exemplo, embasado por interpretações formalistas da norma orçamentária almejou, com a explicação da natureza da lei do orçamento, uma maleabilidade interpretativa e institucional que respeitasse os acordos políticos, desde que tais acordos respeitassem os critérios de votação exigidos pelo texto constitucional, aduzindo que a teoria sobre a natureza da lei orçamentária cuidava de mera lei formal, possibilitando aos poderes maior discricionariedade na execução de tal diploma, sem que com isso fosse ferido os valores e deveres políticos impostos na constituição federal; Christopoulos (2016, p. 150) ao comentar a proposta de Ricardo Lobo Torres descreve os efeitos restritivos de tal visão para uma possível revisão constitucional:

O autor reconhece as críticas à distinção entre leis formais e materiais, mas afirma que tal *discrímén* ainda é necessário para atender as leis orçamentárias, com a consequência relevante para o controle de constitucionalidade de tais normas, que o autor entende não passível em razão da sua natureza política.

³⁶ “Nesse ponto, impende ressaltar que o fenômeno de constitucionalização da atividade financeira do Estado não é exclusivo nessa seara. Luis Roberto Barroso, em estudo específico, demonstra a sua ocorrência em outros ramos do direito” (CARVALHO, 2011, p. 49)

Eros Roberto Grau (1978, p. 230), em sentido contrário a concepção formal de Torres, em obra sobre o planejamento econômico, destaca que a lei que reconhece e aprova as diretrizes que condicionam o comportamento do setor público em matéria orçamentária e financeira, tem natureza de lei material. Por outra perspectiva, o pensamento de Aliomar Baleeiro (2006, p. 411) igualmente almejou sintetizar o conceito, tratando a lei orçamentária como um conjunto complexo de fatores, ao ser:

[...] 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.

Nesse contexto, ainda impulsionadas pelos desenvolvimentos keynesianos que defendem a intervenção do Estado, surgem concepções nacionais que rejeitam a visão hermenêutica que considera a lei orçamentária um mero ato formal ou administrativo de efeito concreto, desprovido de substância jurídica e política. Entre os defensores dessa abordagem, destaca-se o jurista Heleno Tavares Torres, que define a natureza da lei orçamentária da seguinte forma (2014, p. 350):

[...] define-se o orçamento público como aquela lei aprovada pelo poder legislativo, a cada exercício financeiro, que veicula as receitas estimadas e autoriza as despesas a realizar, segundo os limites quantitativos e materiais dos créditos orçamentários, vinculantes para todos os órgãos do Estado, e atendidas as funções de controle político e planejamento, conforme os fins de dirigismo ou intervencionismo econômico.

Para o jurista o Estado por meio do orçamento pode incentivar a economia interna e nortear as políticas públicas propostas pelo poder Executivo. Nesta perspectiva, também leciona o constitucionalista José Afonso da Silva (1973, p. 272), que discorreu sobre o tema aprofundando a importância da autorização Parlamentar e seus efeitos materiais:

Em verdade, o orçamento somente adquire valor jurídico depois de sua aprovação pelo Poder Legislativo. Constitui inegavelmente um sistema de limites de atuação do Poder Executivo. Ora, se fosse materialmente ato administrativo, certamente que o Poder Executivo poderia modificá-lo, sem autorização legislativa, desde que mantivesse o montante dos dispêndios originalmente fixado. É certo que os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei de orçamento.

Já para Regis Fernandes de Oliveira (2013, p. 406) diante da diversidade de definições, o caminho para se alcançar uma definição mais precisa é, primeiramente, identificar os tipos de vieses explicativos, que, segundo o autor, são: i) lei em sentido estritamente formal;

ii) lei em sentido exclusivamente material; iii) lei em sentido tanto formal quanto material; iv) mero ato administrativo, sem caráter de lei; v) lei em relação à receita e ato administrativo em relação à despesa; vi) ato-condição; e, por fim, vii) ato administrativo em relação à receita e lei em relação à despesa.

Luiz Gustavo Bambini de Assis (2012), ao analisar o processo legislativo geral e o orçamento público, argumenta que as normas orçamentárias representam escolhas de prioridades assumidas pela sociedade por meio de seus representantes. Para o autor, o arcabouço orçamentário: "representa uma escolha fiscal ou uma escolha coletiva que deve ser cuidadosamente estruturada para atender a maior parte da demanda quase infinita que recai sobre a questão financeira" (ASSIS, 2012, p. 186).

A partir de uma análise específica do processo legislativo de formação orçamentária, Faria (2023, p. 72) descreve tal procedimento como um "encadeamento das atividades de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento público para alcançar as finalidades políticas definidas na peça orçamentária", em conformidade com as relações estabelecidas entre os Poderes Executivo e Legislativo, que, por sua vez, são influenciados por um contexto global de normatização e direcionamento político.

Ao abordar novas interpretações sobre a natureza da norma orçamentária, Christopoulos (2016, p. 151-152) apresenta a proposta de Tiago Duarte, que, ao estudar os elementos gerais da norma sob a perspectiva do positivismo jurídico, sugere que a definição da lei orçamentária seja "reduzida às suas características de generalidade, abstração e novidade".

Como visto, em alguns sistemas orçamentários europeus as leis orçamentárias não podem inovar o sistema jurídico, apenas consolidar normas que foram anteriormente previstas, exercendo um papel mais contábil que normativo. A capacidade de inovação no ordenamento consistiria, portanto, na possibilidade de dispor normas que alterem o ordenamento jurídico.

[...] normas destinadas a todos de maneira irrestrita seriam gerais, enquanto normas cujos destinatários fossem individuais, ou ao menos individualizáveis, seriam chamadas individuais. [...] normas que uma vez realizadas a sua incidência completa, sua eficácia se esgotaria, seriam chamadas concretas, enquanto as abstratas poderiam incidir tantas vezes quantas fossem realizadas as descrições dos antecedentes das normas.

Assim, o pesquisador apresenta, além da distinção entre "normas gerais e abstratas, individuais ou concretas", uma possível classificação da natureza da lei orçamentária em três tipos de normas jurídicas: normas proibitivas, obrigatórias e autorizativas. "Essas possibilidades de normas – permissões (P), proibições (V) e obrigações (O) – são os chamados modais deônticos das normas jurídicas" (CHRISTOPOULOS, 2016, p. 151-152).

Desse modo, observa-se que a definição da natureza da norma orçamentária não apresenta uma resposta definitiva. No entanto, é necessário compreender que, ainda que ultrapasse interpretações anteriores, mas ao mesmo tempo se apoie nelas, a lei orçamentária pode ser entendida, pela perspectiva da interseccionalidade prevista na metodologia dos arranjos jurídicos institucionais, como um ato político em relação à receita e como uma lei em relação à despesa. Contudo, essa interpretação só pode ser validada ao se considerar a institucionalidade específica de cada Estado, analisando sua conformação jurídica.

2.2 As normas orçamentárias internas e a descrição de sua natureza constitucional

No caso em questão, será examinada a institucionalidade brasileira, mediante esse panorama teórico geral da evolução interpretativa sobre o orçamento público, passaremos a tratar da natureza da lei orçamentária exclusivamente em nosso sistema interno. Regis Fernandes de Oliveira (2013, p. 406) elabora um conjunto bastante abrangente sobre as peculiaridades constitucionais inerentes as leis orçamentárias do Brasil:

Em primeiro lugar, há prazos para que seja encaminhado pelo Executivo ao Legislativo (art. 35, §2º, do ADCT). Demais, não pode ser objeto de lei delegada (art. 68, § 1º, III. Da CF). O descumprimento da lei orçamentária resulta em reponsabilidade do Presidente da República (art. 85, VI), cabendo-lhe iniciar o processo legislativo (art. 84, XXIII). Há uma série de restrições previstas na destinação de recursos (art. 167), bem como as emendas são limitadas (art. 166, §3º) e tem tramitação própria perante o Congresso Nacional. Tem conteúdo limitado à despesa e receita (art. 165, §8º). São estas algumas das peculiaridades orçamentárias, sem prejuízo de outras existentes em dispositivos esparsos na Constituição. Vê-se, pois, que não é uma lei comum. É uma lei diferente.

A Constituição de 1988, com seu caráter amplamente programático, trouxe inovações importantes no sistema orçamentário brasileiro. Nas palavras de Assis (2012, p. 207), ela “inovou ao criar, além da lei orçamentária, dois novos instrumentos de programação”, referindo-se ao Plano Plurianual (PPA) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O artigo 165 da Constituição estabelece claramente esses instrumentos, que, juntamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA), têm o propósito de detalhar o projeto orçamentário do país para um determinado período fiscal (ASSIS, 2012, p. 207).

A seguir, serão analisadas as características de cada um desses dispositivos legais constitucionais relacionados ao orçamento, permitindo uma visão mais clara da natureza das emendas parlamentares e de seu papel no fenômeno normativo-institucional dentro do Legislativo nacional.

2.2.1 Plano Plurianual (PPA)

O primeiro diploma legal a ser descrito é o Plano Plurianual. Tal instituto jurídico tem como adjetivo central ser o mais abrangente dos instrumentos que compõem o sistema legal orçamentário (ASSIS, 2012).

Desde sua instituição, e conforme o §1º do art. 165 da Constituição Federal de 1988 (CRFB/1988), o Plano Plurianual define diretrizes, finalidades e objetivos de forma regionalizada.

Esse planejamento é guiado pelo art. 3º, inc. III da CRFB/1988, que considera as peculiaridades e diferenças de cada região do país como zênite de orientação da ordem democrática.

O Plano abrange todas as futuras despesas de capital e outras decorrentes, bem como diretrizes, objetivos e metas dos programas de duração continuada (ASSIS, 2012, p. 207).

Reforçando o papel do Plano Plurianual como guia para a direção orçamentária do país nos próximos quatro anos, Catapani (2011, p. 249) ressalta a devida compatibilização de seus objetivos com os outros diplomas que com ele venham a se relacionar, segundo o pesquisador: [...] o §7º do próprio art. 165 determina que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas da União deverão “ser compatibilizados com o Plano Plurianual”.

Pelos escritos de José Afonso da Silva (2007, p. 689), o Plano Plurianual cuida de “um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (artigos 48, IV e 165, §4º)”.

De acordo Assis (2012, p. 208):

[...]por se tratar de um documento cuja essência é programática, o PPA deverá conter princípios e metas de uma gestão ou governo, mas também deverá ir além, pois, não raro, a mudança de governo não coincide com o período estipulado de quatro anos para a vigência desse instrumento normativo.

Este diploma certamente é o que mais se alinha ao desiderato de construção de um orçamento-programa.

Cabe pontuar que, dada a natureza de sua finalidade, “ao Plano Plurianual é atribuída a natureza meramente formal da lei.” [...] sendo possível nomear este texto legal de norma programática, por meio da qual “toda norma sobre ela incidirá a consequência da necessidade de aumento da eficiência dos gastos públicos” (CHRISTOPOULOS, p. 154).

No entanto, em Estados onde a falta de planejamento é o mais recorrente, o PPA acaba se tornando uma peça fictícia, sem grande capacidade de influenciar os demais instrumentos e arranjos jurídicos que integram o sistema orçamentário local.

2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O próximo diploma a ser observado cuida da Lei de Diretrizes Orçamentárias. No Brasil a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende os objetivos e prioridades da Administração Pública Federal, servindo, por sua vez, como direcionamento para a formulação da Lei Orçamentária Anual (ASSIS, 2012).

O fortalecimento da participação do Poder Legislativo na alocação orçamentária estaria substancialmente ligado à LDO, dispositivo normativo inovador trazido pela Constituição de 1988. Isso permitiria que o Congresso Nacional começasse a discutir a alocação global de recursos por áreas e setores já a partir de abril, em negociação com o Poder Executivo.

A título de exemplo histórico, o Constituinte Jose Serra vislumbrava na LDO um mecanismo para intensificar a participação do Legislativo no processo orçamentário, especialmente no processo de alocação dos recursos e investimentos³⁷. Em sua obra Orçamento no Brasil (1994, p. 9), José Serra, posteriormente, reiteraria essa mesma perspectiva:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá representar o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, abrindo uma alternativa ao autoritarismo da Constituição de 1967 e à anarquia permitida, nessa área, pela Constituição de 1946. Na prática certos dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos na Constituição de 1969, limitavam o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente autenticar o projeto de lei orçamentária.

Não por acaso, a importância da LDO para a relação institucional se verifica defronte seu mandamento constitucional de constante renovação, pois, assim como a Lei Orçamentária Anual (LOA), tal norma deve ser definida anualmente. Tal diploma legal se assemelha ao Plano Plurianual, considerando que, segundo Christopoulos (2016, p. 157), a maioria de suas normas não possuem efeitos concretos, sendo, em sua essência, diplomas de natureza abstrata e com múltiplas incidências indefinidas.

Por outro lado, a LDO difere do PPA, pois “existe não para programar, em longo prazo, diretrizes e programas da Administração, mas para estabelecer as prioridades de

³⁷ Essas opiniões estão registradas nas atas públicas das reuniões da Comissão do Sistema Tributário. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/comissao5/comissao5> acesso dia 03/07/2024.

investimento para um ano fiscal específico” (ASSIS, 2012, p. 208), além de abordar modificações na legislação tributária e nas políticas de incentivo.

Tal lei (a LDO) deve estabelecer vetores e regras para a consecução dos objetivos esculpidos no PPA, preocupando-se com as normas e orientações a serem definidas para a execução do orçamento anual.

Os seus desideratos e prioridades não devem divergir daquelas especificadas no PPA e, apesar da dificuldade, precisam orientar as metas e prioridades da própria lei orçamentária. Politicamente e representativamente:

A intensificação da participação do Legislativo no processo orçamentário também decorreria da criação do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deveriam ser objeto de exame e debate no Parlamento. No mesmo sentido, seria fortalecida a fiscalização do gasto público, diretamente pelas comissões do Congresso e, também, por meio da ampliação do papel dos Tribunais de Contas, inclusive na análise de mérito e qualidade da despesa pública. (FARIA, 2023, p. 139)

A LDO inclui vários anexos, destacando-se como o mais relevante aquele relacionado ao planejamento orçamentário e à descrição dos programas governamentais, levando em conta as metas e os custos para o exercício financeiro do período em questão. De acordo com Assis (2012, p. 209):

Neste anexo estão inseridas todas as metas governamentais e, inclusive, os códigos correspondentes a cada um dos programas e a indicação das unidades responsáveis pelo seu desempenho, acrescida do seu referido código, os objetivos dos programas e as justificativas respectivas.

A partir desse documento ficam claras as diretrizes a serem seguidas pela lei orçamentária referente ao ano fiscal específico.

2.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Por fim, a Lei Orçamentária Anual de maneira semelhante aos diplomas anteriores ocupa o arcabouço constitucional mínimo de sistematização do orçamento público nacional, sendo que, tal lei tem um caráter mais específico e prático, definindo “o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, com os detalhes das receitas e despesas” (ASSIS, 2012, p. 209).

Tal norma tem certas reminiscências do período da Ditadura Militar, pois, parte de sua estruturação se fundamenta em norma expedida no ano de 1964, através da promulgação da Lei n.º 4.320/64, assinada por Castelo Branco.

Este diploma legal visava regular as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Malgrado, o princípio da unidade orçamentária não ser uma prática institucional adotada pelos militares à época, fato que retirava do diploma normativo qualquer materialidade possível.

Pela lei citada, institui-se por meio do artigo 2º, § 1º³⁸ a inafastável indicação de que os regramentos orçamentários deveriam conter:

[...] um sumário geral de receitas por fontes e de despesa por cada função de governo. Possui, ainda, um quadro demonstrativo de receitas e despesas de acordo com categorias econômicas, um quadro discriminativo de receitas por fontes, um quadro de dotações por órgãos de governo e da Administração, anexos de metas fiscais, um demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas dos anexos das metas fiscais, um demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas dos anexos das metas fiscais e, por fim, um demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes da concessão de benefícios fiscais. (ASSIS, 2012, p. 209)

A título de exemplo, segue quadro elaborado, arrimado nos parâmetros normativos da lei n.º 4.320/64, para a LOA de 2024 sobre as despesas e receitas orçamentárias de acordo com as categorias econômicas de receita e despesa:

³⁸ Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. § 1º Integrarão a Lei de Orçamento: I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo; II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1; III - Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação; IV - Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração.

Figura 2 - Despesas e receitas orçamentárias de 2024

Quadro 1A			
Receita e Despesa do Orçamento Fiscal			
por Categoria Econômica			
LDO-2024, Anexo I, Inciso I.		Valores em R\$1,00. Recursos de todas as fontes.	
Receita		Despesa	
Especificação	Valor	Especificação	Valor
Receitas Correntes	1.467.850.450.890	Despesas Correntes	1.416.087.820.297
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (1)	1.031.309.165.818	Pessoal e Encargos Sociais	241.708.323.211
Contribuições (1)	94.700.801.151	Juros e Encargos da Dívida	436.129.368.751
Receita Patrimonial (1)	223.879.061.689	Outras Despesas Correntes	738.250.128.335
Receita Agropecuária (1)	28.620.697		
Receita Industrial (1)	10.040.158.444		
Receita de Serviços (1)	30.871.434.487		
Transferências Correntes (1)	163.926.551		
Outras Receitas Correntes (1)(2)	76.857.282.053		
Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias	615.511.835		
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (1)	3.264.753		
Contribuições (1)	870.326		
Receita Patrimonial (1)	425.527		
Receita Industrial (1)	53.642.052		
Receita de Serviços (1)	296.048.368		
Outras Receitas Correntes (1)(2)	261.260.809		
		Superavit do Orçamento Corrente - Fiscal	52.378.142.428
Total	1.468.465.962.725	Total	1.416.087.820.297
Superavit do Orçamento Corrente - Fiscal	52.378.142.428		
Receitas de Capital	2.605.335.977.936	Despesas de Capital	2.249.915.171.548
Operações de Crédito (3)	2.443.772.190.848	Investimentos	66.842.035.503
Alienação de Bens (3)	502.942.537	Inversões Financeiras	129.502.418.251
Amortização de Empréstimos (3)	34.515.530.820	Amortização da Dívida	2.053.570.717.794
Transferências de Capital (3)	113.414.947	Reservas	81.444.643.457
Outras Receitas de Capital (3)	126.431.898.784	Contingência	11.904.867.083
Transferência para o Orçamento da Seguridade Social	-326.354.305.359	Outras	69.539.776.374
Total	2.278.981.672.577	Total	2.278.981.672.577
Resumo			
Receitas Correntes	1.467.850.450.890	Despesas Correntes	1.416.087.820.297
Receitas Correntes Intraorçamentárias	615.511.835	Despesas de Capital	2.249.915.171.548
Transferência para o Orçamento da Seguridade Social	-326.354.305.359	Reservas	81.444.643.457
Receitas de Capital	2.605.335.977.936		
Total	3.747.447.635.302	Total	3.747.447.635.302

(1) Inclui: (i) Multas e Juros de Mora do principal; (ii) Dívida ativa; (iii) Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa.
(2) Inclui: Multas e Juros de Mora (do principal e da dívida ativa) das Receitas de Capital.
(3) Inclui: Dívida Ativa. Exclui: Multas e Juros de Mora do principal e da Dívida Ativa.

Fonte: BRASIL, 2024.

A prerrogativa de elaboração e proposta da Lei orçamentária, compete privativamente e por definição constitucional (nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea *b*, da CRFB/1988³⁹) ao Poder Executivo; cada poder ou órgão com autonomia orçamentária, como as defensorias públicas⁴⁰, o ministério público⁴¹ e o judiciário⁴², devem enviar seus projetos ao Executivo, para que o chefe desse Poder consolide as propostas, “em entendimento à regra orçamentária da unidade, que exige que seja o orçamento feito sempre em peça única.” (CHRISTOPOULOS, 2016, p. 131). Entretanto, superado a descrição da fase da elaboração da proposta orçamentária, nos cabe observar seu processamento legislativo, pois no cerne desse mecanismo observamos como se forma o arranjo jurídico-institucional das emendas parlamentares a partir da relação entre executivo e legislativo.

2.3 Descrição do Rito procedimental no âmbito legislativo orçamentário pós Constituição de 1988: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a ampliação do papel do Legislativo

Assis (2012, p. 210) descreve que, na prática, a elaboração da proposta orçamentária inicia-se com a “análise de sugestões e prioridades apresentadas pelos órgãos gestores de cada Ministério e da própria Presidência da República”, que então são sistematizadas e transformadas em um projeto de lei. O próprio Congresso Nacional, em uma publicação em seu site, ilustra o ciclo de integração do processo orçamentário brasileiro após a Constituição de 1988, o que oferece uma visão do fluxo e das etapas envolvidas nesse sistema.

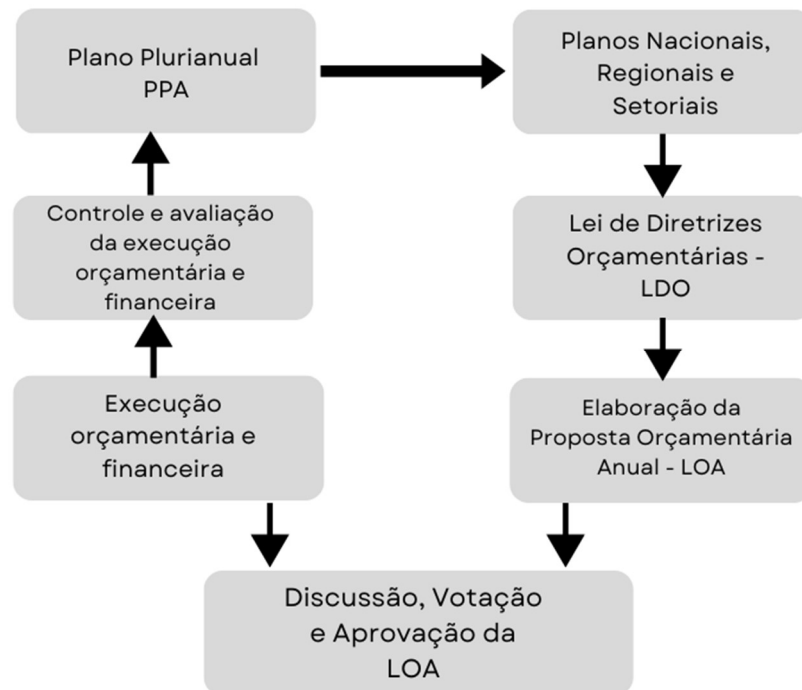
³⁹ Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] II - disponham sobre: [...] b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

⁴⁰ Art. 134. [...] § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º.

⁴¹ § 3º O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

⁴² Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

Figura 3 - Ciclo integrado de planejamento e orçamento brasileiro pós-1988



Fonte: GONTIJO, 2004.

O artigo 165, §5º da CRFB/1988 indica que a LOA, embora ostente o princípio da unidade orçamentária como vetor de formação, sabemos que a composição da tal peça é fracionada em três outros “orçamentos” constitucionalmente previstos. O orçamento fiscal abrange os Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, incluindo fundações criadas e mantidas pelo Poder Público. O orçamento de investimentos refere-se às empresas onde a União, direta ou indiretamente, possui a maioria do capital social com direito a voto. Já o orçamento da seguridade social cobre todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações criados e mantidos pelo Poder Público.

No que concerne a sua natureza e impositividade, segundo Nubia Barbosa e Carlos Gasparini (2020, p. 348), para alguns doutrinadores a natureza da Lei Orçamentária Anual, ou do orçamento público anual como um todo, possui a dupla cariz:

[...] dos modelos autorizativo e impositivo, levando ao entendimento de que a LOA tem natureza mista. Por um lado, existe um processo árduo de planejamento, elaboração, aprovação, execução e controle dos dispêndios públicos, com instrumentos que indicam a coercibilidade do orçamento, como a aprovação de leis ordinárias, que, por serem leis, devem ser cumpridas. Por outro lado, há a previsão de instrumentos de flexibilidade, a exemplo do contingenciamento e da desvinculação de receitas, desnecessários, em tese, no modelo autorizativo.

Notadamente, a discussão da impositividade das normas orçamentárias retornará logo a frente, mais especificamente, no que se discutirá sobre as emendas parlamentares; contudo, é importante compreender momentaneamente que por sua natureza mista de controle e autorização sob os recursos, o orçamento público necessita ser observado tanto em suas questões de procedimento quanto em suas questões de preferências na execução e pagamento da emenda por parte do chefe do Executivo, pois, nas entrelinhas políticas do processamento institucional da proposta orçamentária é possível visualizar, por meio do rito, como se manifesta os acordos de vontade dos interesses da coalizão de governo, e, noutro giro, traçar as preferências partidárias políticas que sustentam ou apenas parasitam o desenvolvimento.

Neste tópico, nossas lentes de análise estão sob os arranjos-jurídicos institucionais e sua formação histórica e constitucional, em outras palavras, o tema tem como recorte principal momentâneo a descrição do movimento de constitucionalização do orçamento público federal. Antevendo que, sob os fenômenos políticos institucionais atuais vamos tratar nos capítulos posteriores.

Neste diapasão, seguindo a análise jurídica, além do planejamento governamental, a Constituição de 1988 estabeleceu um rito (ou proceder regimental) próprio para a tramitação do processo legislativo orçamentário.

Ela (a Constituição Federal) conferiu ao chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias, sob pena de crime de responsabilidade do Presidente. Também definiu critérios especiais para a aprovação dessas leis, incluindo apreciação conjunta pelas Casas do Congresso, restrições às emendas parlamentares, limite temporal para deliberação, vigência limitada, entre outros. Além disso, determinou que a tramitação deve observar todas as fases (FERREIRA, 2012), estipulando que a tramitação no Congresso deve seguir as seguintes etapas gerais, que são: “discussão parlamentar, emendas, votação, aprovação, veto e sanção”. (MACEDO, 2014, p. 39).

É importante esclarecer que este estudo não abordará exaustivamente todas as etapas do processo legislativo orçamentário. Conforme mencionado na introdução, o foco da pesquisa é o fenômeno das emendas parlamentares, que constitui o principal objeto de análise. Portanto, a discussão se limitará a informar que inúmeras obras e autores examinam as fases do processo legislativo orçamentário. A título de exemplo, cita-se Luiz Gustavo Bambini de Assis e sua obra *Processo Legislativo e Orçamento Público* (2012, p. 9), que, em linhas gerais, descreve as etapas de formação do orçamento nacional como: i) Elaboração da proposta orçamentária; ii) Discussão, votação e aprovação do orçamento; iii) Execução do orçamento; iv) Utilização dos instrumentos

de desvinculação da receita orçamentária pelo Executivo; v) Retificação do orçamento mediante créditos suplementares e extraordinários; e, por fim, vi) Bloqueios e contingenciamentos.

Dado o enfoque no fenômeno das emendas parlamentares, torna-se essencial compreender a fase de “discussão, votação e aprovação do orçamento”, que ocorre principalmente no âmbito do Poder Legislativo, onde “a tramitação das leis orçamentárias dentro do Congresso Nacional está bem disciplinada nos artigos 89 e seguintes do Regimento Comum do Congresso Nacional” (ASSIS, 2012, p. 214).

Após a entrega da Mensagem ao Presidente do Senado, que, por prerrogativa constitucional, também exerce o cargo de Presidente do Congresso Nacional, a proposta deve ser lida em sessão conjunta das duas Casas dentro de um prazo de quarenta e oito horas.⁴³

Para dar continuidade ao rito de processamento da Lei Orçamentária Anual, a proposta deve ser encaminhada à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Essa comissão, composta por membros de ambas as Casas Legislativas, é designada pelo Presidente do Congresso, de acordo com o artigo 9º do Regimento, seguindo as indicações das lideranças (ASSIS, 2012).

A CMO tem como finalidade central:

Durante a apreciação do orçamento no Congresso, a CMO elabora quatro diferentes pareceres: parecer de receita, o parecer preliminar, os pareceres setoriais e o parecer final. O parecer de receita tem como objetivo analisar a estimativa de receita, no qual também estão contidas as emendas. O parecer preliminar, de autoria do Relator Geral, além de analisar a estimativa de receita, contém os recursos disponíveis para as relatorias setoriais e para o acolhimento das emendas individuais. Os pareceres setoriais contêm o posicionamento dos relatores setoriais acerca da proposta dos órgãos que fazem parte da área temática e das emendas relacionadas a esta área. Por fim, o parecer final –também de responsabilidade do Relator Geral – tem como objetivo consolidar os pareceres setoriais e os acordos estabelecidos com as bancadas. A partir disso, o parecer é encaminhado ao Plenário do Congresso Nacional. (SANDES; FREITAS; 2019, p. 144)

Essa comissão, além de tais relatórios estritamente vinculados ao projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), conforme descreve Assis (2012, p. 214), elabora também: i) relatórios sobre o PPA e LDO ou para quaisquer outros créditos adicionais apresentados pelo Executivo, ii) examina e emite parecer sobre os planos e programas regionais e setoriais, iii) fiscaliza e emite parecer sobre as contas anualmente apresentadas pelo Presidente da República,

⁴³ Art. 89. A Mensagem do Presidente da República encaminhando projeto de lei orçamentária será recebida e lida em sessão conjunta, especialmente convocada para esse fim, a realizar-se dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua entrega ao Presidente do Senado. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/regimento-do-congresso-nacional>> acesso em 17/07/2024

bem como, sobre os documentos relacionados à fiscalização da execução orçamentária e financeira da gestão fiscal, nos termos do art. 166 da CRFB/1988.

Uma vez instaurada a Comissão Mista, nomeia-se o relator e essa comissão pode começar a receber apoio das comissões permanentes da Câmara e do Senado, que também têm a possibilidade de solicitar ao Presidente da Comissão Mista o encaminhamento da lei orçamentária para sua análise, conforme disposto no artigo 90 do Regimento Comum.

Esse dispositivo permite que as comissões permanentes das Casas Legislativas participem do processo de elaboração orçamentário, sendo o seu parecer remetido ao relator do projeto de orçamento que, em seu relatório, deverá fazer menção expressa ao parecer expedido pela comissão temática. (ASSIS, 2012, p. 215)

Mediante a análise do relator e participação parlamentar na CMO, apresenta-se o relatório final, devendo, em tese, a Comissão Mista passar a deliberar sobre a proposta orçamentária. Entretanto, o que se obliterou e revela-se agora é que, durante o encaminhamento da lei orçamentária para as Comissões Permanentes de ambas as casas, os Parlamentares podem incluir na proposta as chamadas emendas parlamentares, arranjo-jurídico institucional cujo o tipo híbrido de prerrogativa, outorga ao parlamentar o poder de obter certa parcela do investimento público para apoiar e manter satisfeito o seu eleitorado local.

Assim sendo, vamos nos deter brevemente nas figuras das emendas parlamentares e da Comissão Mista de Orçamento, até porque sua discussão pode explicar as transformações institucionais que passamos nos últimos anos, mediante as reformas orçamentárias.

2.4 Emendas parlamentares e a centralização pela Comissão Mista de Orçamento

O tema das emendas parlamentares, apesar de ainda ser subestimado por alguns analistas jurídicos ou políticos, sempre desempenhou um papel fundamental para a participação parlamentar. Elas funcionam como um arranjo-jurídico institucional que facilita a interação entre os parlamentares e o Poder Executivo. Segundo Núbia Santos e Carlos Gasparini (2020, p. 352): “É por intermédio da propositura de emendas que o Legislativo tem a faculdade de participar das grandes questões de governo, de reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos.”

Entretanto, atentando-se a natureza jurídica das emendas parlamentares, por hora, é importante citar a existência de sintética de previsão Constitucional, nos termos do art. 166; é por meio de tal mandamento constitucional, que se permite ao Congressista a capacidade de

emendar o PLO. Ocorre que, há regras delimitadoras para essas alterações. Em linhas gerais, sabe-se que as emendas à LDO só podem ser aprovadas se compatíveis com o PPA; e para se alterar o projeto da LOA, devem estar alinhadas tanto com a LDO quanto com o PPA vigente.

Segundo Núbia Santos e Carlos Gasparini (2020), as emendas têm natureza revisional e propositiva, permitindo que o Congresso altere a proposta orçamentária inicialmente apresentada pelo Executivo, ou seja, as emendas parlamentares são vistas como uma forma de coautoria nas escolhas orçamentárias, permitindo que os parlamentares influenciem as políticas de governo e estabeleçam novas diretrizes para os gastos públicos. Assim, elas desempenham um papel central na articulação entre os poderes e na sua busca por recursos que atendam aos interesses da população.

Nas palavras de Rodrigo Faria (2023, p. 177):

Relativamente às emendas parlamentares, a Constituição de 1988 não previu ou estabeleceu quaisquer espécies ou limites quantitativos ou financeiros para as emendas, remetendo o tratamento do tema aos regimentos do Congresso Nacional [...] Assim, originalmente, nenhuma emenda tinha assento constitucional. Não por outro motivo, o tratamento regimental das espécies de emendas apresentou variação ao longo do novo regime democrático, tendo havido *emendas de partidos políticos, emendas regionais, emendas individuais, emendas de bancada, emendas de comissão e emendas de relatores*. Também variariam os quantitativos e requisitos de admissibilidade para as emendas.

Ou seja, ante a ausência de sistematização compulsória das emendas, realizou-se o tratamento regimental referente à composição, estrutura e funcionamento do *emendamento* parlamentar pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), considerada talvez a comissão permanente mais poderosa dentro do Congresso Nacional, que, por sua vez, também passou por modificações, em conformidade com as resoluções do Congresso (FARIA, 2023).

Em importante jurisprudência sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 850 MC-Ref/DF, preleciona por meio da relatoria da Ministra Rosa Weber a existência constitucional das seguintes emendas parlamentares:

As emendas parlamentares ao orçamento possuem autorização constitucional e objetivam viabilizar a participação dos Deputados Federais e Senadores na elaboração da peça orçamentária (CF, art. 166). O Regimento Comum do Congresso Nacional prevê quatro modalidades de emendas parlamentares, classificadas conforme a sua autoria: emendas de comissão (autoria das comissões permanentes), emendas de bancada estadual (autoria das bancadas estaduais no Congresso), emendas individuais (autoria dos Congressista em exercício) e emendas de relator (autoria do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual). (BRASIL, 2021, p. 12)

De acordo com guia prático elaborado pelo setor de Planejamento Estratégico e Gestão (PROPEG) da Universidade Estadual Paulista (UNESP), as emendas parlamentares podem ser individuais, coletivas ou de relatoria. No que concerne a definição das emendas parlamentares individuais o guia prático explica que:

As emendas individuais são propostas por deputados federais ou senadores para o orçamento do governo federal ou por deputados estaduais para o orçamento do governo estadual. Assim, cada parlamentar pode financiar uma obra ou projeto público no seu Estado ou sua região. [...] O mais comum é que as emendas beneficiam as bases eleitorais dos parlamentares, ou seja, a localidade onde vivem os eleitores que eles representam.

As emendas individuais podem ser destinadas para órgãos da administração pública direta e indireta, em nível federal, estadual ou municipal, consórcios públicos, empresas públicas, sociedade de economia mista e entidades privadas sem fins lucrativos. Do valor apresentado por cada parlamentar, ao menos a metade deve ser destinada para ações e serviços públicos de saúde. (UNESP, 2024, s/n)

Tratando especificamente das emendas individuais, pelo olhar institucional da ciência política, Figueiredo e Limongi (2008, p. 148) compreendem que, embora, não se possa sustentar que as emendas individuais são liquidadas pelo Executivo como uma forma de “retribuição ao comportamento parlamentar” da mesma maneira, “os parlamentares não apoiam o governo apenas quando são recompensados com verbas para suas emendas”. Ocorre que, a conclusão que se pode chegar observando o fenômeno institucional é que:

[...] a execução das emendas individuais deve ser tomada como parte de um pacote mais amplo envolvido nos acordos partidários que selam a soldam a participação dos partidos na coalizão que sustenta o governo. Isto é, parlamentares filiados a partidos que participam da base do governo votam favoravelmente à agenda do governo e têm taxas mais elevadas de liquidação de emendas porque participam do governo. Há uma causa comum: ser parte do governo. A imagem usada precisa ser retocada: não estamos diante de uma moeda de troca e, sim, das duas faces de uma mesma moeda. (FIGUEIREDO; LIMONGI; 2008, p. 148-150)

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, as emendas parlamentares individuais podem ser definidas como aquelas destinadas "a viabilizar o atendimento, pelos parlamentares, das reivindicações de suas bases eleitorais formuladas nos planos local ou municipal" (BRASIL, 2021, p. 13).

Já no que concerne as emendas coletivas, novamente o guia prático ensina que: “Ao contrário das individuais, as emendas coletivas são proferidas por grupos de parlamentares, da mesma bancada ou até de bancadas diferentes”, acrescentando que tais emendas podem ser emendas coletivas de bancada e emendas coletivas de comissão. Em breve detalhamento:

- a. Emendas de Bancada: são emendas que se referem às bancadas estaduais do Congresso, ou seja, são apresentadas por senadores e deputados do mesmo estado, independentemente do partido a que pertençam.
- b. Emenda de Comissão: são apresentadas exclusivamente pelas comissões permanentes do Congresso, que são os grupos de parlamentares que geralmente discutem temas destinados a áreas de atuação.

Igualmente observando a jurisprudência da ADPF n.º 850 MC-Ref/DF, temos que as “[...] emendas de bancadas estaduais visam à realização de obras e projetos estruturantes de importância estadual ou distrital; e as emendas de comissões atendem a demandas de amplitude nacional e de interesse institucional” (BRASIL, 2021, p. 27-28).

Finalmente, no que concerne à existência das emendas do Relator, estas podem ser definidas, resumidamente, como instrumentos por meio dos quais o relator do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) introduz alterações, geralmente de caráter técnico ou político, em áreas e setores socioeconômicos, como: 1. Infraestrutura; 2. Saúde; 3. Desenvolvimento Regional; 4. Educação; 5. Cidadania, Cultura e Esporte; 6. Agricultura; 7. Turismo; 8. Defesa; 9. Justiça e Segurança Pública; 10. Economia; 11. Ciência, Tecnologia e Comunicações; 12. Meio Ambiente; 13. Presidência e Relações Exteriores; 14. Minas e Energia; 15. Poderes; e 16. Mulheres, Família e Direitos Humanos.

Cabe destacar que tais emendas são consideradas um gênero das Emendas Coletivas. Segundo o Supremo Tribunal Federal, essas emendas têm como propósito principal “[...] a correção de erros e omissões de ordem técnica ou legal e a organização sistemática das despesas conforme suas finalidades” (BRASIL, 2021, p. 28).

Em estudos sobre o tema, Sergio Praça (2013) apresenta uma análise detalhada sobre a natureza das emendas parlamentares em relação aos interesses parlamentares, estruturando as relações políticas e os aspectos jurídicos inerentes a cada tipo de emenda.

No que tange à sua definição sobre as Emendas Individuais, Praça descreve que:

Emendas individuais são compreendidas pelos parlamentares como mecanismos de atendimento às “bases eleitorais” que melhoram suas chances de reeleição. São uma parte importante da complexa estratégia eleitoral de deputados brasileiros, que disputam 513 vagas em um sistema de representação proporcional no qual o distrito eleitoral é o estado. [...] A relação entre deputados federais, deputados estaduais e prefeitos dos municípios é um dos pilares das eleições brasileiras. (PRAÇA, 2013, p. 130)

Para o pesquisador a natureza de tal emenda transborda a formalidade jurídica e se estende a arena dos interesses. Esse raciocínio permite-nos mostrar como o sistema político atual brasileiro depende, de certa maneira, da existência de mecanismos que levam benefícios pontuais aos municípios e estados, assim como, tais mecanismos (ou arranjos-jurídicos) servem

de conformação das políticas públicas que eventualmente dependem de apoio para a sua liberação por parte do Presidente e que, por sua vez, apoia-se na coalizão parlamentar para governar e aprovar seus projetos pessoais.

No que se refere as emendas coletivas, Sergio Praça (2013) segue descrevendo o contexto institucional para qual tal emenda se destinou politicamente. Segundo Praça, por uma argumentação comparativa, a natureza das emendas individuais foi progressivamente limitada ao longo do tempo, em parte devido ao arrastamento discursivo imposto pela influência de escândalos de corrupção que associaram oportunidades corruptas à ausência de limites nas emendas. Neste sentido, curiosamente as emendas coletivas, ao invés de serem rechaçadas, ganharam maior importância por sua característica abstrata e supostamente vinculada, diferente da presumida condição localista e individual da emenda individual.

Em termos jurídicos gerais, as emendas coletivas podem ser definidas pela subdivisão entre emendas de bancada e emendas de comissão, que são, respectivamente, espécies do gênero das emendas coletivas. Entre suas limitações, destaca-se que as emendas de comissão devem observar a pertinência regimental, enquanto as emendas de bancada devem ser direcionadas a projetos de "interesse estadual."

Em 1993, a primeira resolução congressual que permitiu emendas coletivas definiu sua natureza de modo espartano. Eram dois pontos, um afirmando que emendas de comissão seriam sobre matérias "pertinentes regimentalmente" e acompanhadas da ata de reunião em que foram deliberadas, e outro dizendo que as emendas de bancada estadual tratariam de projetos "de interesse estadual. (PRAÇA, 2013, p. 148-149)

Não por acaso, algumas resoluções da Comissão Mista Parlamentar de Orçamento (CMO) devem ser citadas no estudo das emendas coletivas de bancada e comissão. A proposta de centralizar a tramitação legislativa do orçamento por meio de uma comissão mista Parlamentar, tem seu nascimento com a autoritária constituição de 1969. A junta militar que tomou o poder em agosto de 1969, embora tenha realizado inúmeras mudanças no funcionamento do congresso - extinguindo o direito de emendar a proposta orçamentária - manteve a tramitação do processo orçamentário sobre a condução da CMO (PRAÇA, 2023).

A centralização do processo orçamentário, naquela época histórica, visava, segundo Praça (2023, p. 164), realizar o que se chama de *policy concessions*, ou seja, manter em funcionamento certas instituições democráticas para apaziguar oponentes moderados, permitindo a perpetuação do regime autoritário. No entanto, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 preservou a Comissão Mista de Orçamento (CMO) e, ao mesmo tempo, restabeleceu o direito dos parlamentares de emendar o orçamento. Na ciência política,

esse fenômeno institucional é conhecido como conversão institucional, caracterizado pela capacidade de um ator social em transformar a finalidade de uma instituição existente (RODRIGUES, 2011, p. 17).

Esse conceito de conversão institucional é fundamental para a hipótese de pesquisa desta dissertação, pois descreve a possibilidade de interpretar arranjos institucionais como elementos que impulsionam mudanças democráticas. O termo conversão institucional, portanto, sintetiza o fenômeno político-jurídico buscado nesta análise, especialmente ao tratar das alterações orçamentárias entre 2014 e 2022.

Retornando ao contexto de surgimento da CMO, segundo Praça (2013, p. 164):

No período democrático, a comissão orçamentária foi “redirecionada para novos propósitos, resultando em mudanças relacionadas às funções que elas exercem e/ou os papéis que ocupam no campo político” (Thelen 2003, p. 226). É essa a definição de conversão institucional. Este tipo de processo pode resultar de uma mudança no ambiente que coloca em confronto atores com novos problemas, com os quais eles lidam através do uso inovador de instituições já existentes, ou pode ser consequência da incorporação de grupos antes marginalizados, que usam instituições para atingir novos resultados (Thelen 2003, p. 2008).

Para entender a natureza jurídica das emendas, especialmente porque o texto constitucional não sistematiza obrigatoriamente seus critérios, torna-se essencial analisar o papel da CMO e as resoluções emitidas ao longo da trajetória político-institucional do Legislativo. Apenas assim é possível atingir o nível de profundidade necessário para avaliar a qualidade dos princípios democráticos que permeiam o processo orçamentário no contexto parlamentar.

2.5 Análise das resoluções orçamentárias brasileiras no contexto do presidencialismo de coalizão e seus impactos na governabilidade e no controle do orçamento público

Inicialmente, é relevante mencionar a Resolução nº 2/95-CN. Essa resolução foi motivada por recomendações oriundas de uma investigação conduzida por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), que investigou o escândalo de corrupção conhecido como "anões do orçamento" (PRAÇA, 2013, p. 59): “O momento crítico de 1994-1995 iniciou-se em janeiro de 1994, quando a CPI do Orçamento publicou seu relatório, e encerrou-se em setembro de 1995, com a promulgação da Resolução nº 2/1995.”

O escândalo dos “anões do orçamento” abalou profundamente a credibilidade do Legislativo e gerou significativas alterações institucionais. Em um estudo sobre a política

orçamentária no presidencialismo de coalizão entre 1996 e 2001, Figueiredo e Limongi (2008, p. 18) observam que “a Resolução nº 2, de 1995, foi uma consequência direta do escândalo dos 'anões' do orçamento”, e apontam ainda uma causa institucional: “as investigações realizadas pela CPI demonstraram que o Congresso Nacional não estava preparado para lidar adequadamente com as prerrogativas que o novo texto constitucional lhe conferira.” Assim, em 15 de setembro de 1995, o então Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal, promulgou a Resolução nº 2, de 1995-CN, que regulamentava a Comissão Mista Permanente mencionada no §1º do art. 166 da Constituição Federal, estabelecendo normas para a tramitação das matérias previstas nesse artigo.

Segundo Faria (2023, p. 200):

Em termos de funcionamento, a Resolução nº 2, de 1995-CN, manteve a organização da CMO por meio de subcomissões temáticas permanentes, em número não superior a sete, objetivando a racionalização dos trabalhos. No que se refere ao regramento mais geral, modificou-se a possibilidade de apresentação de emendas que propusessem anulação de despesas de pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais, para excluir a hipótese de cancelamento total ou parcial, mantendo-se, apenas, a possibilidade de correção de erros ou omissões. (FARIA, 2023, p. 200)

Sob o enfoque jurídico-constitucional, Faria (2023) aponta que importantes mudanças procedimentais ocorreram nesse período, moldando institucionalmente o Legislativo e o orçamento federal. O autor destaca que a redação do art. 16 da Resolução nº 2, de 1995-CN, buscou alinhar o texto regimental à previsão constitucional do §3º do art. 166, tornando-o mais coerente com os objetivos da Constituição. O artigo estabelece que as emendas ao projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos adicionais que proponham inclusão ou acréscimo de valor só podem ser aprovadas pela Comissão se: Forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; Indicarem os recursos necessários, admitindo-se apenas os provenientes de anulação de despesa, excetuando-se aquelas que incidam sobre: (i) dotações para pessoal e encargos; (ii) serviço da dívida; (iii) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; (iv) Não incluam várias ações que deveriam ser objeto de emendas distintas; (v) Não contrariarem as normas desta Resolução nem outras normas previamente aprovadas pela Comissão (BRASIL, 1988). O parágrafo primeiro ainda prevê que “somente serão apreciadas emendas que proponham anulações de despesas mencionadas nas alíneas do inciso II deste artigo quando se referirem à correção de erros ou omissões” (BRASIL, 1988).

Além disso, a Resolução trouxe mudanças no número de emendas individuais que cada parlamentar pode apresentar, reduzindo-o de 50 para 20, conforme previsto no art. 19:

Art. 19. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual e projetos de lei de créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações orçamentárias. (BRASIL, 1998)

No entanto, a modificação teve maior impacto sobre as emendas coletivas e a influência do relator-geral, que desempenha um papel fundamental na definição das emendas do relator.

Focando nos aspectos jurídicos das emendas coletivas, a leitura da Resolução nº 2/95-CN permite identificar, na redação de seu artigo 20, a definição de parâmetros gerais para a apresentação e eventual aprovação dessas emendas. O artigo assim estabelece que emendas coletivas ao projeto de lei orçamentária anual podem ser apresentadas: (i) Por comissões permanentes do Senado e da Câmara, em matérias de sua competência, com até cinco emendas por comissão, além da Comissão Especial para projetos de irrigação e recursos hídricos; (ii) Por bancadas estaduais, até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos parlamentares da unidade federativa; (iii) Por bancadas regionais, com até cinco emendas de interesse regional, aprovadas pela maioria dos parlamentares da região, com representação mínima de 20% de cada unidade federativa. Seu parágrafo único determina que as emendas coletivas prioritárias devem incluir justificativas detalhadas, com informações sobre a viabilidade econômica e social, custo-benefício, estágio de execução, fontes de financiamento e cronograma.

De acordo com Faria (2023, p. 200), as mudanças jurídico-institucionais sobre o tema das emendas coletivas, impostas pela resolução e expressas no artigo acima referido, foram uma consequência direta das recomendações da CPI dos “anões do orçamento” e podem ser resumidas da seguinte forma:

[...] exclusão das emendas de partidos políticos; previsão de iniciativa de emendas pelas bancadas regionais (até cinco emendas) e pela Comissão Especial para projetos públicos federais de irrigação; ampliação do limite quantitativo de emendas de comissões permanentes de três para cinco; e alteração das exigências para as emendas de bancada, bem como de sua quantidade [...]

No contexto político, sob a ótica do Legislativo, é relevante sublinhar a observação de Limongi e Figueiredo (2008, p. 51), que apontam como razões fundamentais para essa alteração não apenas o escândalo de corrupção em si, mas também a “modificação da política econômica do governo” e “a adoção da âncora fiscal em resposta à crise russa”.

Essa alteração também se alinha com as observações de Marcos Nobre (2013), que, ao estudar a gênese do domínio da ideologia pemedebista no Legislativo Nacional, aponta que o Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1994-2002), com o objetivo de manter a estabilidade da moeda recém-criada e, simultaneamente, fortaleceu seu apoio parlamentar além do PFL (Partido da Frente Liberal, atualmente denominado Democratas – DEM), buscando aliar-se ao PMDB, de modo a obter maior centralização de seu poder e, conseqüentemente, enfraquecer a influência da velha política gerenciada pelos governadores.

[...] o governo FHC atraiu os parlamentares do PMDB para a sua base de apoio, fortalecendo o polo parlamentar, ao qual pretendia submeter o dos governadores. Cortou o vínculo de sobrevivência política que se havia estabelecido desde a década de 1980 entre os parlamentares e os governadores dos estados pelos quais tinham sido eleitos, passando a negociar diretamente com os parlamentares, sem passar pelos governadores, (NOBRE, 2013, p. 83)

Esse movimento de centralização aliado ao escândalo dos “anões do orçamento”, apenas deu impulso para a centralização do poder presidencial garantindo a ele o “monopólio da irresponsabilidade fiscal”⁴⁴, assim como, a centralização e o efetivo controle da “política econômica como um todo”. A resolução n.º 2 reverberou nesse sentido, limitando a capacidade do relator-geral de influir na alocação de recursos, definindo os critérios para emendas coletivas e reduzindo o número de emendas individuais, ao instituir que o relator-Geral, embora, detentor de certas prerrogativas deveria se ater aos ditames da coalizão liderada pelo Executivo.

[...] o governo FHC pôde implantar uma estratégia de gerenciamento político em que demarcou previamente os limites das negociações no Legislativo, excluindo de um lado, o cerne do plano de estabilização e, de outro, concentrando no Congresso os procedimentos de sintonia fina, as compensações, negociações ou recuos das iniciativas tomadas, incluindo-se aí a barganha partidária e os movimentos dos diversos lobbies ali representados. (NOBRE, 2013, p. 86-87)

A importância dada ao relator-geral é justificável porque, segundo o relatório final da CPI do orçamento, esse cargo em específico adquiriu centralidade no esquema de corrupção em face da ausência de regramento nas Resoluções anteriores da CMO, e em decorrência da própria dinâmica de atuação da CMO” (FARIA, 2023, p. 203).

Em termos jurídicos, a diminuição da autonomia do Relator-Geral pôde ser observada pela regra que exigiu a elaboração conjunta do parecer preliminar com até sete

⁴⁴ Disponível em <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CPMIOrçamento.pdf> acesso em 13/08/2024. De acordo com Nobre (2013, p. 67): “O processo de estabilização tal como realizado em 1994 só foi possível política e economicamente em razão da “irresponsabilidade Fiscal” do primeiro mandato de FHC. O presidente que aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu segundo governo.”

relatores adjuntos, que não poderiam ser do mesmo partido ou bloco parlamentar. Além disso, destaca-se a proibição de que o relator pudesse apresentar emendas que incluíssem novos subprojetos ou subatividades, conforme foi disposto no § 3º do art. 23⁴⁵. Neste sentido:

A resolução n.º 2 procurou delimitar mais claramente a capacidade do próprio relator de influir, por meio da apresentação de emendas, na alocação final dos recursos. Seu papel, segundo o art. 23, deve se ater a “adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados”. Além disso, foi adotada uma série de medidas com o objetivo de garantir maior transparência aos trabalhos dos relatores, visando, em última instância, que não se repetissem os expedientes duvidosos usados pelos relatores no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição de 1988. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 51)

No entanto, a partir de investigações provenientes da aplicação da resolução, vislumbrou-se a capacidade criativa do Congresso em burlar tais normas:

Quanto à Resolução nº 2/95 – CN, até mesmo algumas de suas normas objetivas têm sido burladas por meio de artifícios “criativos”. Um exemplo disso são as chamadas “Indicações de Bancada para Emendas de Relator”, instituídas pelo Parecer Preliminar de 1996 e mantidas no Parecer Preliminar de 1997, as quais, além de contornar as restrições às emendas de Relator, vieram a sistematizar uma forma de violação aos limites quantitativos fixados pela Resolução nº 2/95-CN para as emendas de bancada estadual. (SANCHES, 1998, p. 9)

Não por acaso, Faria (2023) conclui que, a resolução 2º/95-CN, apesar da aparente submissão do Poder Legislativo para com o Executivo, tal resolução logrou êxito em definir, de maneira mais precisa, as atribuições do Relator-Geral, incluindo a elaboração colegiada do parecer preliminar e a proibição explícita de incluir novos subprojetos ou subatividades (§ 3º do art. 23), o Relator-Geral ainda manteve considerável poder.

Passado todo esse contexto político e institucional, por conseguinte, a Resolução n.º 1/2001-CN viria a revogar expressamente a Resolução n.º 2/1995-CN. Tal Resolução (1/2001-CN) foi publicada em um contexto de mudanças significativas na gestão fiscal, especialmente com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000.

Essa nova resolução incorporou avanços em matéria fiscal e financeira, atribuindo à CMO novas competências, como a apreciação de relatórios de gestão fiscal e de cumprimento de metas, além de permitir a análise de avisos do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em obras.

⁴⁵ Art. 23. [...] § 3º Caberá à Relatoria Geral do projeto de lei orçamentária anual adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emenda de Relator, que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos. (disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-publicacaooriginal-1-pl.html>> acesso em 13/08/2024)

Não por acaso, a Resolução nº 1, de 2001, foi um marco importante na adaptação da CMO às novas exigências de responsabilidade na gestão fiscal.

A lei de responsabilidade Fiscal abriu um novo capítulo na prática da estratégia de vinculação de gastos. O Congresso tem defendido os gastos sociais recorrendo a dispositivos da LRF, uma vez esta exime de contingenciamentos automáticos as despesas que constituam obrigação constitucional e legal da União, as ressalvas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e as despesas obrigatórias de caráter continuado. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 90)

O espírito norteador da nova lei de responsabilidade fiscal encheu os pulmões do Legislativo brasileiro para criticar o Executivo que, ao seu passo, sistematicamente, ano a ano, subestimava a receita arrecadada em seu projeto de Lei Orçamentária, para que com isso, pudesse discricionariamente reestimar receitas e liberar emendas conforme sua necessidade de apoio.

Nos bastidores da política real essa incorreção crônica foi um fenômeno institucional que pelo viés do poder Executivo encontrava sentido, pois, conforme explica Sergio Praça (2013), o Executivo ao manejar tal estratégia de elaboração poderia ter razões pontuais também para superestimar as receitas a serem arrecadas, apresentar um déficit menor perante as exigências fiscais e justificar o aumento de gastos com a coalizão em anos eleitorais.

Oficialmente para o Legislativo, três motivos estruturais da economia justificavam essa prática de acordo com Praça (2013, p. 171): a) “incerteza inerente à condução econômica de um país”; b) “contexto inflacionário”, no qual pela imprecisão natural dos números que compunham a proposta orçamentária, estimava-se a receita com a genuína preocupação de “não sinalizar negativamente para os demais agentes econômicos” a possibilidade de déficit e, por fim, c) o uso de “metodologia equivocada pelo Executivo para aferir a receita esperada”.

No contexto brasileiro, o governo FHC passou seu segundo mandato administrando crises na coalizão (ABRHANCHES, 2018), neste sentido, a relação entre os poderes na aprovação da receita de investimento e do orçamento igualmente evidenciou a influência de tal arranjo jurídico para as decisões político-institucionais.

No âmbito do polo de Poder Legislativo, os Parlamentares justificavam a constante reestimativa de receitas pelo Relator-Geral, ante a alegada utilização de metodologia equivocada pelo Executivo para a estimativa de receitas posta na proposta orçamentária (PRAÇA, 2013).

No âmbito do Poder Executivo, Fernando Henrique Cardoso no fim de seu mandato, ainda enfrentado os efeitos da crise de desvalorização do real e enfraquecido perante a coalizão, conseguiu com a aprovação de duas medidas conjuntas, essencialmente ligadas ao

funcionamento do orçamento federal, conter a dispersão e fuga da coalizão e assim manter sua governabilidade:

O ano 2000 começou com a aprovação, em 12 de janeiro, pela Câmara dos Deputados, em primeiro turno, por 343 votos a 137, da DRU, que substituiu o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), liberando para gasto discricionário 20% da receita. A DRU teria validade até 2003. Menos de duas semanas depois, a Câmara aprovou a importante Lei de Responsabilidade Fiscal, por larga margem, não obstante a pressão intensa dos prefeitos contra a sua aprovação, em pleno ano de eleições municipais. Foram 385 votos a favor e 86 contrários. Essas votações indicavam que, apesar de ainda estar com déficit de popularidade, o presidente revertera o processo de dispersão e fuga da coalizão, resguardando seu mandato do ataque da oposição. (ABRANCHES, 2018, p. 212)

O Presidente manteve a verba discricionária das emendas parlamentares e aprovou a Desvinculação de Receita da União (DRU) como um gesto claro de fortalecimento de sua base de apoio, reafirmando seu compromisso com o modelo de presidencialismo multipartidário como pilar da governabilidade. Ao mesmo tempo, pressionado pelas imposições do FMI e pela crise decorrente do plano de estabilização do real, que, apesar de bem-sucedido na estabilização monetária, enfrentava desafios devido à flutuação cambial e à abertura comercial e financeira do mercado, o Presidente e sua equipe econômica tiveram que enfrentar novos e complexos desafios econômicos pois, passariam a “sofrer da doença crônica do déficit externo” (NOBRE, 2013, p. 91). O Brasil, ao assumir a cartilha neoliberal do Fundo Monetário Internacional, “aboliu o estrito controle de capitais do modelo nacional-desenvolvimentista e instaurou o livre fluxo de capitais” (NOBRE, 2013, p. 91).

Nesse liame, contudo, a economia brasileira tornar-se-ia dependente de influxos do capital externo para financiar sua dívida pública⁴⁶; o Presidente, percebendo essa fraqueza, adiantando o risco de fuga de capitais e, percebendo, a incapacidade do Brasil em entesourar um “colchão de reservas em moeda estrangeira” (NOBRE, 2013, p. 91) concebeu como horizonte de solução a elevação da taxa de juros, presumindo que essa medida traria a reboque o aumento da arrecadação e, por consequência, atrairia investimentos externos. Para tanto, FHC propôs como medida de correção e controle do Estado brasileiro ao seu crônico descontrole fiscal, a lei de responsabilidade fiscal. Lei que propunha restringir as despesas fiscais e exigir

⁴⁶ “Como a dívida pública se respalda nas receitas estatais, que têm de cobrir os juros e demais pagamentos anuais etc., o moderno sistema tributário se converteu num complemento necessário do sistema de empréstimos públicos. Os empréstimos capacitam o governo a cobrir os gastos extraordinários sem que o contribuinte o perceba de imediato, mas exigem, em contrapartida, um aumento de impostos. [...] O regime fiscal moderno, cujo eixo é formado pelos impostos sobre os meios de subsistência mais imprescindíveis (portanto, pelo encarecimento desses meios), traz em si, portanto, o germe da progressão automática. A sobrecarga tributária não é, pois, um incidente, mas, antes, um princípio.” (MARX, 2017, p. 826)

maior equilíbrio das contas dos mandatários do Poder Executivo, centralizando o poder no Governo Federal:

A Lei de Responsabilidade Fiscal teve papel importante na continuidade do processo de concentração monopolista da política econômica nas mãos do governo central, que neutralizou o poder dos governantes, permitiu efetivo controle das contas públicas, fortaleceu o Parlamento como instância de ajustes (isto é, como instância de veto e de negociações de compensação por perdas) e, não por último, concebeu ao governo central o monopólio da irresponsabilidade fiscal e da resposta rápida a crises no gerenciamento da estabilização [...]

Não é casual que a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal tenha se dado no ano 2000. O segundo mandato de FHC foi marcado por três crises de grandes proporções: a desvalorização de 1999, o Apagão de 2001 e a crise do câmbio em 2002 [...] (NOBRE, 2013, p. 92-93, 94)

A Resolução n.º 1/2001-CN, portanto, sendo o espelho da expressão parlamentar e do contexto político, dispôs juridicamente, Segundo Faria (2023), sobre a incorporação de imposições técnicas em matéria fiscal e financeira, atribuindo novas competências à Comissão Mista de Orçamento (CMO), como a análise dos relatórios de gestão fiscal e de cumprimento de metas, com a instituição do Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária. A resolução também estabeleceu normas sobre o parecer preliminar do projeto de lei orçamentária anual, detalhando parâmetros para a elaboração do parecer e a organização da votação do orçamento, reforçando o cumprimento das normas constitucionais, legais e regimentais.

A resolução trouxe mudanças significativas na quantidade e tipo de emendas permitidas, tanto individuais quanto coletivas. Por exemplo, o limite para emendas de bancadas regionais foi reduzido de cinco para duas, enquanto o número de emendas de bancada aumentou de 10 para até 18. A resolução passou por alterações pontuais em 2003, ajustando os limites quantitativos das emendas de bancada.

Uma das grandes polêmicas interpretativas que essa resolução trouxe foi a adequação das verbas orçamentárias destinadas a obrigações constitucionais e/ou de caráter continuado. Devido à sua natureza, essas verbas não eram passíveis de corte por parte do Poder Executivo, o que gerou debates sobre a flexibilidade e os limites do orçamento:

[...] sob o impacto da LRF, a distinção entre despesas discricionárias e não-discricionárias passíveis e não-passíveis de cortes e contingenciamentos acabou por se transformar em uma nova área de conflito e negociação entre os poderes. Como nota o relator-geral no PLO de 2002, o centro de debate focou a definição do conceito de “despesas obrigatórias de caráter continuado”, já que se tratava de um “conceito novo e em sedimentação”. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 91)

Essa lacuna interpretativa, intensificada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, abriu um novo capítulo na estratégia parlamentar de vinculação de gastos. Segundo Figueiredo e

Limongi (2008), o Congresso utilizou dispositivos da LRF para proteger os gastos sociais, já que essa legislação isentava de contingenciamentos automáticos as despesas que fossem classificadas como verbas constitucionais ou obrigatórias de caráter continuado.

A atuação do Congresso no sentido de defender as políticas sociais contra cortes revela uma aliança com setores do Executivo em prol da defesa de certos gastos (e, como mostraremos mais adiante, não independe dos interesses políticos do partido presidencial e da coalizão de governo). As estratégias usadas são conhecidas: vinculação da arrecadação de recursos à despesa e/ou a exigência de patamares mínimos de gastos em áreas específicas, como saúde e educação. Trata-se de uma estratégia defensiva de setores da própria máquina pública para preservar a continuidade de políticas públicas específicas, pondo-as a salvo da variação da disponibilidade de recursos e das imposições da política macroeconômica. (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2008, p. 92)

Obviamente, não se pode negar o interesse político dos Parlamentares na manutenção de verbas que pudessem atender os interesses mais palpáveis de seus eleitores, contudo, em verdade, mesmo norteados por seus interesses particulares, certo é que esse movimento institucional deu instrumentos de manejo e negociação para a nova coalizão que se formaria a partir da tomada de posse do novo Governo Lula, haja vista, seu viés popular e social propagandeado.

Ocorre que, em meados de 2006 chegamos a próxima resolução alvo de nossa análise. A aprovação da Resolução n.º 1 do Congresso Nacional sobre novas regras regimentais da CMO, refletiu mudanças no contexto orçamentário motivadas por um espírito agora não muito republicado dos Parlamentares.

O momento crítico de 2005-2006 iniciou-se em março/2005, com um ofício do presidente da Comissão Mista de Orçamento pedindo reformas em certas instituições orçamentárias, e encerrou-se em novembro/2006, com a promulgação da Resolução 1/2006 (PRAÇA, 2013, p. 59)

Essa mudança foi em grande parte influenciada pelas pressões sociais impostas a partir das investigações conduzidas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre o caso “das Ambulâncias” que, ao seu passo, tinha ‘como objeto central a “operação Sanguessuga”, relativa a indícios de malversação de recursos públicos para a aquisição de unidades móveis de saúde” (FARIA, 23, p. 216-217). O ato de corrupção possuía forte implicação com a CMO e as emendas parlamentares ali apresentadas. Restou comprovado que as cifras tinham uma destinação controlada por uma parcela de Parlamentares muito experiente no que se referia ao processo de *emendamento* do orçamento, segundo Faria (2023, p. 217):

O esquema de desvio de recursos públicos destinados à área de saúde envolveria fraude à licitação e superfaturamento de preços, sendo beneficiado “com elevadas somas de recursos públicos provenientes de emendas parlamentares apresentadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), direcionados à compra de veículos e equipamentos hospitalares” (BRASIL, 2006, v. I, p. 13). Havia uma organização criminosa que monitoraria permanentemente a formalização e aprovação do orçamento, notadamente das emendas individuais e, em etapa subsequente, controlava a execução orçamentária, interferindo na liquidação de despesas e na prestação de contas dos convênios. Assim, “toda e qualquer emenda parlamentar ‘trabalhada’ pelo grupo tinha um objetivo certo e incontestável: o favorecimento dos seus integrantes quando da aquisição de unidades móveis de saúde e de equipamentos hospitalares” (BRASIL, 2006, v. I, p. 13-14). O chamado Esquema Planam se estenderia por mais de 600 prefeituras distribuídas em 24 estados do país durante cerca de oito anos.

O cenário político acirrado pelo ano eleitoral mais uma vez evidenciou a relação tendenciosa entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no presidencialismo de coalizão. Conforme observa Sergio Abranches (2018), no último ano de seu primeiro mandato, o Presidente Lula (2002-2006) enfrentou pressão dos próprios partidos da coalizão, tanto para evitar novos escândalos de corrupção quanto para aprovar projetos que pudessem favorecer sua reeleição. Essa pressão foi intensificada pela "heterogeneidade ideológica" da coalizão (ABRANCHES, 2018, p. 238), forçando-o a oferecer maiores contrapartidas financeiras. Não por acaso, esse fenômeno apresenta semelhanças com os escândalos dos "anões do orçamento" e do "mensalão".

O governo Lula não escapou à regra. Presidente que precisa do Legislativo para se livrar de dissabores ligados à corrupção ou para obter mudanças das quais é diretamente beneficiário vira refém do plenário e tem que pagar o resgate. Foi o caso de FHC com a reeleição; de Lula, com as CPIS; de Temer, com a autorização para ser processado pelo STF por crimes graves. (ABRANCHES, 2018, p. 241)

Sob a ótica do poder parlamentar, o governo Lula adotou uma estratégia conhecida como "ocupação pela esquerda do pemedebismo" (NOBRE, 2013, p. 103), tática que teve resultados ambíguos. Por um lado, conforme Nobre (2013, p. 103), essa estratégia contribuiu para consolidar "a primeira imagem do social-desenvolvimentismo"⁴⁷. Por outro lado, resultou na normalização do *modus operandi* do pemedebismo⁴⁸ como uma estratégia hegemônica de

⁴⁷ “O governo Lula fincou no novo modelo a diretriz de que crescimento econômico tem de ser acompanhado de diminuição em algum grau de desigualdades sociais, o que veio também amalgamado a um crescimento econômico movido a estímulo do consumo. [...] Para isso, caminhou sempre por onde não encontrou vetos. (NOBRE, 2013, p. 118)

⁴⁸ O pemedebismo tem cinco elementos fundamentais de acordo com Marcos Nobre (2013, p. 14): [...] o governismo (estar sempre no governo, seja qual for ele e seja qual for o partido a que se pertença); a produção de supermaiorias legislativas, que se expressam na formação de um enorme bloco de apoio parlamentar ao governo que, pelo menos formalmente, deve garantir a “governabilidade”; funcionar segundo um sistema hierarquizado de vetos e contorno de vetos; fazer todo o possível para impedir a entrada de novos membros, de maneira a tentar

condução do Poder Legislativo e seus interesses. Não sem motivo, o escândalo dos “Sanguessugas” tinha como método central a obstrução dos trabalhos na CMO em colaboração com o Ministério da Saúde⁴⁹.

A institucionalidade em busca de uma maior higidez na indicação dos recursos, notadamente por seu critério normativo influenciado pelas indicações do parecer final da CPMI, impôs a Resolução n.º 1, de 2006-CN uma expansão do número de artigos de 28, presentes na Resolução n.º 1/1991-CN, para 161 artigos, refletindo uma sistematização mais abrangente das normas que regiam a Comissão Mista de Orçamento (CMO), acreditando que assim a margem de corrupção e discricionariedade pudesse ser dificultada (FARIA, 2023).

No que se refere à composição, segundo Faria (2023, p. 220), a Resolução n.º 1 de 2006-CN, redefiniu a estrutura da CMO, reduzindo o número de membros titulares de 84, como estabelecido pela Resolução n.º 1, de 1993-CN, para 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com um número equivalente de suplentes.

A resolução sugeriu também mudanças de funcionamento significativas. Tal resolução consolidou a divisão em áreas temáticas, sistemática já adotada na Resolução n.º 1, de 2001-CN, fornecendo maior autonomia e independência aos Comitês permanentes:

[...] com a Resolução n.º 1, de 2006-CN, os membros são indicados pelas lideranças partidárias (§ 1º do art. 18), sendo o coordenador escolhido obrigatoriamente dentre seus membros (§ 3º do art. 18). Ademais, cada Comitê constituído integra uma Seção específica dentro do Capítulo IV – Dos Comitês Permanentes, com dispositivos específicos discriminando as competências atribuídas a cada um dos referidos comitês. (FARIA, 23, p. 220)

Entre as mudanças procedimentais mais significativas, a Resolução organizou as emendas de comissão em uma subseção própria, detalhando as condições e procedimentos para sua apresentação, algo que não era claramente definido nas resoluções anteriores (FARIA, 2023). A nova resolução também estabeleceu exigências específicas para a admissibilidade das emendas individuais, além das regras gerais de conformidade com normas constitucionais, legais e regimentais. Isso incluiu a necessidade de identificar com precisão o objeto da emenda e a proibição de designações genéricas que pudessem abranger múltiplas obras ou transferências - um critério que, com o tempo, também foi distorcido pelas emendas RP-9.

preservar e aumentar o espaço conquistado, mantendo pelo menos a correlação de forças existente; bloquear oponentes ainda nos bastidores, evitando em grau máximo o enfrentamento público e aberto (exceto em polarizações artificiais que possam render mais espaço no governo e/ou dividendo eleitoral).

⁴⁹ Conforme disponível em <<https://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1275111-5601,00-ENTENDA+COMO+FUNCIONAVA+A+MAFIA+DAS+AMBULANCIAS.html>> acesso em 14/08/2024.

Adicionalmente, a Resolução introduziu uma subseção específica para as emendas de bancada, aumentando o número de dispositivos que regulamentavam essas emendas e alterando o quórum de aprovação de 2/3 para 3/4 dos deputados, além de exigir uma identificação mais clara dos objetos das emendas. A mesma resolução também redefiniu as atribuições dos relatores, permitindo que apresentassem emendas à programação da despesa com a finalidade de corrigir erros, agregar proposições e atender às especificações dos pareceres preliminares, ao mesmo tempo em que proibia a inclusão de novas programações ou o aumento de valores.

Finalmente, segundo Faria (2023), embora a impositividade das emendas individuais tenha sido formalizada posteriormente, a Resolução nº 1, de 2006-CN, já refletia uma intenção que levaria a essa mudança, ao estabelecer um tratamento mais rigoroso e detalhado para as emendas, visando torná-las mais exequíveis. No entanto, o tempo demonstraria que essa tática não alcançaria os resultados esperados.

Chegamos, assim, à quarta e última Resolução que passou a regulamentar o processo de requerimento e aprovação de emendas parlamentares: a Resolução nº 3, de 2015-CN. Esta Resolução, entretanto, já transita temporalmente sob o recorte especulativo da pesquisa, e, por isso, é relevante informar que, em momento oportuno, será retomado o mapeamento do contexto político que envolve o arranjo jurídico que ganharia centralidade nas análises democráticas entre os anos de 2014 e 2022. Por ora, limita-se a discussão a relatar suas alterações superficiais, com objetivo de finalizar o tópico das emendas e sua origem legal-institucional, possibilitando o avanço da análise interdisciplinar da influência desses instrumentos jurídicos no comportamento democrático parlamentar atual.

Portanto, ao tratar brevemente da Resolução nº 3, de 2015-CN, observa-se que essa norma trouxe diversas mudanças significativas em relação à Resolução nº 1, de 2006-CN, especialmente no que diz respeito às emendas parlamentares (FARIA, 2023). No entanto, do ponto de vista do controle legal sobre as emendas individuais, conforme explica Rodrigo Faria (2023), a Resolução nº 3 representou uma regressão nas exigências regimentais, reduzindo as formalidades estabelecidas pela Resolução nº 1, de 2006-CN. As exigências para a admissibilidade das emendas individuais foram limitadas a aspectos formais, como o número máximo de emendas por parlamentar (25 emendas) e a necessidade de que as emendas respeitassem a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a legislação aplicável.

Ademais, destaca-se a influência da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que alterou os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal. Essa Emenda Constitucional tornou “obrigatória a execução da programação orçamentária decorrente de

emendas individuais” (FARIA, 2023, p. 234), o que pode explicar o afrouxamento dos critérios anteriormente definidos pela Resolução nº 1, de 2006-CN, na Resolução nº 3. Essa mudança teve como consequência lógica a inclusão dessa imposição na própria Resolução, garantindo aos parlamentares, após sua aprovação, a certeza de que essa receita seria executada obrigatoriamente em seu favor. Assim, uma das ferramentas de negociação do Poder Executivo foi reduzida; este ponto será retomado nos próximos capítulos.

Além dessa importante mudança de expectativas, a Resolução nº 3 trouxe alterações também nas emendas de comissão, prevendo a inclusão de comissões mistas permanentes como proponentes (considerando que anteriormente já estavam legitimadas as comissões permanentes do Congresso) e eliminando exigências de competência restrita a áreas específicas da administração pública.

No intuito de fortalecer e centralizar o poder alocativo do Relator-Geral, que certamente estava vinculado à coalizão, a Resolução nº 3 ampliou o número de relatores setoriais de 10 para 16, o que pôde impactar a dinâmica de alocação de recursos e a definição de prioridades orçamentárias (FARIA, 2023).

Diante desse contexto, percebe-se um movimento de desregulamentação do arcabouço procedimental das emendas parlamentares no orçamento, promovido pelo próprio Poder Legislativo. Como exemplo dessa mudança institucional, observa-se que, embora a Resolução nº 1, de 2006-CN, tenha introduzido critérios de avaliação de custo-benefício para emendas coletivas, a Resolução nº 3 não trouxe modificações significativas nesse aspecto para as emendas de bancada.

Assim, ao definir a dinâmica de funcionamento das emendas parlamentares — individuais, coletivas de bancada, de comissão e de relator — verifica-se a importância da CMO e de todo o contexto político que a circunda.

Por fim, para cobrir todos os critérios fundamentais do arranjo jurídico estudado, cabe abordar brevemente a figura do Relator-Geral. Conforme a pesquisa de Sergio Praça (2013, p. 176), esse cargo institucional medeia os acordos e negociações entre os partidos da coalizão, “concentrando grande poder às expensas das relatorias setoriais” e sendo, dessa forma, o principal agente de aprovação das emendas de relator.

Segundo Praça (2013, p. 176), esse poder centralizador se arrima em:

[...] normas do parecer preliminar que têm reservado ao Relator-Geral os recursos derivados de cortes nas despesas de custeio, dos erros de alocação (como, por exemplo, nas transferências legais, reservas de contingência e sentenças judiciais) e dos adicionais de receita (novas ou reestimadas) em relação às previsões do Executivo.

Nota-se assim que a figura do Relator-Geral alçou um papel de destaque no processo de apreciação da proposta orçamentária, tendo em vista sua proeminência no amago da CMO.

Sob sua responsabilidade fica a incumbência de elaboração do parecer preliminar ao projeto de lei orçamentário, que, ao seu passo, será votado no plenário da Comissão; de acordo com Praça (2013, p. 177) o parecer preliminar elaborado pelo Relator-Geral, além de estabelecer critérios extraconstitucionais e infralegais de intervenção dos parlamentares no projeto, dispõe sobre questões como:

[...] a dotação global de cada função, subfunção, órgão ou área temática. Também trata de condições, restrições e limites par o remanejamento e o cancelamento de dotações e dos limites de valores para as emendas individuais. Além disso, examina as conjunturas macroeconômica e fiscal do país, a adequação da proposta orçamentária com o Plano Plurianual (PPA) e a LDO, analisa as estimativas de receita e estabelece critérios de preferência para as emendas que contemplam ações definidas como prioritárias na LDO, entre outras atribuições.

O cientista político observa o comensalismo entre o cargo e os Poderes, descrevendo que o Relator-Geral como um verdadeiro agente do Executivo dentro do Congresso Nacional adquiriu centralidade nas questões que envolvem o *emendamento* parlamentar.

Isso se deveu à crescente preocupação do Relator-Geral com as questões macroeconômicas ao definir propostas de emenda ao orçamento. Tal preocupação se intensificou desde 1994, após as mudanças provocadas pelo escândalo dos “anões do orçamento” e pela publicação da Resolução nº 2/95-CN. A partir de então, o Relator-Geral passou a estreitar sua relação com o Executivo, seguindo o movimento presidencial de centralização do poder orçamentário pela coalizão, conforme relata Praça (2013, p. 178-179):

Em contraste, de 1994 em diante o relator-geral do orçamento parecia ter estreita relação com o Executivo. Há um cuidado especial na escolha do relator-geral do Orçamento desde o governo Fernando Henrique Cardoso. Como regra geral, eles adotam um comportamento “chapa-branca”. Não fazem nenhuma alteração sensível no orçamento sem negociar primeiro com o Ministro da Fazenda ou do Planejamento.

Nesse contexto, a Emenda de Relator já possuía essa condição de arranjo jurídico eficaz na negociação entre o Executivo e o Poder Legislativo, ocorrendo, especificamente, no locus institucional da Comissão Mista de Orçamento (CMO). A natureza dessa emenda, assim,

apresenta, por sua vez, um caráter predominantemente político, embora formal tenha sua gênese a partir da norma jurídica.

Quadro 3 - Panorama das principais mudanças institucionais e normativas que moldaram a estrutura e o funcionamento da CMO no contexto das normas orçamentárias

Documento Legal	Ano	Principais Objetivos e Impactos
Resolução nº 2/95-CN	1995	Motivada pelo escândalo dos "anões do orçamento". Instituiu a Comissão Mista Permanente prevista no §1º do art. 166 da Constituição, regulamentando a tramitação de matérias orçamentárias e estabelecendo limites para emendas, especialmente sobre despesas de pessoal e serviço da dívida.
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	2000	Estabeleceu normas de controle de despesas públicas, impondo limites para endividamento e exigindo equilíbrio fiscal. Criou um marco para a gestão fiscal responsável, afetando diretamente a CMO ao restringir a flexibilidade orçamentária.
Resolução nº 1/2001-CN	2001	Revogou a Resolução nº 2/95-CN, adaptando a CMO às exigências da LRF. Introduziu competências de monitoramento fiscal, como análise de relatórios de gestão fiscal e cumprimento de metas, além de regulamentar a apresentação de emendas.
Resolução nº 1/2006-CN	2006	Criada após o escândalo das "Sanguessugas", aumentou o número de artigos, restringiu o número de membros da CMO e detalhou normas sobre emendas, reforçando a transparência e fiscalização do processo orçamentário.
Resolução nº 3/2015-CN	2015	Revisou a Resolução nº 1/2006-CN, reduzindo formalidades para emendas individuais e expandindo o papel das comissões mistas permanentes na apresentação de emendas, refletindo as mudanças introduzidas pela Emenda Constitucional nº 86.

Fonte: elaboração própria

Em resumo, verifica-se claramente a evolução normativa no tratamento regimental das emendas e no funcionamento da CMO, que passou de uma regulamentação esparsa e incompleta para um conjunto de regras amplas e detalhadas. No entanto, é impossível ignorar o impacto dos escândalos de corrupção e da pressão social resultante de sua ampla divulgação na adoção e reformulação dessas regras, restrições e vedações.

Outro aspecto a ser destacado é a questão política e a influência da institucionalidade nos rumos tomados pelo orçamento federal junto ao Congresso. Os interesses Parlamentares e a qualidade da relação desses agentes com a coalizão foram, em muitos momentos, preponderantes para a configuração dos arranjos pertinentes ao *emendamento* parlamentar.

A natureza da Lei orçamentária ainda é uma definição em disputa, mas, no contexto nacional, pode-se afirmar que esse espectro jurídico deve e necessita ser analisado em seu contexto, jamais deixando de considerar a sociedade e os interesses políticos subjacentes.

Por fim, é preciso ressaltar que os artigos constitucionais, os regimentos e as resoluções estudados são apenas parte do arcabouço teórico que compõe o processo orçamentário; há, em suas entrelinhas, um intrincado arranjo jurídico para o manejo das receitas de investimento. O que se verifica preliminarmente é que os contornos e definições concretas do processo alocativo congressual apresentam uma formatação sinuosa. Na atualidade, esses arranjos jurídicos institucionais sofreram uma conversão de prerrogativas com reflexos significativos para ambos os poderes. Essas alterações trarão consequências de grande relevância, a serem analisadas no próximo capítulo.

3 O PÊNDULO DE DOMINÂNCIA ORÇAMENTÁRIA: PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO, EMENDAS CONSTITUCIONAIS E CRISE DA DEMOCRACIA

Após essa introdução ao estudo do arcabouço jurídico, será apresentada uma análise narrativa deste arranjo jurídico-institucional, englobando o processo legislativo orçamentário, seu sistema de *emendamento* e o controle político da distribuição de emendas. Essa análise contrapõe o contexto histórico iniciado no segundo mandato de Dilma Rousseff ao cenário institucional atual, destacando os fatores estruturais, interesses e consensos que permaneceram ao longo desse período e sustentaram a continuidade do modelo de gestão orçamentária. Também serão examinadas as estruturas, interesses e consensos que se desfizeram, os quais podem ter atuado como vetores de transformação e/ou fragmentação na relação entre os poderes.

Em 14 de agosto de 2024, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Flavio Dino, por meio de decisão liminar, suspendeu a execução de todas as emendas impositivas. A decisão liminar foi proferida em uma ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que contestou trechos das Emendas Constitucionais (EC's) 86/2015, 100/2019, 105/2019 e 126/2022, as quais impuseram a obrigatoriedade de execução dessas emendas parlamentares⁵⁰.

Dentre as razões dessa decisão liminar, o Ministro aponta a ausência de respeito aos primados da Constituição Federal no âmbito da execução de emendas ao orçamento, pois segundo os termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade, tais emendas não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade. O Ministro categoricamente afirma em sua decisão liminar que:

Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares. (BRASIL,2024)

Para entender como esse arranjo jurídico-institucional tornou-se, em tese, um espaço de vulnerabilidade para a Constituição, é necessário analisar o contexto político e jurídico do Congresso Nacional, bem como das coalizões que ocuparam o poder, a fim de alcançar uma visão holística da situação enfrentada na polêmica decisão do Ministro do STF.

⁵⁰ Conforme notícia disponível em <<https://www.conjur.com.br/2024-ago-14/stf-suspende-emendas-impositivas-ate-que-congresso-crie-regras-de-transparencia/>> acesso em 15/08/2024.

O período de análise considerado pertinente para um exame detalhado dos meandros institucionais que moldaram o processo de *emendamento* orçamentário, incluindo as coalizões que formaram o núcleo das negociações parlamentares, pode ser delineado desde a redemocratização. Historicamente, a maioria das coalizões formadas desde a queda de Collor até o período que antecedeu o governo Dilma sempre buscaram operar por meio da estratégia de controle do "poder de agenda" em favor do Executivo, utilizando o orçamento como instrumento para obter apoio aos projetos propostos e, assim, pautar a política interna.

Contudo, a institucionalidade brasileira, abalada nos últimos anos pela instabilidade política global, pelo impeachment de Dilma Rousseff (PT – 2011-2016) e pelo fortalecimento da lógica *pemedebista* de ocupação do poder, enfrentou alterações jurídicas que, por sua vez, desequilibraram os mecanismos de contenção das emendas congressuais ao orçamento e, ao mesmo tempo, retiraram do Executivo importantes ferramentas de governabilidade que lhe conferiam a primazia orçamentária sobre a coalizão.

Faria (2023, p. 299) descreve bem a diferença entre as lógicas de dominância que se manifestaram na institucionalidade brasileira, especialmente no que se refere ao orçamento federal:

Podemos visualizar melhor a comparação entre os períodos de dominância do Executivo e do período de dominância do Legislativo como um embate entre duas lógicas distintas: uma lógica centralizadora e concentradora e uma lógica dispersiva, individualista e atomizadora. Trata-se, também, de uma disputa entre concepções orçamentárias: uma estruturada setorialmente; outra, regionalmente. Este é o embate central subjacente às lógicas que presidem cada um dos períodos de dominância orçamentária brasileira.

Nesse sentido, para compreender as conversões políticas que influenciaram essa dominância legislativa sobre o orçamento, será necessário examinar os arranjos políticos e jurídicos que permearam a relação entre as coalizões de governo ao longo desses anos.

As normas que comporão essa análise visam observar a influência política e jurídica exercida pelas Emendas Constitucionais nº 86 de 17 de março de 2015, nº 95 de 15 de dezembro de 2016, nº 100 de 26 de junho de 2019, nº 102 de 26 de setembro de 2019, nº 105 de dezembro de 2019, nº 109 de 15 de março de 2021, nº 114 de 17 de dezembro de 2021 e nº 126 de dezembro de 2022.

Segundo Perez e Santos (2019), o orçamento é um campo de constante disputa e contradição, dentre as quais estão os seguintes arranjos jurídicos:

A primeira delas diz respeito à centralização versus descentralização dos recursos públicos. A trajetória do orçamento público brasileiro também foi afetada pela permanente disputa pelo fundo público versus a vinculação constitucional/legal de recursos a determinadas despesas. Em terceiro lugar, ações de maior transparência das informações e accountability sobre os orçamentos foram acompanhadas por aumento da complexidade orçamentária. Por fim, a ampliação do gasto social – que produziu a redução das desigualdades sociais – conviveu com a regressividade da arrecadação tributária (PERES, SANTOS; 2019, p. 1)

Portanto, para entender o contexto dessas alterações, é necessário retroceder brevemente e observar a formação institucional consolidada até o final do governo Lula II (2006-2010).

3.1 As contradições políticas da dominância orçamentária pelo Executivo e o apogeu do presidencialismo de coalizão

O contraditório percurso de centralização do processo orçamentário foi sucedido por um aglomerado de fatores políticos, jurídicos e institucionais. O período compreendido logo após a promulgação da Constituição de 1988, nas palavras de Faria (2023, p. 241), permaneceu sob a égide do domínio orçamentário pelo Executivo, seu interregno de formação e duração incluiu “os governos Sarney (1988-1989), Collor (1990-1992), Itamar (1992-1994), FHC I (1995-1998), FHC II (1999-2002), Lula I (2003-2006), Lula II (2007-2010) e a primeira metade do primeiro mandato de Dilma Rousseff (até 2012).”

Simultaneamente, o padrão prescritivo do “presidencialismo de coalizão”⁵¹ adquire seus contornos principais neste período:

O termo presidencialismo de coalizão nasce no contexto da redemocratização para descrever um desenho institucional com poucas chances de ser governável (Abranches, 1988). Posteriormente, o termo é ressignificado a partir dos dados empíricos dos primeiros anos do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e passa a definir um sistema que não apenas é governável, mas que funciona com altas taxas de dominância e disciplina partidária (TESTA; 2023; p. 58-59)

A literatura especializada sobre o tema aponta que, durante a maior parte do período democrático iniciado com a Constituição de 1988, o Poder Executivo manteve um controle

⁵¹ Segundo Nobre (2022, p. 54): Tornado paradigma, o presidencialismo de coalizão foi um modelo declarado descritivo que, na prática, funcionou também como padrão prescritivo. E essa característica é fundamental para entender uma normatividade que operou quando se tratou de justificar movimentos de bloqueio a mudanças nas regras de competição eleitoral, de organização partidária e de recursos para fazer oposição. Mas não só. Operou também ao considerar como secundários ou mesmo irrelevantes temas de investigação científica como os das supercoalizões ou do governismo do sistema.

consistente sobre a agenda legislativa (ou constitucional). Para alcançar esse objetivo, os presidentes eleitos conseguiram a cooperação dos membros do Poder Legislativo utilizando recursos previstos no arranjo jurídico-institucional, especialmente em três aspectos: (i) os amplos poderes legislativos concedidos ao Executivo⁵²; (ii) a centralização do poder dos congressistas nas mãos das lideranças partidárias; e (iii) o compartilhamento de ministérios e políticas através de negociações baseadas em alianças partidárias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Sob a vigência da Constituição Federal de 1988, nas palavras de Souza Neto (2020, p. 70) este arranjo de governabilidade vigorou pelo menos até a eleição de Bolsonaro:

No presidencialismo de coalizão o presidente da República, para obter a aprovação das medidas necessárias para o sucesso do governo, formava coalizão parlamentar reunindo partidos variados, além do seu próprio partido. A formação da coalizão era considerada inevitável porque o partido do presidente da República, em regra, não conquistava cadeiras suficientes para obter maioria no parlamento. No presidencialismo de coalizão, para que as maiorias se formassem, o elemento ideológico possuía importância relativa. Apenas parte da coalizão se constituía em decorrência da afinidade programática. Para completar a coalizão, era necessário agregar partidos interessados predominantemente no exercício do poder, sem concebê-lo como meio para a realização de finalidades programáticas.

Entretanto, conforme mencionado anteriormente, para consolidar a coalizão, era necessário agregar partidos interessados no exercício do poder. Nessa dinâmica, delineia-se a formação da estratégia parlamentar mais proeminente do período: a centralização do orçamento e a discricionariedade da sua execução pelo Executivo.

Nesse contexto, ao analisar o processo orçamentário por meio das emendas parlamentares e observar a sua influência sobre o Poder Legislativo, torna-se possível descrever alguns dos motivos que contribuíram para a crise institucional do presidencialismo de coalizão. Assim, será relatado brevemente como se estruturou o modelo de dominação orçamentária pelo Executivo, em detrimento do Poder Legislativo.

Desse modo, observa-se a evolução dos padrões e arranjos políticos estabelecidos nesse período, a partir do estudo dos contornos institucionais e fundamentos jurídicos que compõem o tema do orçamento. Esse movimento permitirá, após sua exposição, demonstrar dialeticamente as alterações impostas ao arranjo jurídico-institucional do orçamento no âmbito do Poder Legislativo atualmente.

⁵² A título de exemplo, cita-se: (i) medidas provisórias que produzem efeitos de lei imediatamente e trancam a pauta do Congresso Nacional caso este não as vote tempestivamente; (ii) iniciativa legislativa exclusiva em uma série de matérias, como organização administrativa e orçamento; (iii) requisição de tramitação em regime de urgência, entre outros.

É emblemático que Allen Schick (2007), ao examinar os aspectos do processo orçamentário norte-americano, também tenha identificado uma alternância nos períodos de predominância sobre o processo orçamentário entre o Executivo e o Legislativo.

Por fim, é importante definir o conceito de "dominância orçamentária". Em primeiro lugar, uma de suas principais características é a discricionariedade (ou ascendência indireta) na execução orçamentária e financeira.

Portanto, a dominância orçamentária encontra-se assentada nas prerrogativas de controle da execução orçamentária conferida ao Poder Executivo e no manejo de bens de troca (RAILE; PEREIRA; POWER, 2010; PEREIRA; BERTHOLINI, 2017) desejados pelos parlamentares, como emendas parlamentares, cargos em órgãos e empresas estatais e, ainda, na composição do governo, por meio do compartilhamento de pastas ministeriais. (FARIA; 2023; p. 256)

O sistema presidencialista nacional por sua própria natureza jurídica e institucional, outorga ao Presidente certa força centrípeta, tendo em vista que esse modelo “combina, em estreita associação, o presidencialismo, o federalismo e o governo por coalizão multipartidária” (ABRANCHES, 2018, p. 10).

E, muito embora, o Presidente tivesse que suportar certa limitação legal de sua autonomia sobre a gestão orçamentária, não podendo realizar gastos que não estivessem autorizados pelo Congresso, sabe-se que, em contrapartida, ele (o próprio Presidente) poderia deixar de executar quaisquer emendas e propostas orçamentárias como e quando quisesse, mesmo que autorizadas (ABRANCHES, 2018).

O Presidente ao deter o poder discricionário de alocar recursos e influenciar o comportamento dos parlamentares por meio da liberação de emendas parlamentares, podia governar com mais tranquilidade, pois ele conseguia sem muitas pressões internalizar os custos e benefícios das políticas que afetem preponderantemente os interesses nacionais, como crescimento econômico, estabilidade e bens públicos nacionais; prerrogativas bem mais persuasivas em contraponto ao que ostentavam os congressistas (FARIA, 2023, p. 256).

Pelo viés do Congresso essa discricionariedade servia como feixe de cruzamento dos interesses da coalizão, formando assim um cenário perfeito de outorga de prerrogativas ao Poder Executivo:

Essa associação entre a dependência da governança ao apoio parlamentar e a correlação entre sucesso eleitoral dos parlamentares e acesso a recursos e cargos governamentais gera poderosos incentivos ao toma-lá-dá-cá, ao clientelismo e à patronagem. Tais estímulos tem menos a ver com o sistema eleitoral em si e mais a ver com o federalismo dependente do poder central, com a natureza do processo orçamentário e com o padrão de gasto público (ABRANCHES, 2018, p. 79-80).

Antes da chamada impositividade das emendas parlamentares ao orçamento, tradicionalmente, o orçamento público era visto como uma peça de caráter essencialmente autorizativo. Isso significava, em linhas gerais, que o Poder Legislativo concedia mera autorização para que o Poder Executivo realizasse, da maneira que quisesse, as despesas que estavam previstas no orçamento.

O Plano Real e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tiveram um impacto significativo na gestão orçamentária no Brasil, promovendo mudanças estruturais e institucionais que visaram a estabilidade econômica e a responsabilidade fiscal, impondo ao orçamento algumas restrições de execução (FARIA, 2023).

Contudo, o apanágio da discricionariedade na execução do orçamento federal, outorgou ao Poder Executivo agir dentro dos limites legais ao elaborar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

FHC em busca da estabilização do Real e, posteriormente, a partir da promulgação da LRF (conforme art. 8º) impôs-se ao Congresso a predominância do Poder Executivo, tendo em vista que “o Poder Executivo, em até trinta dias após a publicação dos orçamentos” poderia por desejo próprio estabelecer “a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, de acordo com as disposições da LDO”. Ou seja:

Desta forma, com exceção das despesas obrigatórias, relativamente às quais não haveria discricionariedade quanto à execução das dotações, as demais programações, inclusive emendas parlamentares, poderiam ser contingenciadas para se garantir o alcance das metas fiscais. Muito embora tal limitação não fosse propriamente um controle na boca do caixa – visto que também acarretaria restrição à execução orçamentária –, dela decorreriam fortes restrições à realização das despesas fixadas no orçamento, com vistas a se atingir o resultado fiscal (FARIA, 2023, p. 269)

O critério da elevada discricionariedade do Executivo como referência para a dominância orçamentária permitiu a gestão de recursos orçamentários e a consolidação da base de sustentação do governo.

Porém, é importante evitar desconsiderar a relevância do Poder Legislativo. No seio desse jogo político, o que se pretende demonstrar de forma resumida, são os princípios de centralização exercidos de maneira mais abrangente no processo orçamentário pela coalizão de governo (que envolve ambos os poderes) no período de 1988 a 2013. Assim, não se pode cair na presunção simplista de que o controle do orçamento pelo Executivo ocorria de forma unilateral em benefício exclusivo do Presidente, “às expensas de suas próprias prioridades”

(FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 741). A atuação do Legislativo não deve ser reduzida a uma visão atomizada do controle individual por "voto pessoal" de cada parlamentar, pois existiam (e ainda existem) estratégias de composição do processo orçamentário que transcendem a mera condução de projetos pelo Executivo. O Poder Legislativo apresentou uma série de interesses e culturas que são fundamentais para a compreensão desse fenômeno.

Figueiredo e Limongi (2005) argumentam não se pode negligenciar a dinâmica partidária que separa os parlamentares em grupos de apoio ou oposição ao governo. Em estudo abrangente sobre o processo orçamentário, essencialmente focado nas emendas individuais e na descrição de seus efeitos no apoio à coalizão, os pesquisadores criticam abordagens que desconsideram os interesses partidários e programáticos na organização do poder Legislativo:

Quando cientistas políticos afirmam que os recursos orçamentários são alocados com vistas aos retornos eleitorais dos parlamentares, eles têm em mente um modelo específico de estratégias eleitorais perseguidas pelos políticos. Nesse tipo de argumento, os políticos só se interessariam por seus mandatos ou cargos. As políticas públicas seriam apenas o meio empregado para alcançarem esse fim. Ou seja, os políticos são *office seeking* e não *policy seeking*, para usarmos os termos consagrados pela literatura. Segue dessa premissa que as políticas promovidas por parlamentares serão aquelas que melhor atendam a esse objetivo.

A organização do Congresso é complexa, principalmente no âmbito da atuação legislativa. Não se pretende esgotar aqui os interesses parlamentares históricos. No entanto, é relevante apenas informar que, nesse primeiro momento institucional, o Poder Legislativo se baseava em uma estratégia denominada de “*pemedebismo*,” termo que sintetiza o tipo predominante de atuação parlamentar no período:

Durante pelo menos os vinte anos que se seguiram ao impeachment de Fernando Collor, em 1992, a figura do *pemedebismo* que se estabeleceu a partir dali funcionou para impor um ritmo lento e controlado à democratização e ao combate às desigualdades. Como também costuma acontecer, serviu à sua maneira, uma maneira bem brasileira, ao modelo próprio da globalização triunfante dos anos 1990, que cooptou os sistemas partidário e os sistemas políticos de forma mais ampla para a agenda neoliberal, forçando a ida das forças políticas organizadas majoritárias para um novo “centro”. (NOBRE, 2022, p. 160)

Historicamente, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), ainda sob a sigla MDB, que reunia a oposição moderada ao regime militar, foi a agremiação que desempenhou o papel de partido programático, compondo governos e exercendo uma função moderadora. Para Souza Neto (2020, p. 71), “os parlamentares pragmáticos costumavam representar as expectativas do homem médio”, e sua representação orbitava “em torno de um conservadorismo moderado” amplamente aceito em todos os espectros ideológicos.

Com a redemocratização, coube ao PMDB agrupar um amplo nicho de políticos, incluindo “desde líderes empresariais até militantes comunistas, que depois fundariam seus partidos” (SOUZA NETO, 2020, p. 71). A ausência de compromissos ideológicos definidos permitiu que partidos pragmáticos se alinhassem a blocos governamentais majoritários, independentemente de orientações ideológicas, o que contribuiu para a governabilidade em governos de direita e de esquerda.

Restabelecida a democracia, não foi difícil passar à condição de provedor de governabilidade. Além de esvaziar a expressão dos extremos ideológicos, o *pemedebismo*, até 2011, permitiu que o País passasse por severas crises políticas e econômicas, sem que se comprometesse a estabilidade institucional. Para quem acredita que o melhor governo é o moderado, a função desempenhada pelo PMDB e partidos congêneres não pode ser desconsiderada no arranjo político nacional – antes de 1964, função semelhante era desempenhada pelo PSD, cujos quadros, quando de sua dissolução, em grande parte se filiaram ao MDB. (SOUZA NETO, 2020, p. 71)

A consolidação desse novo "centro" ganhou força com o segundo aspecto fundamental da dominância orçamentária sob a coalizão em favor do Executivo: a centralização do processo orçamentário na figura do Relator-Geral da Comissão Mista de Orçamento (CMO). Esse ponto de inflexão reflete a difícil tarefa enfrentada por todos os governos.

Portanto, havendo necessidade de centralização da gestão macroeconômica, bem como da articulação política, o governo precisa compatibilizar o alcance das metas fiscais, a implementação de suas prioridades setoriais e o atendimento das demandas parlamentares (principalmente emendas), de modo a permitir a aprovação de sua agenda legislativa. Por isso, a disputa entre emendas e programação discricionária por espaço fiscal precisa ser devidamente equacionada para não inviabilizar o funcionamento e as condições de governabilidade do próprio governo e, simultaneamente, para não prejudicar a implementação da pauta prioritária. Tal é o melindroso cenário em que se exercita a discricionariedade do Poder Executivo. (FARIA, 2023, p. 282)

Por esse prisma, as emendas parlamentares ajudam a explicar o lugar de importância do Relator-Geral para a centralização do poder pelo Executivo e simultaneamente explicam o comportamento parlamentar da época no que refere ao requerimento de recursos⁵³. Os recursos orçamentários almejados pelos parlamentares, nesse cenário, incluem as emendas parlamentares em suas diferentes formas (individuais, coletivas e de relator), além da alocação de recursos discricionários, comumente chamados de extraorçamentários, dos ministérios para

⁵³ A relevância das emendas se dá porque tais verbas se inserem no espectro orçamentário do investimento e: “Ainda que não sejam necessariamente os mais importantes para a definição das políticas governamentais, os gastos com investimento, do ponto de vista metodológico, são cruciais para precisar e comparar as agendas políticas patrocinadas por cada um dos poderes. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008, p. 73)

suas bases eleitorais. Cada tipo desses recursos orçamentários envolve lógicas e incentivos distintos

No capítulo anterior, descreveu-se institucionalmente como funcionava cada emenda parlamentar, sendo que cada uma delas se encontram subdivididas em emendas de tipo individual, coletivo (de bancada e comissão) ou de relator. Neste liame, cabe descrever as motivações e freios de arrumação para cada emenda nesta quadra histórica pois, assim, poderemos demonstrar como o arranjo-jurídico de centralização do orçamento pela coalizão se debruçou sobre a figura do Relator-Geral.

A respeito das emendas individuais⁵⁴, por sua própria destinação, qual seja a de viabilização do “atendimento pelos parlamentares das reivindicações de suas bases eleitorais formuladas nos planos local ou municipal” (BRASIL, 2021, p. 13), o senso comum político sempre se atormentaria perante tal emenda, pois, resumidamente, essa prerrogativa Parlamentar pouco precisava observar os clamores do debate democrático, ampliando a fragmentação do gasto público e sustentando um caráter pulverizado, deletério para a institucionalidade (BIJOS, 2021, p. 28):

Por não decorrerem de processo de planejamento mais abrangente e tampouco se originarem de deliberação parlamentar colegiada, as emendas individuais tendem a afastar-se de discussões mais amplas de políticas públicas, elevando o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes de bens e serviços públicos.

Ocorre que, as emendas individuais, de acordo com Figueiredo e Limongi (2008, p. 19), não seriam priorizadas pelo Legislativo, pois elas representariam “uma pequena parcela da intervenção no orçamento aprovado. As emendas coletivas e de relatorias apropriam-se da maior parcela dos recursos alocados e são aprovadas segundo preceitos estritos.” Sem contar seu alto nível de regulamentação. Isto é, as decisões que, efetivamente, afetavam o perfil orçamentário eram tomadas pelo relator-geral e pelos relatores adjuntos escolhidos entre os membros dos partidos da coalizão, não havendo uma comprovada influência das emendas individuais.

Por conseguinte, as denominadas Emendas coletivas, de bancada⁵⁵ ou comissão⁵⁶, em tese possuidoras de características exatamente opostas ao que se imaginava sobre as emendas individuais, tendo tudo o que a coalizão necessitava teoricamente para operar de maneira abrangente; tanto, pelo aspecto do poder Parlamentar, haja vista, o baixo custo político

⁵⁴ Artigos 49 e 50 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁵⁵ Artigos 46 a 48 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

⁵⁶ Artigos 43 a 45 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

de exposição e a alta representatividade eleitoral proporcionada; quanto, pelo aspecto do Poder Executivo que, sob o prisma de seus interesses, em conceito obteria mais um eficaz arranjo-jurídico favorável a centralização dos interesses partidários que formavam a base de apoio do governo. Segundo Sergio Praça (2013, p. 139):

As emendas coletivas têm sido bastante usadas pelos parlamentares – e executadas pelo governo federal – desde 1993. Figueiredo e Limongi (2003, p. 69) notam que a distribuição percentual das emendas parlamentares em investimentos se deu da seguinte forma de 1996 a 2001: bancadas estaduais (50,7%), parlamentares (18,1), relatores setoriais da Comissão Mista de Orçamento (10,3%), relator-geral da CMO (9,8%), comissões (8,4%) e bancadas regionais (2,8%). Há um crescente uso de emendas coletivas, mas não à expensa das emendas individuais [...] as emendas coletivas são utilizadas pelos parlamentares para compensar limitações de número e valor às individuais.

A predileção pelas emendas coletivas, em regra, conforme prevê o inciso I do art. 47 da Resolução nº 1, de 2006-CN, advém de sua forma de elaboração colegiada, tendentes a apresentar cariz mais estruturante (FARIA, 2023). Nada obstante, tais emendas, segundo Praça (2013, p. 143) “por exigirem algum tipo de acordo entre diversos parlamentares, são vistas como instituições “limpas” e “consensuais””, ao passo que, “emendas individuais são mais associadas a atos corruptos”. Não por acaso, em análises sob o período vislumbrou-se que a participação relativa do Congresso na alocação de recursos cresceu no decorrer da apreciação do Plano Plurianual Orçamentário (PLO) por conta das emendas coletivas e/ou de relatores (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008; PRAÇA, 2013).

Todavia, ao longo da experiência institucional, as emendas coletivas foram distorcidas pela prática parlamentar.

No que se refere as emendas de bancada, diferentemente do teto de valor estabelecido para as emendas individuais⁵⁷, bem como, as restrições impostas já a partir da Resolução n.º 2/95-CN, as emendas de bancada - pelo menos até a promulgação da Resolução n.º 1/2006-CN – tampouco impunha “restrições no tocante a valores” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008, p. 149) e, por vezes, a emenda de natureza coletiva descreveria ações “extremamente” genéricas. Circunstâncias que propiciaram solo fértil para a prática de “*rachadinha*” (PRAÇA, 2013, p. 149):

[...] há diversas evidências de que emendas de bancada estadual são tratadas como individuais, incorrendo no que costuma-se chamar de “rachadinhas”. Trata-se da divisão informal de emendas coletivas com o objetivo de beneficiar parlamentares individualmente. [...] isso permite que os parlamentares dividam, quando da execução da emenda, os méritos de ações específicas.

⁵⁷ Inciso II do art. 50 da Resolução nº 1/2006-CN

As emendas de comissão, por seu turno, assim como as emendas de bancada, para o mundo jurídico do “dever ser”, não atenderiam a interesses paroquiais. Entretanto, na realidade, pelo costume político, tal emenda destinou-se historicamente, ao fim e ao cabo, para o atendimento de demandas de diversos ministros e comissões que procuravam “ampliar as alocações orçamentárias para suas políticas setoriais” (FARIA, 2023, p. 286).

Institucionalmente, as emendas de comissão, conforme descreve Bijos (2021), embora fossem desenvolvidas nas comissões temáticas do Congresso — espaços legislativos especializados, adequados para a proposição de políticas públicas e teoricamente perfeitos para discussões sobre a orçamentação por programa —, na prática, nunca exerceram influência significativa nas negociações da coalizão ou mesmo no aprimoramento de políticas públicas. Ao contrário, tais espaços têm sido consistentemente relegados a um papel secundário no processo de elaboração do orçamento (BIJOS, 2021).

Assim, por último, há que se falar sinteticamente sobre as emendas do relator. Esse cargo pelo prisma institucional é de suma importância, tendo em vista que “esses atores [...] desempenham um papel institucional e suas emendas refletem ajustes e negociações na alocação geral de recursos” (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2008, p. 42); no entanto, talvez por seu alto grau de tecnicidade e abstração, o enfoque científico exige determinação e afincamento para explicar sua importância na obtenção do objetivo de centralização em favor da coalizão de governo.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2008, p. 114) institucionalmente “há assim, de fato, dois tipos de emendas de relator, as que corrigem a proposta enviada ao Congresso e as que alocam recursos a rubricas não contempladas” pela proposta orçamentária. Para Faria (2023, p. 287), “as emendas dos relatores refletem, primeiramente, a forma central de coordenação e de organização do trabalho legislativo de discussão e de ajustes ao projeto de orçamento.”

Nos bastidores institucionais, porém, para além da mera definição jurídico-formal do arranjo, em brevíssimo histórico, sabe-se que de 1988 a 1993, o poder Executivo tinha o controle apenas da fase de execução orçamentária e isso era o bastante. Justamente durante esse período, segundo Praça (2013, p. 164), “o objetivo principal” do governo “era fazer a hiperinflação que assolava o país funcionar a seu favor”. Desta forma, o Executivo utilizando-se da discricionariedade do contingenciamento, equacionava as demandas orçamentárias dos ministérios que compunham seu governo somente pelo instrumento da discricionariedade. Ocorre que:

A partir de 1994, com o fim da hiperinflação a partir do Plano Real e o início da coalizão que elegeu e sustentaria Fernando Henrique Cardoso como presidente até 2002, o Executivo passou a priorizar a Comissão Mista de Orçamento como local de decisão. Afinal, agora o orçamento passara a contar com números “reais”, e a crescente transparência permitiu que o presidente fosse responsabilizado pelos resultados fiscais, emendas orçamentárias não executadas, etc. (PRAÇA, 2013, p. 165)

Nesse liame, a base de governo vislumbrou nas regras centralizadoras da comissão orçamentária o arranjo jurídico-institucional ideal para a coordenação de suas necessárias reestimativas e liberação de emendas aos parlamentares, sem ferir as regras fiscais e, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Imaginando para tal arranjo uma possível conversão institucional de utilização da prerrogativa de emendar.

Do ponto de vista do Executivo, negociar com partidos era vantajoso porque proporcionava maior estabilidade e previsibilidade, reduzindo os custos de transação das negociações individuais e fortalecendo as lideranças partidárias. Da mesma forma, concentrar os trabalhos em uma única Comissão Mista diminuiria os pontos de veto que surgiriam de uma análise descentralizada do orçamento em várias comissões no Congresso Nacional. É importante lembrar que essa centralização da tramitação legislativa da proposta foi implementada em 1969, durante o regime militar (FARIA, 2023).

A centralização da condução do processo orçamentário durante a fase congressual, portanto, resulta no fortalecimento de posições estratégicas do Executivo, como a do relator-geral do orçamento, que coordena a elaboração orçamentária nesse estágio.

Historicamente, esse tipo de estratégia de centralização foi uma constante:

A concentração de poderes e prerrogativas regimentais nas mãos do relator-geral foi uma constante ao longo do novo regime democrático brasileiro, alterada de forma muito pontual em determinados momentos de crise. Efetivamente, o acúmulo de poderes na figura do relator-geral existe desde os primórdios do tratamento regimental conferido ao tema. (FARIA, 2023, p. 293)

Para tanto, três aspectos do Relator-Geral da Comissão Mista de Orçamento (CMO) ou mesmo das subcomissões, explicam a importância do arranjo jurídico-institucional na articulação da coalizão de governo através da Comissão Mista. São eles a faculdade por parte do Relator-Geral em deter a escolha de “emendar o orçamento”, a possibilidade de “estimar a receita” e, por fim, a “autonomia decisória” quanto aos rumos das emendas propostas (PRAÇA, 2013, p. 166).

Quanto ao primeiro aspecto, no que tange a prerrogativa do Relator-Geral em emendar o orçamento, pela marcha histórica da institucionalidade, o uso de tal arranjo sofreu conversão institucional ao ser alterado normativamente no período de 1995 a 2006, tendo em vista que esse tipo de emenda foi destinado a atender “demandas dispersas de parlamentares e bancadas estaduais” (PRAÇA, 2013, p. 169).

No que concerne ao processo de estimativa de receitas, em 1994 o Congresso formalizou o mecanismo de "correção de erros e omissões" por meio da Resolução n.º 2/1995, permitindo e legitimando a reestimativa de receitas pelo Relator-Geral do orçamento na Comissão Mista de Orçamento. Conforme observa Praça (2013, p. 174), “a justificativa utilizada pelos relatores-gerais para reestimar a receita indicada pelo Executivo é de ordem metodológica”.

E, enfim, o critério da autonomia decisória está implicitamente relacionado com o Relator-Geral, pois, tal cargo institucional se tornou canal usual de negociação com o poder Executivo. As emendas do relator-geral, que incluíam novas programações ou aumentavam as dotações de programações já existentes no projeto de lei, podiam atender a uma ampla gama de demandas, incluindo solicitações do governo, de parlamentares e de entidades da sociedade civil. Contudo, a execução dessas programações dependia da aprovação do Poder Executivo, pois elas passavam a integrar os créditos orçamentários ordinários na lei orçamentária, classificados como RP-2 (despesa primária discricionária). Devido à considerável discricionariedade do Executivo, a implementação dessas programações exigia uma negociação posterior para garantir a liberação dos créditos, ou a reafirmação de acordos políticos anteriores entre membros do Legislativo e do Executivo (FARIA, 2023).

A presidência da CMO e a relatoria-geral deveria, portanto, ficar sob o domínio do poder da coalizão e dos partidos que lhe compunham:

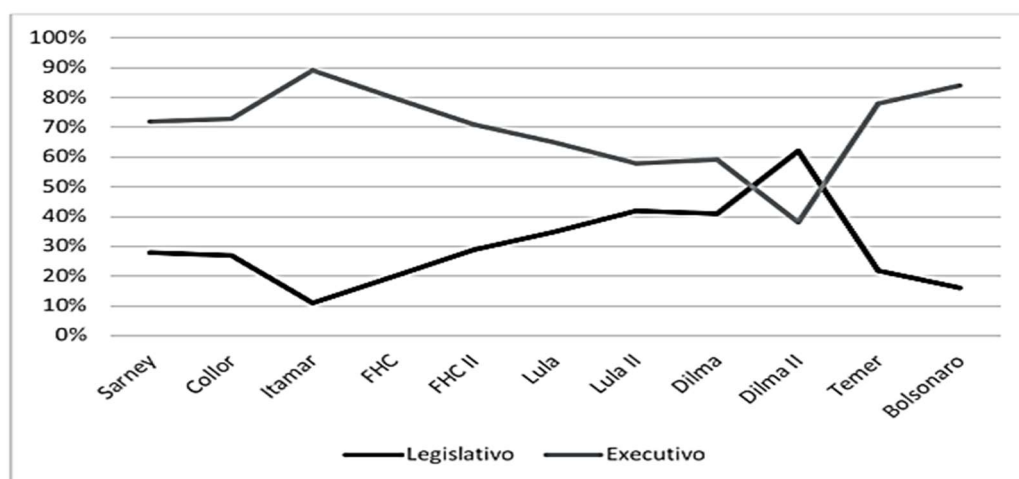
Quando analisamos, historicamente, a composição da CMO nas coalizões brasileiras (Tabela 5.2), notamos, a partir do governo de FHC 1, a emergência de um padrão de revezamento entre os postos da presidência e da relatoria-geral da CMO. Tal padrão manteve-se durante os governos FHC 1, FHC 2 e Lula 1, mas foi interrompido durante o segundo governo Lula – que controlaria a relatoria-geral por todo o segundo mandato – e seria retomado com Dilma 1.

Assim, em uma breve síntese dos fenômenos contraditórios que moldaram o período de dominância orçamentária do Poder Executivo em favor da coalizão, observa-se que este atingiu seu ápice durante os governos FHC I e II e Lula I e II. Nesse contexto, vislumbra-se um processo orçamentário altamente centralizado, que consolidou a preponderância do

Executivo sobre a agenda do Poder Legislativo entre os anos de 1989 e 2012. Esse modelo beneficiou a coalizão governista, favorecendo uma negociação centralizada do orçamento com um número reduzido de atores e pontos de veto.

Para sustentar essa conclusão, o gráfico produzido por Beatriz Rey (2023, p. 7) a seguir ilustra a predominância do Executivo sobre o Legislativo na aprovação de leis de seu interesse até o início do segundo mandato do governo Dilma. Tal evidência coincide, não por acaso, com a mudança de dominância observada a partir da aprovação da LDO da emenda individual impositiva e, por consequência, o início do processo de emendamento constitucional sobre o tema.

Figura 4 - Evolução da Predominância na aprovação de leis entre os poderes



*O gráfico considera todos os tipos de proposições. Fonte: Congresso Nacional.

Fonte: REY, 2023, p. 7

Outra conclusão possível é que o conjunto de medidas centralizadoras e discricionárias descritas acima decorre do interesse da coalizão em manter sob controle algumas prerrogativas de execução e fiscalização do processo legislativo orçamentário, apresentando certa ambivalência. Embora tais medidas pudessem “refrear e limitar tendências individualistas e localistas dos parlamentares individuais, permitindo que seja predominante o vetor presidencial” (FARIA, 2023, p. 298), é inegável que esse poder altamente centralizado trouxe riscos de abuso de poder. Essa concentração exigiu, em vários momentos, a presença de freios institucionais robustos para evitar desvios no processo legislativo orçamentário, como demonstram o orçamento secreto, o escândalo do mensalão, a máfia dos sanguessugas e o caso dos anões do orçamento.

No próximo capítulo, será discutido o que ocorre quando o controle das prerrogativas de centralização e discricionariedade, anteriormente concentradas no Executivo, é removido. O orçamento tem ocupado uma posição central nas disputas políticas institucionais desde a redemocratização, permanecendo em constante crise de direcionamento e malversação de recursos. Contudo, de maneira calculada, a discussão sobre sua influência na coesão da coalizão governamental frequentemente foi relegada ao segundo plano.

4 CRISE POLÍTICA E A ASCENSÃO DO LEGISLATIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO (2014-2016)

Institucionalmente, Dilma herdou as principais características do presidencialismo de coalizão estabelecido por FHC I e II e Lula I e II, incluindo as alianças com partidos fisiológicos⁵⁸ do Congresso. A nomeação de ministros desses partidos a escolha até mesmo de vice-presidentes alinhados com tais partidos e o funcionamento da coalizão, embora criticável, precisa ser explicado por tal composição, tendo como liga de amalgama o processo orçamentário e a distribuição de emendas parlamentares.

No entanto, antes de prosseguirmos, é preciso compreender o enredo político que conformou as alterações estruturais de governabilidade. Após uma série de acontecimentos que enfraqueceram o poder presidencial e as silenciosas alterações regimentais, infraconstitucionais e constitucionais das normas orçamentárias levadas a cabo pelo Congresso Nacional, o arranjo de governabilidade foi claramente alterado. Deixando no ar a seguinte questão, qual a qualidade dessas alterações para a democracia brasileira em geral?

4.1 Contexto Político e Econômico do Governo Dilma Rousseff

Nesse sentido, visando compreender o fenômeno e respondermos à questão acima, é necessário que voltemos, brevemente, aos primeiros 4 anos de mandato de Dilma Rousseff. Para Abranches (2018, p. 271):

Dilma Rousseff tomou posse para administrar um legado muito bom, mas cheio de problemas em amadurecimento. Não soube fazê-lo. [...] no ano em que Dilma foi eleita, o crescimento, forçado por muito subsídio, gasto, crédito facilitado e favorecimento do consumo, foi de 7,5%. A inflação, porém, foi a maior em seis anos, 5,9%.

Ainda segundo Abranches (2018), Dilma em seu início de governo, evitando um confronto com o PMDB na sucessão das Casas do Legislativo, firmaria um pacto de rotatividade na Câmara, acertando para o primeiro biênio (2010-2012) a presidência da Câmara por Marco Maia (PT-RS) e, para o segundo biênio (2013-2014), o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), que seria figura relevante para o início das alterações normativas quanto a impropositividade das emendas individuais dos parlamentares incluídos no orçamento federal.

⁵⁸ Nota: Fisiologismo é um tipo de relação de poder político em que ações políticas e decisões são tomadas em troca de favores, favorecimentos e outros benefícios a interesses privados, em detrimento do bem comum.

A presidente neste momento da quadra histórico, contudo, não se preocupava com a economia ou com sua relação com legislativo, pois, já no segundo ano de governo, a partir de maio de 2011, enfrentou uma série de escândalos de corrupção envolvendo ministros indicados por sua base política, resultando na demissão de sete deles no primeiro ano de governo⁵⁹ (ABRANCHES, 2018). Isso talvez tenha sido o início do enfraquecimento de sua base de apoio no Congresso, já que a maioria dos ministros demitidos tinham fortes vínculos com parlamentares da base de apoio do próprio governo.

Atrelado a tal tática de condução da coalizão, nas palavras de Marcos Nobre (2022, p. 169), o primeiro governo Dilma ao abandonar a estratégia de centralização das lideranças partidárias, incentivou a fragmentação partidária e o fortalecimento de um “novo Centrão”, conglomerado que em tese operaria autonomamente:

O primeiro governo Dilma solapou as condições de prosseguir com o modelo pemedebista sobre a qual, entretanto, se apoiou durante todo o tempo. E isso sem que tenha conseguido inaugurar um modelo alternativo. Dilma Rousseff identificou brechas e fraquezas nos mecanismos de controle do modelo de gerenciamento político em que ela mesma se apoiou, como FHC e Lula antes dela. E resolveu se aproveitar dessas brechas para impor uma espécie de blitzkrieg econômica.

Acontece que no decorrer do mandato outros problemas acossariam Dilma. A presidente enfrentou pelo menos três crises nesse período; uma crise econômica, uma crise de confiança e uma crise institucional; crises que, por sua vez, solaparam não só o seu mandato, mas o próprio modelo de gestão da coalizão na qual ela intentou se apoiar para governar. Nas palavras Nobre (2022, p. 15) “o ciclo 2011-3 representa o marco de uma nova configuração da sociabilidade e, portanto, de novas configurações políticas”.

⁵⁹ “Apesar do arquivamento do inquérito contra Palocci pelo procurador-geral da República, Roberto Gurgel, por falta de indícios de crimes, e do apoio de Lula, o ministro foi demitido por Dilma no dia 7 de junho e substituído pela senadora Gleisi Hoffman (PT-PR). [...] A presidente teve que demitir o ministro dos Transportes, alvo de denúncias de corrupção no Departamento Nacional de infraestrutura de Transportes (Dnit), promovida por ele e pelo notório deputado Valdemar Costa Neto. [...]”

Os problemas nos ministérios estavam longe de terminar. Em agosto de 2011, outro escândalo derrubou o secretário executivo do Ministério da Agricultura [...] Dilma Rousseff se desentendeu com o ministro Nelson Jobim (PMDB-RS), da Defesa, que criticou publicamente as duas ministras da ponta de ataque do governo, Gleisi Hoffman e Ideli Salvatti, mas afinadas com Dilma do que ele. [...] As declarações do ministro soaram como um pretexto para uma carta de demissão que parecia já estar pronta. [...] Em meados de agosto, a crise da Agricultura derrubou o próprio ministro, Wagner Rossi (PMDB-SP). [...] Outro escândalo, já em curso, no Turismo, derrubou o ministro Pedro Novais (PMDB-RO) [...]

Em outubro, também sob acusações de propina, caiu o ministro do Esporte, Orlando Silva (PCBoB-SP) [...] no início de dezembro, o ministro Carlos Lupi (PDT-RJ), do Trabalho, foi demitido, depois de resistir a 28 dias de controvérsias e acossado pela Comissão de Ética da Presidência da República, que pediu seu afastamento[...]” (ABRANCHES, 2018, p. 274-276)

No que se refere a crise econômica, a Presidente ao adotar o que chamou de “Nova Matriz Econômica” (SOUZA NETO, 2020), congregou por diversas medidas uma política que “conjugava redução de juros, ampliação do crédito, desoneração tributária, controle do câmbio e fixação de preços públicos”. Proposta econômica que sofreu um forte revés, pois, a partir da queda internacional do preço de *commodities*⁶⁰, entre os anos de 2014-2016⁶¹, “nada deu certo: os empresários não investiram; a desoneração tributária gerou crise fiscal; e as contas públicas se deterioraram (SOUZA NETO, 2020, p. 59). Em seu primeiro mandato, a presidente Dilma:

Enquanto fomentava a iniciativa privada por meio de incentivos fiscais, redução de tarifas e empréstimos subsidiados, o governo Dilma desacelerava os investimentos federais diretos, que subiram apenas 1% ao ano, entre 2011 e 2014, ante uma expansão de 27% ao ano, entre 2006 e 2010. O cenário interno desfavorável encontrou, a partir do final de 2014, um cenário externo desalentador, em razão, sobretudo, da queda dos preços das *commodities*, que provocou a contração dos investimentos por companhias brasileiras que atuam no setor, como é o caso da Petrobras. O ano de 2014 encerrar-se-ia com o crescimento de 0,5% do PIB, com inflação no teto da meta e com déficit na balança de pagamento em 4%. (SOUZA NETO, 2020, p. 65)

No que diz respeito a crise de confiança enfrentada por Dilma, dois fatores podem explicar tal problema, são eles os protestos de junho de 2013 e a operação Lava-jato que se iniciou em 2014, ou seja, uma explosão social e um fato institucional que marcaram a trajetória desse governo.

Ainda de acordo com Souza Neto (2020, p. 50), a partir das manifestações de 2013, espalhou-se no imaginário público a rejeição aos partidos e aos políticos profissionais, sendo que o Partido dos Trabalhadores, na esteira de tal discurso, passaria a ser visto de modo hostil pelos manifestantes que lotavam as ruas brasileiras, “cuja bandeira principal, pouco a pouco, se tornaria a do combate à corrupção”.

Já pelo paradigma institucional, a operação Lava-Jato, por sua vez, ao eclodir em 2014 sempre se pautou “pela estratégia de manter permanentemente acuado o sistema político” (NOBRE, 2022, p. 176). Seu método de atuação que utilizava de expedientes midiáticos muito

⁶⁰ Segundo Souza Neto (2020, p. 65): “O preço da soja se reduziu em 37% de março de 2014 a março de 2016. Entre janeiro de 2014 e janeiro de 2016, a queda do preço do minério de ferro foi de, aproximadamente, 65%. O barril de petróleo, que, em julho de 2014, era negociado a US\$ 106,98, em janeiro de 2015, passou a US\$ 48,7, e, em janeiro de 2016, a US\$ 30,80. O tema é controverso; mas a maior parte de economistas parece aceitar a tese de que a elevação dos preços das *commodities*, durante a primeira década do século XX, ao lado das políticas redistributivas e dos investimentos públicos em infraestrutura, constituíram a base de sustentação do chamado “milagrinho brasileiro”

⁶¹ Conforme matéria sobre o tema, disponível <<https://www.nexojornal.com.br/explicado/2016/03/31/as-commodities-e-seu-impacto-na-economia-do-brasil>> acesso em 27/08/2024

comuns ao populismo penal, contava com amplo e difuso apoio da sociedade⁶². A operação Lava-jato, encontrou na fraqueza estrutural do segundo Governo Dilma o ambiente propício para o simultâneo sucesso de seus objetivos, que consistiam em primeiro lugar, i) - denunciar as disfunções associadas ao financiamento empresarial das campanhas eleitorais no Brasil e, respectivamente, ii) - levar à bancarrota o arranjo-institucional do presidencialismo de coalizão estabelecido.

Assim, acossado por uma explosão de protestos sem precedentes, acuado por uma operação criminal midiática e sem o apoio popular necessário para se manter defronte a crise econômica mundial⁶³, a presidente se viu enredada em uma crise política também.

4.2 Início da Transição Institucional e a Impositividade das Emendas

Chega-se, assim, a um ponto determinante da análise. A crise política enfrentada por Dilma Rousseff deve ocupar o centro da reflexão, uma vez acredita-se ser a partir desse contexto que a autonomia do Poder Legislativo ganha destaque, especialmente com o início das medidas de impositividade das emendas individuais no orçamento público. A questão que se coloca é se esse movimento representa um sinal de crise institucional ou, alternativamente, uma evolução lógica do sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição.

Antes de avançar para uma análise detalhada das mudanças estruturais associadas a esse fenômeno, é importante revisar os fatos históricos que marcaram esse cenário.

Embora reeleita, “o ano de 2014 se encerrou com o estelionato eleitoral de Dilma Rousseff e com o questionamento do resultado por Aécio Neves, candidato derrotado” (NOBRE, 2022, p. 160), o resultado direto dessas atitudes foi uma catástrofe para a governabilidade da Presidente:

A eficácia do marketing eleitoral foi além da vitória eleitoral. [...] O otimismo com a situação econômica do país no novo governo subiu doze pontos, e o pessimismo caiu dez. Essa reversão de expectativas conseguida a golpes de publicidade contribuiu para reeleger Dilma, mas promoveu seu rápido divórcio com a opinião pública. A criação de falsas esperanças alimenta a frustração e a decepção com a pessoa eleita, corrói rapidamente a popularidade conquistada. Aconteceu com Fernando Henrique Cardoso em 1999. Aconteceu com Dilma Rousseff, logo no começo de seu governo, com o

⁶² Vide “Em 12ª pesquisa após fim de força-tarefa, 80% dizem apoiar operação Lava Jato, disponível em < <https://www.poder360.com.br/lava-jato/em-1a-pesquisa-apos-fim-de-forca-tarefa-80-dizem-apoiar-operacao-lava-jato/>> acesso em 28/08/2024.

⁶³ “A crise europeia mordida a economia global, fazendo os mercados sangrarem. A presidente pressionou o Banco do Brasil e a Caixa para que baixassem os juros e, a partir daí, forçassem os bancos privados a baixarem os seus. Para isso, a taxa de referência, a Selic, do Banco Central precisava cair. [...] A economia, entretanto, parecia imune aos estímulos governamentais e permanecia parada. A redução extemporânea dos juros, com seus efeitos adversos, assombraria o governo Dilma Rousseff até seu último dia.” (ABRANCHES, 2018, p. 279)

tarifaço na energia e a eliminação de controles que pretendiam mitigar os efeitos da crise econômica. A frustração das expectativas derrubou sua popularidade irremediavelmente (ABRANCHES, 2018, p. 293).

Frente a esse contexto, Dilma poderia ter buscado o apoio da coalizão para sustentar seu mandato, mesmo com as crises recorrentes herdadas do primeiro mandato. Contudo, na prática, a presidente não conseguiu entender a dinâmica que fazia seu governo e a continuidade de seu mandato dependerem do PMDB.

Neste ponto, é pertinente indicar que o presidencialismo de coalizão tal como formatado no Brasil, ao ser analisado cientificamente, não pode presumir uma certa normalização e normatividade deste tipo de arranjo. Isto é, o poder político que venceu os conflitos distributivos deve ser investigado criticamente pela ciência política e jurídica, estudando na prática seus alicerces estruturais, bem como, suas mutações. Presumir que esse comportamento é intrínseco e incontornável reduz o campo de possibilidades sobre aspectos históricos de nossa democracia:

O foco quase exclusivo na formação de coalizões formalmente estáveis deixou na sombra desafios crônicos de nossa história democrática, como o governismo sistêmico próprio das “grandes coalizões”, que, por exemplo, torna o peso da “oposição interna” à coalizão muito mais relevante do que a oposição formalmente constituída, ameaçando, assim, a funcionalidade e a eficácia dos próprios governos (NOBRE, 2022, p. 58)

O tema do orçamento público e o seu processo legislativo consegue captar, justamente, as nuances do presidencialismo de coalizão e seus centros de dominância do poder, ao descrever “o vínculo interno entre a falta de ideologia, o governismo que caracteriza o sistema, e a formação de supermaiorias legislativas e supercoalizões de governo” (NOBRE, 2022, p. 57). Robert A. Dahl (2016, p. 86) mostra a natureza universal desse vínculo interno, que contém o tema do processo legislativo orçamentário, ao relatar que “decisões sobre políticas, sejam pessoais ou governamentais, quase sempre exigem julgamentos sobre negociações, um equilíbrio entre diferentes objetivos”.

Cesar Zucco Jr (2009), ao analisar a estabilidade da coalizão pelo prisma do Legislativo, argumenta que os partidos na América Latina podem ser classificados em uma escala de esquerda-direita com base em suas plataformas ou reputações, assim como em outras regiões. No entanto, o comportamento legislativo é influenciado não apenas pela ideologia, mas também pelos benefícios tangíveis que os legisladores recebem do presidente. Esse fato, apoiado tanto por evidências anedóticas quanto sistemáticas, tem importantes implicações para a análise política, especialmente nas relações entre o Executivo e o Legislativo. As emendas

parlamentares exemplificam que a ideologia não é o principal fator por trás das ações dos legisladores, sendo necessário considerar outras preocupações em sua análise.

Nunca é demais lembrar que, a classe política brasileira ao assumir como inevitável o presidencialismo de coalizão instituído pós 1988, ao longo do tempo percebeu que se o poder Executivo executasse “cerca de 70% das emendas da coalizão e 40% das emendas da oposição” conseguiria “apoio (contingente) às instituições orçamentárias e apoio razoável em plenário” (PRAÇA, 2013, p. 52)⁶⁴.

Não por acaso, o colapso do apoio político à presidente Dilma Rousseff e o início da preponderância institucional do Poder Legislativo podem ser situados historicamente a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 (Lei n.º 12.919/2013). Segundo Faria (2023, p. 304), “o redesenho das instituições orçamentárias no período 2013-2019” foi “[...] representado por dois fluxos paralelos de alterações normativas mutuamente catalisadores e de propósitos idênticos: um realizado em âmbito infraconstitucional e outro em âmbito constitucional,” o que acabou por estruturar a institucionalidade em favor do Poder Legislativo, conferindo-lhe a capacidade de bloquear ou liberar a agenda do presidente em exercício.

Estudos sobre o presidencialismo de coalizão que desconsideram os interesses políticos do Poder Legislativo tendem a ser estruturalmente falhos, pois, para o período histórico em análise, sabe-se que “as modificações estruturantes derivariam de uma atuação direta de presidentes da Câmara dos Deputados alinhados com a defesa e ampliação das prerrogativas institucionais do Parlamento brasileiro” (FARIA, 2023, p. 304).

O afã de fortalecimento do Poder legislativo sempre deitou raízes no desiderato de expansão da atuação dos parlamentares sobre a política e o processo orçamentário. Esse desejo, entretanto, ganhou maior relevância institucional com o período de 2013 há 2021, pois, nesse período histórico três presidentes da Câmara dos Deputados desempenharam um papel central nas mudanças orçamentárias a serem detalhadas: Henrique Eduardo Alves, no biênio 2013-2015; Eduardo Cunha, de 2015 a 2016; Rodrigo Maia, entre 2016 e 2021; e, por fim, Arthur Lira, entre 2021 e 2024.

O presidente eleito para a Câmara dos Deputados para o biênio de 2013 a 2015, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) em artigo publicado no jornal Folha de S. Paulo⁶⁵, na

⁶⁴ Entretanto, cabe vaticinar conforme Praça (2013, p. 52), na continuidade de pensamento, que: “Nunca é demais dizer que há diversos outros fatores que influenciam o apoio de parlamentares a projetos do Executivo em plenário, provavelmente tão ou mais importantes do que a liberação de emendas. No entanto, não se pode ignorar o papel do processo orçamentário ao menos na tentativa de unir a coalizão pró-governo.”

⁶⁵ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/henrique-eduardo-alves-2013-2014/artigos/henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo>> acesso em 08/09/2024.

edição do dia 14/04/2013, deu início ao período de reforma institucional do orçamento, alinhando-se a ideia do orçamento impositivo, ao afirmar que:

Anualmente, ao analisar a proposta de lei orçamentária elaborada pelo Executivo, os parlamentares têm a prerrogativa constitucional de propor emendas individuais que destinem recursos contemplando obras ou programas em seus municípios. Na realidade, as emendas servem de elo entre as necessidades de seus representados e os recursos e ações de governo disponíveis para atendê-las.

Historicamente, entretanto, essas emendas parlamentares individuais, aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Poder Executivo, não são empenhadas e executadas ao longo do ano. Ficam como se fossem letra morta na lei orçamentária, caracterizando desrespeito ao Poder Legislativo.

Em alguns casos, seus recursos só são empenhados nos últimos dias de dezembro em valores irrisórios, para que se transformem em restos a pagar e sejam executados no ano subsequente.

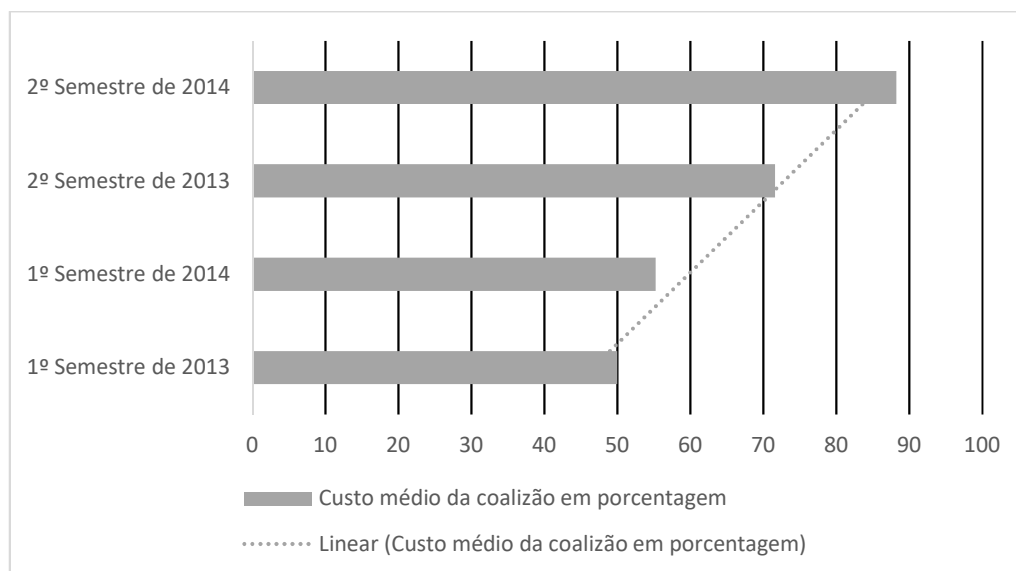
[....]

Desde agosto de 2006, aguarda a análise da Câmara dos Deputados uma proposta de emenda constitucional (PEC), já aprovada pelo Senado, que pode alterar esse processo. Ela daria a palavra final sobre as emendas parlamentares individuais ao Congresso, cabendo ao Executivo cumpri-las tais como aprovadas no Legislativo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014 foi promulgada, portanto, sob a orientação do presidente da Câmara. Por consequência, entre os efeitos práticos dessa medida foi que “o custo médio com a coalizão subiu 8,9% no primeiro semestre de 2014 sobre o mesmo período de 2013” (ABRANCHES, 2018, p. 291).

A partir desse ponto, devemos relembrar o contexto acima apresentado de enfraquecimento dos poderes presidenciais. Dilma Rousseff, embora reeleita no final do ano, necessitou cumprir com os acordos feitos entre os parlamentares de sua base de apoio, tendo em vista o desgaste de seu governo com a operação lava-jato e as tendências de dispersão da coalizão já em curso.

O Congresso, pressionado pela operação Lava Jato em um ano eleitoral, intensificou a necessidade de apoio do Executivo para financiar seus projetos de reeleição. Em resposta, exigiu uma contrapartida elevada. De acordo com Sergio Abranches (2013, p. 295), o custo médio de gestão da coalizão, impulsionado pelas emendas orçamentárias e estressado por tendências de dispersão, teve um aumento expressivo — 42,6% no segundo semestre em comparação ao mesmo período do ano anterior. Esse custo, em 2014, foi 32% superior ao de 2013. O gráfico a seguir ilustra esse aumento, evidenciando o impacto financeiro da pressão parlamentar sobre o Executivo.

Gráfico 1 - Custo médio da coalizão em porcentagem para o período de 2013-2014

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos de Abranches, 2013, p. 291-295.

A relevância dessa alteração não fica subordinada somente ao âmbito político. Embora, já estivesse em curso certo fluxo de alterações regimentais das normas internas do Congresso Nacional que disciplinavam o emendamento e o processo alocativo durante a discussão do orçamento anual, desde as alterações compreendidas na CMO entre o período de 2007 a 2011 (FARIA, 2023); é a partir da LDO de 2014 que se instituiu as emendas individuais impositivas e, por consequência, tal tema seria incluído no projeto de emenda constitucional n.º 86/15, que, por sua vez, seria o início de mais dois fluxos de alteração infra-constitucional e constitucional das regras orçamentárias, dando abertura, ao que Faria (2023, p. 304) chama de “triangulação normativa”.

Todavia, antes de prosseguirmos na visualização jurídica das alterações levadas a cabo pelo Poder Legislativo neste processo sub-reptício de mudanças normativas, é imperioso compreendermos o contexto político e o fundo ideológico que continha a saga pelo orçamento impositivo.

Em 6 de maio de 2014, com publicação dos discursos transcritos pela ata 117ª, da 54ª legislatura, o próprio presidente da Câmara dos Deputados ao discutir a Proposta de Emenda à Constituição nº 358, de 2013, afirmou o que segue:

Quando cheguei a esta Casa como Presidente, percebi o porquê, a dificuldade de finalizar esta proposta, as incompreensões, a engrenagem difícil de mudar ou de

quebrar. Mas, Srs. Parlamentares, quem está nesta Casa há 44 anos sabia que o procedimento de liberação de emendas parlamentares não poderia continuar como estava.

Eu, como Líder do PMDB, tendo 11 mandatos nesta Casa, digo que quem mais liberou emenda, pelo tempo, certamente deve ter sido a minha pessoa, como Deputado Federal de um pequeno Estado, o Rio Grande do Norte. Mas eu sei as humilhações que eu sofria todo o ano, para liberar pequenas emendas para o meu Estado e para os meus Municípios. E mais, sei do preconceito contra essas emendas.

Se escândalos e irregularidades há no Orçamento, não são essas emendas as suas causas, não estão nessas simples emendas as suas razões, nem eu dou, com todo o respeito, a nenhum tecnocrata, de qualquer governo, melhor qualificação para apresentar orçamento, emendas, propostas e recursos do que a cada Parlamentar, que conhece a realidade dos nossos Estados e Municípios. (Palmas.)

Não aceito, portanto, preconceito. As emendas que nós trazemos aqui são direito nosso. Elas não chegam às mesas ministeriais. [...]

Então, eu faço um apelo a esta Casa. Esta é uma das propostas mais importantes que esta Casa vai votar e que diz respeito à sua altivez, à sua independência! E eu falo em relação aos governos de ontem e aos governos de hoje. Eu fui Líder, Deputado Eduardo Cunha, por 6 anos da bancada do PMDB. Quando eu ia despachar as emendas do meu Estado, vinha o constrangimento: no corredor, 10, 12, 15 Deputados para serem atendidos por um funcionário que ia dizer “sim” ou “não”, o quanto “sim” e o quanto “não”!

Isso é uma falta de respeito ao Parlamentar, ao Parlamento e ao Legislativo! (Muito bem! Palmas.) Isso tem de acabar! E, como Presidente desta Casa, com tanto tempo aqui, se eu não ajudar a fazê-lo, mais difícil será para que outro o faça.

Então, faço um apelo a todos os Líderes, a todos os partidos: esta decisão hoje diz respeito à nossa dignidade, à nossa vida, à nossa história e, sobretudo, ao Parlamento brasileiro! (BRASIL, Diário da Câmara dos Deputados, ano LXIX, nº 64, 2014, p. 181-182)

O anseio Parlamentar pelo orçamento impositivo, tinha como discurso central a “alforria” do Poder Legislativo em relação ao Poder Executivo, essa concepção pode ser observada em outros discursos de parlamentares nesse mesmo dia 06 de maio de 2014. Beatriz Rey (2023, p. 16) descreve algumas falas do Deputado Danilo Forte (PMDB-CE), que em discurso proferido na mesma seção legislativa sobre a impositividade das emendas orçamentárias individuais proferiu o seguinte: “nós, pela primeira vez, conseguimos impor uma vontade própria do poder Legislativo sobre o poder Executivo”.

A votação em primeiro turno da PEC nº 358, de 2013, foi concluída na Câmara dos Deputados em 16 de dezembro de 2014, ao final do biênio de Henrique Eduardo Alves como presidente da Casa. E aqui chegamos a outro importante personagem desse estudo, o Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

4.3 A fragmentação do apoio parlamentar a Dilma Rousseff e os efeitos na Governabilidade

A relação do Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ) com a presidência da República de Dilma Rousseff sempre se mostrou complicada, e, certamente, essa indisposição

política ajudou na reformulação do arranjo jurídico-institucional do orçamento público e na amalgama do presidencialismo de coalizão.

Segundo Abranches (2018), desde 2011 o Deputado Eduardo Cunha já se indispunha com a Presidente da República; entre os fatos por ele narrado, está o episódio de controle das estatais, mais especificamente, o controle de Furnas. Em matérias publicadas nos jornais à época, tanto Henrique Eduardo Alves quanto o próprio Eduardo Cunha, ambos do PMDB, não admitiam perder o posto e a capacidade que tal estatal tinha de fornecer capital político e econômico para os deputados⁶⁶.

O episódio apenas revelaria o nível de influência que o PMDB tinha alcançado perante a necessária relação entre Legislativo e Executivo. O deputado Eduardo Cunha nesse xadrez sempre foi muito influente. E como relatou Marcos Nobre (2013, p. 140) a respeito desse período “o *pemedebismo*” poderia “aceitar certo atraso ou mesmo um parcelamento no pagamento se sua parte do butim. Mas nunca perdoa uma dívida.”

Ocorre que nesse jogo de poder travado entre a Presidente e a sua base de apoio parlamentar, em seu primeiro mandato, levaria mais à frente, em seu tenso segundo mandato, a própria queda da Presidência de Dilma Rousseff, haja vista a forte influência de Eduardo Cunha nesse processo, já como presidente da Câmara dos Deputados.

Ainda em 17 de dezembro de 2011, em entrevista publicada na Folha de São Paulo⁶⁷, Dilma rechaçava a interferência de partidos em seu governo, ocorre que, justamente essa posição, afetava aquilo que Eduardo Cunha e os parlamentares da base mais tinham interesse, o exercício do “controle das políticas e recursos públicos” (ABRANCHES, 2018, p. 276).

A queda de braço entre a Presidente e o *pemedebismo* de Eduardo Cunha e seus asseclas, apenas escancarava a precariedade do arranjo de governo herdado. Em 2013, após a aprovação do texto básico da MP dos Portos, por 266 votos a 23, a maioria dos Deputados, orientada pelo executivo, derrubou emenda aglutinativa de Cunha por 270 votos a 172, respectivamente. O Deputado considerou a rejeição uma traição ao ajuste arduamente costurado com o Vice-Presidente, Michel Temer, e declarou que a partir desse momento apoiaria somente os projetos do governo que tivessem o apoio consensual da bancada de seu partido

⁶⁶ Vide matéria disponível em

<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/02/04/interna_politica,235985/indicacao-de-dilma-para-furnas-cria-fissuras-entre-parlamentares-do-pmdb.shtml> Acesso em 14/09/2024

⁶⁷ Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/15340-dilma-rechaca-interferencia-de-partidos-em-seu-governo.shtml>> acesso em 14/09/2024

(ABRANCHES, 2018). Para Nobre (2013, p. 141) esse fato marcava o início da derrocada do arranjo de governo praticado até aquele momento:

[...] nos primeiros testes importantes em que o governo necessitou de sua base – no mês de maio de 2013, na emblemática votação da chamada MP dos Portos –, a crise, especialmente com o PMDB, chegou ao limite da ruptura. O diálogo com as ministras Ideli Salvati e Gleisi Hoffmann foi simplesmente rompido, mostrando a instabilidade do arranjo. [...] colocaram a descoberto não somente um modelo de gerenciamento político e econômico herdado do governo Lula, mas a lógica de funcionamento do sistema político como tal.

Mesmo após a sua reeleição, Dilma Rousseff permaneceu enfraquecida defronte sua base de apoio parlamentar e, por sua vez, Eduardo Cunha ganhava espaço. Na sucessão para as direções do Congresso, em fevereiro de 2014, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) foi eleito presidente da Câmara, com 267 votos, contra 136 votos em favor de Arlindo Chinaglia, candidato apoiado pela presidência. Esse fato, curiosamente, é pouco influente nas análises científicas sobre o funcionamento da democracia ou mesmo no que concerne a natureza de sua composição jurídica e econômica, porém, segundo Ivo M. A. Corrêa (2024, p. 88):

Os Presidentes das Casas, apesar de serem figuras cruciais no presidencialismo de coalizão e personalidades de notoriedade pública, têm recebido menos atenção dos pesquisadores. Alguns poucos trabalhos têm se debruçado sobre os atributos que influem na seleção dos Presidentes da Câmara, apresentando resultados distintos em torno da preponderância de variáveis relacionadas à vida partidária ou à experiência do candidato no Legislativo para explicar o sucesso dos candidatos (SANTOS, 2001, p. 171; SILVA JÚNIOR; FIGUEIREDO FILHO; PARANHOS; ROCHA, 2013, p. 300-301). Um dos autores sugere que essa variação pode estar relacionada à força do Presidente e da coalizão governamental dentro do Parlamento - se forem capazes de eleger o seu candidato com tranquilidade, os atributos partidários seriam privilegiados sobre os legislativos.

De acordo com Abranches (2018, p. 267) nessa eleição da presidência da Câmara o Partido dos Trabalhadores, partido da sigla do Presidente, saiu extremamente enfraquecido institucionalmente perante o Congresso:

O PT ficou fora da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Isso significava menor poder de barganha com os pares. [...] Eduardo Cunha assumiu em atitude de desafio ao governo, detalhou sua agenda para o ano legislativo, com vários projetos indesejados pelo Planalto.

Desta forma, no que se refere a esse período histórico, é necessário acentuar à observação do processo legislativo do orçamento, tendo em vista que, a presidência de Eduardo Cunha soube como ninguém dar início a corrosão de dentro para fora dos arranjos políticos-institucionais praticadas até então pelo poder Executivo, energizando, não por acaso, as

modificações de impositividade do orçamento e das emendas parlamentares a partir da utilização sua influência na aprovação da PEC n.º 358, enquanto liderança partidária e institucional.

Já em 2014, o parlamentar acuado por acusações que o levariam a prisão⁶⁸ e insatisfeito porque o poder executivo não tomava medidas para conter as investigações, iniciou um processo de fritura da presidente no âmbito congressional. O parlamentar criou uma dissidência que foi se expandindo-se gradualmente, até que a coalizão se desfez. Tendo amplos poderes como Presidente da Mesa, começou a colocar “parlamentares de oposição no comando de CPIS e comissões especiais sensíveis para o governo” (ABRANCHES, 2018).

Mas, sem sombra de dúvida, o golpe final na relação com Dilma Rousseff se deu a partir do cumprimento de uma de suas promessas feitas para sua eleição como Presidente da Câmara, que era a de “colocar imediatamente em pauta a votação em segundo turno da Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo, o que ocorreu em 10 de fevereiro de 2015, com 452 votos favoráveis e apenas 18 votos contrários” (FARIA, 2023, p. 321). Este fato político era caudatário de uma série de fenômenos institucionais significativas para a “autonomia” do Poder Parlamentar e para o funcionamento do presidencialismo de coalizão; de acordo com a percuciente análise de Marcos Nobre (2022, p. 170):

O segundo governo de Dilma Rousseff, a partir de 2015, já não conseguia funcionar nos mesmos termos em que todos os governos nas últimas duas décadas. O ajuste fiscal aprovado entre maio e julho de 2015 não só não ajudou como acabou deteriorando ainda mais as condições da governabilidade. Para fazer ajuste maior, o governo teria de ter cortado ainda mais orçamento, dizimando por inteiro o investimento público, já que aumentar a carga tributária estava fora de questão. Não por acaso, Eduardo Cunha anunciou seu rompimento com o governo ao final dessa etapa, em julho de 2015. Também não foi um acaso o fato de, em março, ter sido aprovado o chamado orçamento impositivo das emendas parlamentares individuais. Afinal, não é em qualquer circunstância que o pemedebismo pode se dar o luxo de ver o presidente da Câmara declarar guerra à presidência da República. Alguma garantia precisa existir. Mesmo que não seja a que parlamentares aceitariam em tempos de pemedebismo em pleno funcionamento. Mesmo que metade dos valores devesse ser destinada à área da saúde, mesmo que a garantia de execução das emendas tivesse o limite de 1,2% da receita corrente líquida, ainda assim isso significou, em 2015, em valores nominais, cerca de 10 bilhões reais.

Certo era que, o presidencialismo de coalizão se afundava na crise política também, considerando que o modelo já não fornecia, ainda segundo Nobre (2022, p. 170), duas garantias que outrora tinha a capacidade de entregar ao sistema político: “acesso efetivo aos fundos públicos e proteção contra as investidas da Justiça”.

⁶⁸ Vide matéria disponível em < <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/10/veja-acusacoes-contra-eduardo-cunha.html> > acesso em 14/09/2024

Ou seja, a impositividade das emendas individuais apenas acabou por destroçar a governabilidade da Presidência de Dilma Rousseff, pois, Eduardo Cunha, seu principal algoz, sabia manipular muito bem os anseios do poder Parlamentar e do chamado “*baixo clero*”:

Cunha, ambicioso e obstinado como poucos, soube conectar-se com a alma frustrada e complexada do chamado baixo clero da Câmara, que é maioria e que sempre teve a consciência de não contar e não poder participar das grandes decisões. Costumam ser peões usados por seus partidos como depósitos de votos. Cunha soube mimetizar-se com eles ao oferecer-lhes a recuperação de suas antigas frustrações e impulsionar sua autoestima ferida. (ARIAS, 2015, s/n)

Tais episódios somados com a saída oficial da “articulação política” de Michel Temer, também em 2015, marcaram “o início da dispersão irremediável da coalizão, cujos partidos gravitariam rumo a outras lideranças” (ABRANCHES, 2018, p. 304).

Não menos relevante, é o fato de que as alterações orçamentárias não cessariam com a impositividade das emendas individuais, essas alterações constitucionais foram apenas a ignição de um processo que se estendeu no tempo e ultrapassou a presidência da Câmara de Eduardo Cunha.

O Parlamentar utilizava, inclusive, os poderes discricionários que possuía no âmbito da relação constitucional entre os poderes, de maneira a se beneficiar e proteger a si mesmo de eventuais retaliações, emparedando a presidência:

Eduardo Cunha, no exercício da Presidência da Câmara, sofreu representação por quebra do decoro parlamentar: era acusado de manter contas não declaradas no exterior, a propósito das quais havia se omitido quando indagado na CPI instaurada no Congresso para investigar a corrupção na Petrobras. Os votos de dois deputados do PT foram decisivos para a abertura de processo disciplinar na Comissão de Ética da Câmara dos Deputados, o que ocorreu no dia 02 de dezembro de 2015. No mesmo dia, Cunha decidiu determinar o processamento da representação de impeachment formulada por Miguel Reale Jr., Hélio Bicudo e Janaina Paschoal. Sem os votos dos deputados do PT, o processo disciplinar não teria início no Conselho de Ética – a votação se deu por 11 a 9. O processo de impeachment nasceu, assim, maculado por eloquente desvio de finalidade: a abertura do processo fora ato de retaliação. (SOUZA NETO, 2020, p. 101)

Após a autorização do impeachment de Dilma em 17 de abril de 2016, pela Câmara dos Deputados, e o fim do julgamento político-jurídico do processo em 31 de agosto de 2016, o parlamentar ante ao avanço das investigações da lava-jato, apenas duas semanas após a derrocada da coalizão petista, Eduardo Cunha teve o seu mandato cassado em 12 de setembro

de 2016⁶⁹ e, em 19 de outubro do mesmo ano, após sua cassação, o Parlamentar foi preso e levado a Curitiba, centro da operação Lava-jato à época⁷⁰. Mas o fluxo de sobrepujança do poder Parlamentar já tinha ganhado seu impulso, tendo em sua pessoa a figura central da contradição política que se desenvolveu nessa quadra da história institucional brasileira.

Em 14 de julho de 2016 o deputado federal Rodrigo Maia (DEM/RJ) assume como substituto a Eduardo Cunha, sendo eleito já em 02 de fevereiro de 2017, cargo que ocupou nos biênios 2017-2019 e 2019-2021. Assim como Henrique Eduardo Alves e Eduardo Cunha, Maia desempenhou um papel fundamental no redesenho das instituições orçamentárias durante o período em questão.

Embora, o Congresso já houvesse alcançado a vitória parcial no que se referia a impositividade das emendas individuais, sob a égide da presidência de Rodrigo outras alterações ganharam força, no que se refere ao tema do orçamento, a relação política entre essas alterações se revela ante as coalizões travadas.

Antes mesmo da queda de Eduardo Cunha, já havia sob estudo a PEC n.º 02-A, de 2015, que foi proposta pelo deputado Hélio Leite (DEM-PA), que em linhas gerais, apresentava a proposta de Emenda à constituição que requeria a alteração constitucional dos artigos 165 e 166, tornando obrigatório a execução das emendas coletivas ao PLOA, no montante de 1% sob a Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior (FARIA, 2023).

Aqui, cabe uma breve consideração. Ao longo desta pesquisa, sob o eixo explicativo das medidas jurídicas e institucionais que reorientaram o equilíbrio de poder em favor do Congresso Nacional no processo legislativo orçamentário, serão analisados de forma detalhada três principais direções de mudança: regimental, infraconstitucional e constitucional. Essas transformações serão exploradas com o objetivo de elucidar a natureza da coalizão governamental que se consolidou nos últimos anos.

Para a análise política do contexto histórico, considerando os eventos marcantes que caracterizaram o sistema político nesse período, observa-se que o processo de transformação constitucional atingiu seu ápice (ou limite) durante o governo Bolsonaro, marcado pela ausência de diálogo com o Congresso. Como hipótese política geral, adotar-se-á o pressuposto de que é esperado que os titulares de poderes estatais busquem ampliar suas prerrogativas enquanto restringem as dos demais (MADISON, 1993). Assim, a partir de tal

⁶⁹ Vide notícia disponível em <<https://www.camara.leg.br/noticias/497951-camara-cassa-mandato-de-eduardo-cunha/>> acesso em 16/09/2024

⁷⁰ Vide notícia disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-10/eduardo-cunha-e-preso-em-brasilia>> acesso em 16/09/2024

premissa, cabe explicar por que esse desejo obteve êxito desproporcional em favor do Poder Legislativo na institucionalidade brasileira atual.

O exercício do poder constituinte reformador demonstra a presença desse comportamento no Poder Legislativo brasileiro desde a promulgação da Constituição de 1988⁷¹. No caso do controle sobre a execução de emendas orçamentárias, deputados e senadores manifestavam há muito tempo o seu descontentamento com a atuação do Poder Executivo, a qual diziam ser marcado por injustificados contingenciamentos, arbitrariedades e chantagens⁷². A solução seria, na visão deles, a implementação do orçamento impositivo, deslocando parte do poder sobre a política orçamentária do Executivo para o Legislativo.

Rodrigo Maia, não foge a esse viés hipotético pois, segundo Nobre (2022, p. 185), muito embora, Maia tivesse abandonado a forte centralização exercida por Eduardo Cunha, adotando uma presidência muito mais branda no que se refere ao controle institucional do processo legislativo, dando espaço para manifestações de lideranças partidárias, seu atuar enquanto presidente foi sempre na direção de busca de fortalecimento do poder Parlamentar também:

Ao longo da quase tripla presidência de Rodrigo Maia, de julho de 2016 a fevereiro de 2021, houve uma tentativa de restabelecer a retomada do controle por parte das cúpulas partidárias. Para isso, Maia operou de maneira muito mais colegiada, abrindo mão, em muitos momentos, de exercer todos os poderes da presidência da Câmara tal como escancarados por Eduardo Cunha.

As emendas coletivas, nesse aspecto, foram o seu alvo primordial, ou seja, nada que não apontasse para a tática - duradoura no tempo - de fortalecimento Parlamentar. Segundo Faria (2023, p. 323), durante a presidência de Rodrigo Maia, “em 27 de junho de 2019 era publicada a Emenda Constitucional nº 100 e, em 27 de setembro de 2019, a Emenda Constitucional nº 102,” ambas constituindo “o ápice da reconfiguração da moldura constitucional orçamentária”.

⁷¹ Curiosamente, no caso brasileiro, aurores destacaram por muito tempo a debilidade do Poder Legislativo. Para Ames (1995), parlamentares tendem a se preocupar com questões paroquiais, deixando os temas mais importantes de relevância nacional a cargo do Executivo. Sadek (2017), por sua vez, identificou nas origens do ativismo judicial em matéria eleitoral a inércia do Poder Legislativo, que teria deixado um vácuo que foi ocupado pelo Judiciário. Não obstante tais análises, é fato que o Poder Legislativo, no contexto da Constituição de 1988, vem há tempos se valendo do poder constituinte reformador para ampliar restrições sobre os demais poderes. Antes das alterações na política orçamentária, pode-se destacar a EC 32/2001, que limitou material e cronologicamente o poder do Presidente da República de editar medidas provisórias, e a EC 45/2004, que criou o controle externo do Poder Judiciário e limitações à atividade jurisdicional, como a súmula vinculante.

⁷² As críticas são reiteradas, por exemplo, nos discursos realizados por parlamentares de partidos da oposição e da coalizão durante a tramitação da PEC 22/2000 – Senado Federal, da qual resultaria, futuramente, a EC 86/2015.

Entretanto, antes de prosseguirmos, o escopo deste item de análise não podemos esquecer a percepção do declínio de um dos sistemas de composição do presidencialismo de coalizão, tendo em vista que, a partir do desmonte da caixa de ferramentas institucionais formada pelos arranjos jurídico-institucionais de controle dos mecanismos discricionários da coalizão sob os moldes do presidencialismo (como a execução das emendas parlamentares), o presidente perdeu abruptamente a capacidade de controle e aprovação de sua agenda de projetos.

Sob a égide do Governo Temer⁷³, percebeu-se que “ocupar a posição de líder do cartel de venda de apoio parlamentar é incompatível com ocupar diretamente a presidência da República” (NOBRE, 2022, p. 186), fato que se agravou pela baixa capacidade do governo Temer na imposição de uma “coordenação transversal”.

A linha de administração do regime fiscal adotado por Temer era impopular. Seu plano de ação constituía-se basicamente no controle de gastos e no congelamento de investimentos. Não por acaso, a primeira medida sugerida pelo Presidente foi a PEC n.º 241, a qual resultou na Emenda Constitucional n.º 95:

O objetivo da EC n.º 95/2016 era fazer com que o Estado reduzisse despesas e investimentos para pagar juros da dívida. A Emenda *congelava* os gastos públicos primários (isto é: todos os gastos públicos, excluídos os relativos ao pagamento de juros da dívida pública) por 20 exercícios financeiros. Tais gastos só seriam corrigidos monetariamente, de acordo com a inflação do ano anterior (art. 107 do ADCT). Despesas com saúde, educação, previdência social, assistência social, investimentos em infraestrutura, que são primárias, ficavam congeladas. O “Novo Regime Fiscal” reunia o conjunto de medidas de austeridade mais severo já praticado em todo o mundo. Era rígido quanto ao critério adotado para conter os gastos: o congelamento, com simples atualização monetária. Era severíssimo quanto ao tempo de vigência: os gastos seriam limitados não só para o governo Temer; mas para os cinco governos seguintes. (SOUZA NETO, 2020, p.118-119)

Rodrigo Maia, neste ínterim obteve sucesso na aprovação da LDO n.º 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017) que impunha, dentre outras coisas, a *i*) - obrigatoriedade de execução de emendas de bancada e *ii*) - a identificação das programações decorrentes com RP-7. O Parlamentar conseguiu fortalecer sua esfera de poder já a partir da primeira fase do governo Temer, mediante a paralisia crescente da agenda da coalizão. O próprio Temer se escorava nesses acordos congressuais tendo em vista o seu frágil apoio popular. Nas palavras

⁷³ “A posse de Temer teria como significado produzir a adesão integral do Brasil a um modelo econômico contrastante com o que havia prevalecido nos últimos 13 anos e sido aprovado nas urnas em 2014. Não se tratava apenas de promover o ajuste fiscal, cuja necessidade contextual havia sido reconhecida também por Dilma, com a nomeação de Levy. Apesar do apoio da FIESP, cuidava-se, em parte, de despojar o Estado dos encargos associados ao esforço de conter o processo de desindustrialização.” (SOUZA NETO, 2020, p.117-118)

de Marcos Nobre (2022, p. 188) os “[...] acordos congressuais tinham passado a valer como acordos com o Executivo, cuja agenda só se distinguia daquela do Legislativo em sua busca de apoio social onde pudesse encontrá-lo”.

Pela análise geral da estratégia política trilhada por Temer, Abranches (2018) descreveu que, sucintamente, o governo Temer possuiu cerca de três fases distintas no que diz respeito a formação de sua coalizão:

O governo de Michel Temer dividiu-se em três fases distintas. Na primeira, Temer teve uma coalizão de rescaldo, nascida na articulação do processo de impeachment, em situação similar à de Itamar Franco entre o impeachment de Collor e o Plano Real. Essa particular coalizão de rescaldo tinha um diferencial político significativo. Embora o PMDB fosse o seu partido-pivô, como em todas as outras coalizões, pela primeira vez o presidente era do partido. Finalmente, o condomínio do poder do PMDB ocupava a Presidência da República. [...]

A segunda fase do governo Temer começou em 17 de maio de 2017, quando estourou o escândalo da gravação da conversa entre o presidente e Joesley Batista, um dos donos do grupo JBS. [...]

A terceira e derradeira fase Temer é a pré-eleitoral, em 2018. Refém desse acordo de conivência, o presidente tentou articular uma coalizão de governo para aprovar reformas como a da Previdência e fracassou. A coalizão desgarrou-se, Temer ficou cada vez mais isolado, e o Congresso cada vez mais paralisado. (ABRANCHES, 2018, p. 330-331)

Isto posto, a manutenção na presidência de Temer dependia do apoio Parlamentar; cabendo ressaltar que, embora, utilizando-se de táticas políticas diferentes de Dilma Rousseff, Temer igualmente foi tragado pelo mesmo fluxo de enfraquecimento do poder Executivo e fortalecimento do Congresso como novo detentor da chave de acesso à governabilidade da coalizão, inserindo-se aqui o tema das emendas parlamentares impositivas e o próprio processo legislativo orçamentário.

Assim, retornando nosso foco sobre os interesses do Congresso Nacional para com a coalizão e o orçamento público, o que se verifica não é paralisia alguma, mas o contínuo imobilismo em movimento da classe política dominante; Nobre (2022) ao tecer um breve histórico da coadaptação do Poder Legislativo para com os governos Temer e Bolsonaro, acertadamente sublinha a importância da tomada do orçamento pelo chamado “Centrão”.

4.3 A consolidação do “Novo Centrão” e a fragmentação do Congresso

Não por acaso, tal processo, consolidou-se com a ascensão à presidência de Rodrigo Maia e, posteriormente, obteve seu ápice com Arthur Lira (PP-AL). A estratégia central desse fluxo reformador do orçamento e sua executoriedade, era o de extirpar do ordenamento jurídico

financeiro nacional a possibilidade de tratamento desigual entre os parlamentares da base de apoio da coalizão e parlamentares de oposição; tratava-se da proposta jurídica do orçamento impositivo:

A instituição da impositividade das emendas individuais e de bancada teve por pretensão eliminar do ordenamento jurídico financeiro brasileiro a diferenciação dos parlamentares conforme sua adesão ao governo. Assim, desenharam-se regras que introduzissem no ordenamento jurídico o tratamento igualitário dos congressistas relativamente às suas emendas parlamentares. Procurava-se, simultaneamente, diminuir a discricionariedade do Executivo e conferir-se autonomia e garantia para que as emendas parlamentares não fossem limitadas pelo governo, em detrimento da responsividade eleitoral e orçamentária dos parlamentares. (FARIA, 2023, p. 345)

O modelo de gestão de Rodrigo Maia, aliou sua constância reformadora com a aprovação de mais duas Emendas Constitucionais fundamentais para o orçamento impositivo, as Emendas constitucionais n.º 100/19 e n.º 105/19. Seu estilo mais brando quanto aos arranjos jurídico-institucionais definidos pelo crivo das lideranças partidárias, exerceu um tipo de presidência menos deletéria para o governo provisório interessado a estabilizar certo modelo de governabilidade, como era o de Temer.

Acontece que com a eleição de Bolsonaro e seu discurso político contrário ao diálogo, inclusive para com o Congresso, o arranjo estabelecido em torno das emendas impositivas e do orçamento impositivo constitucionalizado, revelou sua importância para a manipulação da coalizão diante da inabilidade do Presidente.

Nesse quadrante, devemos conceituar hipoteticamente que, caso o Presidente da Câmara tenha um comportamento mais comedido e dialógico para com as lideranças partidárias, a institucionalidade pode acreditar em uma relação mais consensual entre os poderes, inclusive quanto a distribuição de emendas; ao passo que, caso o Presidente da Câmara tenha um comportamento autoritário e abusivo quanto aos poderes regimentais, a inviabilização do poder Executivo é incentivada pela própria coalizão, gerando um desequilíbrio entre os poderes, retroalimentada por uma disfuncionalidade orçamentária assim como aconteceu com Bolsonaro:

O sentido da utilização do orçamento impositivo – e de sua versão bolsonarista, o orçamento secreto – permite distinguir os dois momentos do governo Bolsonaro, antes e depois da chegada da pandemia ao país. Rodrigo Maia teve uma atuação muito mais colegiada, abrindo mão de utilizar todos os poderes que tinham saído da caixa de Pandora aberta por Eduardo Cunha em 2015. Esse padrão de atuação prosseguiu mesmo sob Bolsonaro, mas já com um sentido diferente. Maia recorreu ao orçamento impositivo basicamente como estratégia de defesa do Legislativo em oposição às constantes ofensivas de Bolsonaro contra o Congresso. (NOBRE, 2022, p. 198)

No primeiro biênio do governo Bolsonaro, Rodrigo Maia literalmente foi apelidado de primeiro-ministro⁷⁴. Diante da inabilidade do Presidente Bolsonaro, e a tática antissistema de entrega de recursos com liberdade para o Poder Legislativo tratar de tudo o que não diria respeito diretamente a sua base de apoio, Maia podia com o orçamento impositivo garantir a condução de uma pauta que fortalecia os interesses e projetos do Congresso (NOBRE, 2022).

Todavia, a estratégia de contenção de Bolsonaro pelo orçamento impositivo, começou a ruir com a pandemia e a assunção da negociação política para Arthur Lira e Ciro Nogueira, que deixaram Maia, oito meses antes do fim de sua gestão, completamente alheio com relação à “real distribuição de recurso governamentais para parlamentares” (NOBRE, 2022, p. 198).

A partir desse ponto, apesar da queda de Rodrigo Maia, devemos perceber que eclode uma nova forma de operar da coalizão, muito mais favorável ao poder Parlamentar. O novo Presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, conduzirá ao limite o *pemedebismo* de Eduardo Cunha⁷⁵, sendo que, o caráter impositivo do orçamento se torna apropriação secreta do orçamento⁷⁶, instrumentalizado primordialmente pelos interesses da base parlamentar encabeçada por ele próprio no seio do processo orçamentário:

[...] a eleição de Arthur Lira como presidente da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2021, representou não somente a retomada do modelo Cunha, mas seu aprofundamento a um ponto antes impensável. Não apenas, por exemplo, o colégio de líderes partidários se tornou uma formalidade vazia como também o controle de Lira sobre o conjunto de deputados passou a se dar individualmente, caso a caso, tudo sempre concentrado na sua coordenação e administração pessoal. Tal poder veio ancorado no chamado “orçamento secreto”, emendas sem autor claro e sem destinação conhecida, sob o controle de Lira. (NOBRE, 2022, p. 187-186)

A forma de operar, autorizada por Bolsonaro após seu acordo com Ciro Nogueira, e eficazmente implementada por Arthur Lira, certamente, instaurou uma nova forma operar da coalizão, o que não significa que ela tenha acabado. Não significa também que cairemos no discurso do senso comum sobre a presunção de ilegalidade das emendas de relator, haja vista, serem medidas amplamente previstas e utilizadas pelos governos anteriores, conforme exposto no capítulo anterior e no item 1 deste capítulo.

⁷⁴ O semipresidencialismo: quem ocupa espaços no vácuo deixado por Bolsonaro [...] disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/o-semipresidencialismo-quem-ocupa-espacos-no-vacu-deixado-por-bolsonaro>> acesso em 22/09/2024

⁷⁵ Congresso obtém volume inédito de verbas, mas aplicação é falha [...] disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/10/congresso-obtem-volume-inedito-de-verbas-mas-aplicacao-e-falha.shtml>> acesso em 21/09/2024

⁷⁶ Distorção nas emendas põe pequenas cidades no topo do ranking de verba por habitante [...] disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/07/distorcao-nas-emendas-poe-pequenas-cidades-no-topo-do-ranking-de-verba-por-habitante.shtml>> acesso em 21/09/2024

A constatação de despreocupação de Bolsonaro para com a construção da coalizão de governo, não quer presumir que Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff “fossem mais ideológicos ou convictos”, mas sim que tal comportamento - não interessando se convicto, desinteressado ou estratégico - ocasionou a possibilidade de que o Congresso tomasse “à frente da pauta legislativa” (TESTA, p. 62).

O Poder Legislativo avocou para si o papel do Executivo na proposição de políticas públicas entre os anos de 2018 a 2022; de acordo com Capellini (2018), a lógica estabeleceu seu funcionamento em três níveis: no atacado (de forma mais ampla), com a distribuição de ministérios; no varejo (em menor escala e concertação), com a liberação de emendas; e, no voto conforme a necessidade, sob demanda, também com a liberação de emendas:

Um caso emblemático do protagonismo do Legislativo com formulação de políticas públicas aconteceu durante a pandemia de Covid-19. Os parlamentares propuseram 96% das 2.377 proposições de lei relacionadas com o tema. Quase 52% dessas proposições foram aprovadas (o percentual de leis propostas e aprovadas pelo Executivo foi de 47% sendo que apenas uma era proposição de e não medida provisória, um tipo legislativo mais fácil de ser aprovado. (REY, 2023, p. 8)

A pandemia de COVID-19, aliás, está intimamente ligada a esse fenômeno. Considerando que Bolsonaro “não tinha coalizão de governo formada para aprovar importantes projetos em resposta à pandemia” (TESTA, 2023, p. 62), o Congresso Nacional, por meio de alterações institucionais, assumiu um protagonismo prático no planejamento de políticas públicas. Como exemplo relacionado à pandemia, destaca-se a aprovação do auxílio emergencial, cuja origem está no Congresso. “O deputado Eduardo Barbosa (PSDB-MG) foi autor da proposição, que foi modificada ao longo de sua tramitação: o governo Jair Bolsonaro propôs um teto de R\$ 200 para o benefício e os parlamentares aumentaram o valor para R\$ 600” (REY, 2023, p. 8).

No âmbito orçamentário, as emendas de relator ganharam proeminência, revelando uma estratégia institucional articulada por Arthur Lira. Apesar da falta de transparência, as emendas sob a rubrica RP-9 já tinham previsão e estrutura bem definidas para sua condução dentro da institucionalidade parlamentar, embora ainda sem utilidade plena na barganha da coalizão.

É importante observar que as emendas de relator sempre existiram nas definições legais. As emendas do relator-geral ao projeto de lei orçamentária vêm sendo utilizadas desde pelo menos 1946 (REY, 2022). O artigo 144 da Resolução 1/2006 estabelece que o relator-geral do orçamento pode apresentar quatro tipos de emendas: aquelas destinadas à recomposição de dotações e as voltadas para ajustes técnicos, isto é, correções de natureza técnica ou legal na

proposta orçamentária enviada pelo Executivo. A própria Resolução 1/2006 permite a apresentação de emendas do relator-geral além dos ajustes técnicos, desde que essas emendas sejam previstas no parecer preliminar (REY, 2022).

De acordo com Faria (2023), as emendas do relator-geral voltadas para correções técnicas e legais apresentavam uma média histórica de 66,70%. Já as emendas destinadas a acrescentar ou incluir dotações no projeto de lei orçamentária anual registraram uma média histórica de 33,30%, conforme a média ponderada do período entre o PLOA-2004 e o PLOA-2022, com base em dados extraídos e compilados dos Demonstrativos de Emendas de Relator-Geral por Modalidade (DERG).

O aumento das dotações em favor das emendas do relator, decorre, portanto, não do desejo de ampliação da coalizão, mas sim do desejo de controle estratégico, por parte de Arthur Lira, para indicar qual parlamentar receberá a emenda proposta; “a ampliação da transparência, no caso, decorreria de uma espécie de “dano colateral” (FARIA, 2023, p. 330).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 n.º 13.898/2019, determinou que se passasse a constar da Lei Orçamentária Anual (LOA) a delimitação das programações de despesas incluídas ou acrescidas (i) pelas emendas de comissão, às quais seriam atribuídas o identificar RP 8 (art. 6º, § 4º, inciso II, item 5) e (ii) as emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, às quais seria atribuído o identificador RP 9 (art. 6º, § 4º, inciso II, item 6)⁷⁷.

Sob o aspecto superficial, argumentou-se que a criação da rubrica RP-9 tornaria *rastrável* tal emenda, apenas escondendo o real motivo de centralização política desse arranjo:

[...] por tal motivo a alegação, política, de que se procurou dar mais transparência às emendas de relator-geral com a criação do RP-9 encobre o real objetivo, político, de criação do marcador orçamentário: o de ampliar a participação do Poder Legislativo na definição alocativa final, assegurando ingerência na execução da despesa. (FARIA, 2023, p. 331)

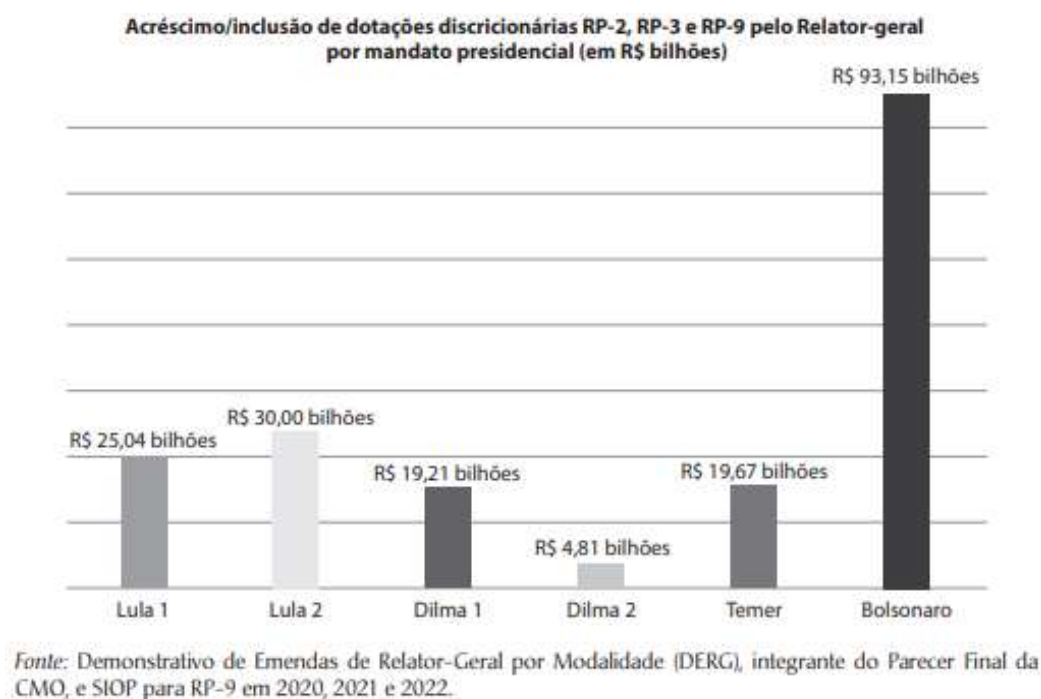
Ocorre que - ao darmos um passo atrás na história, no ano de 2019, verifica-se que no decorrer do devido processo legislativo, o Presidente da República entre vetos e justificativas na tramitação da norma, buscando maior apoio parlamentar (BILHÕES, 2021) por ocasião da apreciação do autógrafo da proposta de Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) n.º 51/19 expede-se veto ao art. 64-A; veto que gerou certo efeito dúplice, isto é, estendeu-se a obrigatoriedade e executoriedade para às emendas do Relator por efeito das reformas constitucionais, assim como, obliterou, silenciosamente, a exigência de indicação de beneficiário das emendas etiquetadas como RP 8 e 9 (emendas de comissão e relator) (BRASIL,

⁷⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113898.htm> acesso em 08 de junho de 2022.

2022). Tática jurídica que deu ao Presidente e parlamentares o liame jurídica de acomodar seus interesses de forma não republicana.

Para Beatriz Rey (2022, p. 20) o “presidencialismo do desleixo” de Bolsonaro⁷⁸, encontrou no “orçamento secreto” o eixo da relação entre Executivo e Legislativo. Faria (2023, p. 371) demonstra numericamente a relevância que o Legislativo adquiriu com o domínio de execução outorgado ao relator-geral. O governo Bolsonaro e sua coalizão, responsáveis por tal mudança, destinaram sozinhos mais recursos às emendas de relator-geral do que os cinco governos anteriores somados. Durante o primeiro governo Lula, o total de emendas de relator-geral foi de R\$ 23,6 bilhões, valor que aumentou para R\$ 78,5 bilhões no governo Bolsonaro. A seguir, um gráfico elaborado pelo pesquisador ilustra esses números.

Figura 5 - Acréscimo/inclusão de dotações discricionárias RP-2, RP-3 e RP-9 pelo relator-geral, por mandato presidencial (em R\$ bilhões)



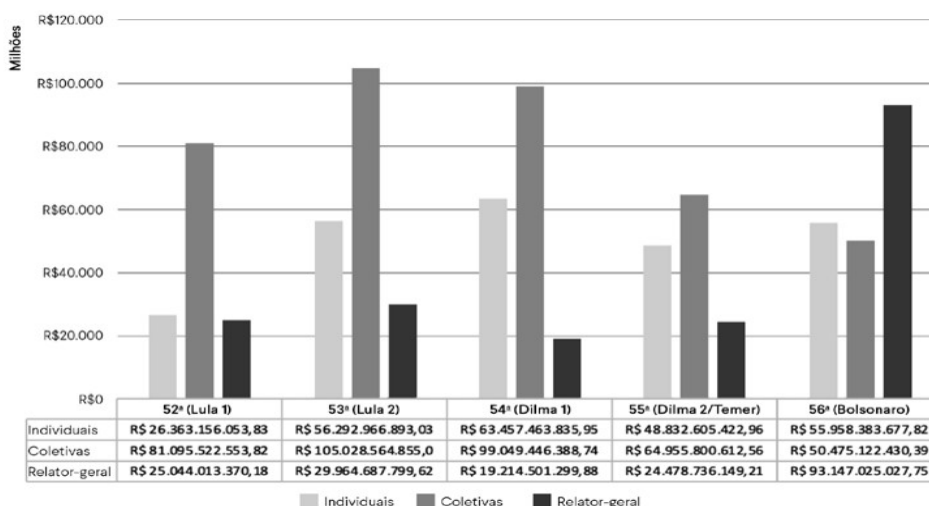
Fonte: FARIA, 2023.

Noutro giro, em obra que discute justamente a governabilidade e a formação da base no congresso nacional, Graziella Testa (2023, p. 73) apresenta numericamente a evolução

78 Relembrando o que foi dito na introdução dessa dissertação: “O estudo do orçamento sob a ótica do processo legislativo orçamentário e seu emendamento parlamentar, está, desta forma, intimamente ligado a análise de um dos critérios fundamentais para a medição da qualidade democrática, que é o controle do programa de planejamento do Estado”; cabendo indagar provocativamente, qual o nível de qualidade democrática se obtém quando o poder responsável pelo planejamento perde sua gerência e, simultaneamente, o poder fiscalizador também se torna executor?

do investimento em emendas de relatoria-geral executadas por Bolsonaro. Nesse mesmo sentido, segue abaixo figura contendo gráfico sobre tal percepção contrapondo as emendas individuais, coletivas e de relator-geral:

Figura 6 - Categorias de Emendas Parlamentares ao Orçamento por Legislatura



Fonte: Faria, 2023.

Tais dados nos levam a reconhecer empiricamente que com tal arranjo de governabilidade, autorizado à época pelo poder Executivo, tornaram o Congresso informalmente mais forte, deflagrando um desequilíbrio entre os poderes:

Para além de seu fortalecimento institucional, o Congresso ficou mais empoderado informalmente durante o governo Jair Bolsonaro. Isso porque o ex-presidente pouco usou as suas prerrogativas legislativas durante o seu mandato. Para descrever o modo de Bolsonaro governar, Limongi (2019) usou o termo “presidencialismo do desleixo”. Nos anos Bolsonaro, os presidentes da Câmara e do Senado se fortaleceram ainda mais diante do desinteresse do Executivo em agir como condutor de decisões. Entre 2018 e 2022, o país foi praticamente conduzido pelos presidentes dessas casas. (REY, 2022, p.19)

Embora não discordando da autora, deve-se ter em vista contudo que, uma das referências dessa pesquisa, conforme exposto no tópico do método é o mapeamento dos arranjos jurídicos-institucionais e sua intersecção com análises amplas da qualidade institucional democrática, sendo por princípio metodológico respeitar a necessidade de, antes de tecermos qualquer juízo analítico sobre o modo de operar do poder Parlamentar, relatarmos as mudanças estruturais no comportamento do Poder Legislativo e do próprio parlamentar brasileiro.

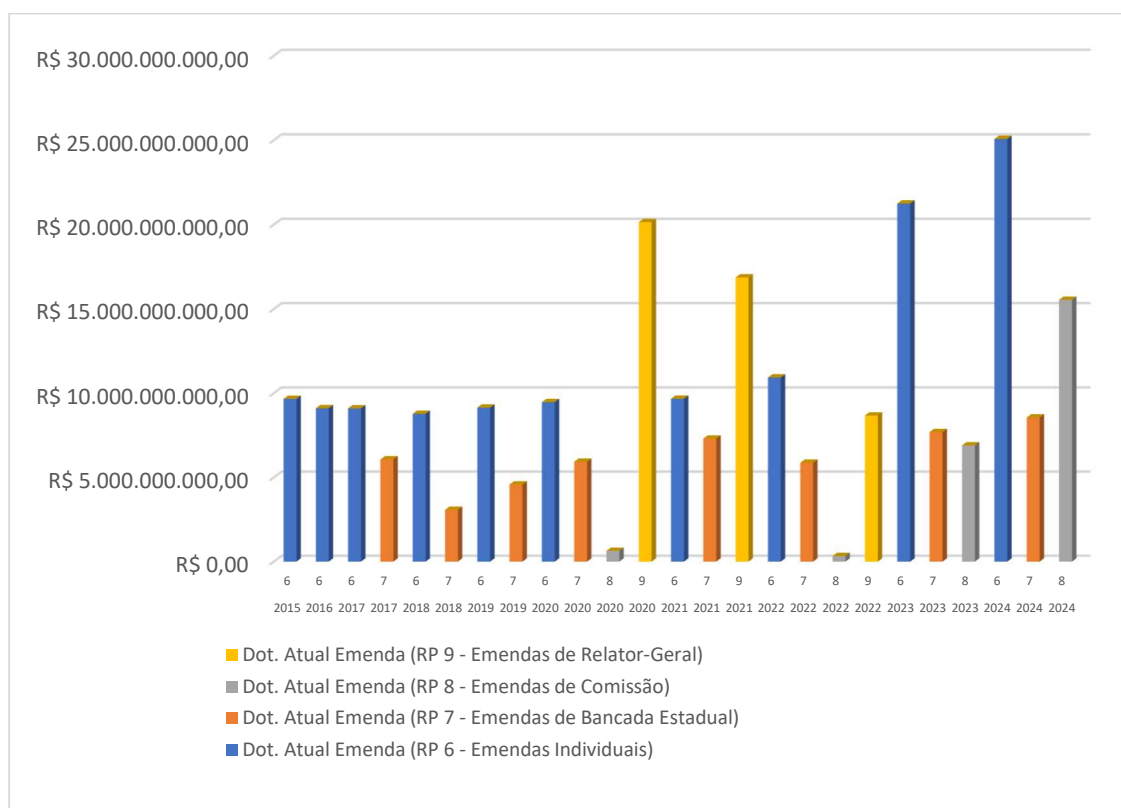
Não por acaso, o governo Lula III (2023-2026) e seu arranjo de governabilidade, da mesma maneira que Bolsonaro, tem sido compelido a desembolsar valores significativos

quanto as emendas individuais e de transferência especial. A emenda de individuais, inclusive é berço de onde se operam as chamadas “emendas PIX”, o novo formato do “orçamento secreto”, diga-se de passagem.

É possível observar o crescimento exponencial das emendas de comissão, apresentando apenas em 2024 um montante total previsto de R\$ 15.544.007.500,00 (quinze bilhões, quinhentos e quarenta e quatro milhões, sete mil e quinhentos reais). Ademais, as emendas de relator nos anos de 2020 e 2021 registraram crescimento notável, impulsionado pela regulamentação do identificador RP-9 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020 (Lei nº 13.898/2019). Esse mecanismo de negociação foi essencial para a coalizão entre Bolsonaro e o grupo conhecido como “centrão”, liderado por Arthur Lira. O valor dessas emendas alcançou a soma de R\$ 20.141.935.036,00 (vinte bilhões, cento e quarenta e um milhões, novecentos e trinta e cinco mil e trinta e seis reais) em 2020, e R\$ 16.865.000.000,00 (dezesseis bilhões, oitocentos e sessenta e cinco milhões de reais) para 2021. É importante destacar que os dados referentes às emendas de relator-geral anteriores a 2020 não estão presentes no gráfico a seguir, uma vez que o indicador RP-9 foi implementado somente a partir de 2020 por iniciativa do Presidente da Câmara dos Deputados.

A seguir, será apresentado um levantamento com base nos dados do Portal da Transparência, uma ferramenta mais próxima da gestão do Executivo, que permite consultar dotações de emendas de relator, de comissão, individuais e de bancada, mesmo para os períodos em que esses identificadores ainda não estavam formalmente estabelecidos.

Por fim, ressalta-se o aumento das emendas individuais após a implementação da sua obrigatoriedade em 2015 e das transferências especiais (as chamadas emendas PIX). Naquele ano, o valor das emendas individuais era de R\$ 9.663.342.341,00 (nove bilhões, seiscentos e sessenta e três milhões, trezentos e quarenta e dois mil, trezentos e quarenta e um reais), enquanto em 2024 já se registra um valor empenhado de R\$ 25.068.535.273,00 (vinte e cinco bilhões, sessenta e oito milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, duzentos e setenta e três reais). Segue abaixo gráfico extraído do painel orçamentário do sistema integrado de orçamento e planejamento federal, com dados contendo quase toda a quadra histórica até o ano de 2024 apresentando valores em bilhões de execuções de emendas orçamentárias em contraponto aos valores arrecadados em resultado primário dentre os anos de 2015-2024:

Gráfico 2 – Dotação de emendas por ano x Resultado primário

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Painel Orçamentário SIOP, 2024

Dentro dessa lógica, o próprio desenrolar deste capítulo visou apresentar o contexto dos acordos políticos que vigoraram desde os anos 1994 até - pelo menos - o último governo ainda em curso, descrevendo como tal sistema se “arranjou”, referindo-se à formação histórica da integração dinâmica de conjuntos específicos, como políticas públicas ou ações estatais, com base em atores sociais, normas, processos e instituições jurídicas compartilhadas.

No entanto, devemos ainda explorar as alterações institucionais e jurídicas quanto ao quadro organizativo da ação moldado pelo direito no processo legislativo e, brevemente, no controle constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Enfim, o que se almejou demonstrar, como contexto específico e preparatório para os outros ângulos descritivos, é que os parlamentares nas últimas décadas têm se mostrado “mais interessados em atuar como *lawmakers*” (REY, 2023, p. 12).

Dentre os outros ângulos descritivos, Beatriz Rey (2023, P. 12) aponta como alterações fundamentais para o atual desequilíbrio de poderes e responsabilidades: “as reformas institucionais de medidas provisórias (MPs) e emendas orçamentárias – ambas feitas para reduzir o poder de agenda do Executivo no processo legislativo”.

No mesmo sentido, Graziella Testa (2023, p. 63) ao analisar as mudanças institucionais na Câmara dos Deputados, no período de 2019 a 2023, em busca de responder à questão sobre o aspecto de fortalecimento ou centralização por parte de tal poder, indicou como mudanças fundamentais para a institucionalidade jurídica que mediava a relação entre os poderes, o que segue: “1) Plenário; 2) as comissões e o 3) processo de alocação das emendas do orçamento público na lei Orçamentária anual (LOA)”.

Embora, as primeiras duas alterações tenham sua importância para a compreensão do problema, por respeito ao recorte definido metodologicamente, focaremos nosso campo explicativo as alterações regimentais, infraconstitucionais, constitucionais e jurisprudências, finalmente.

Desta forma, descrever-se-á, brevemente, os fluxos de gestação do orçamento impositivo e os três grandes fluxos normativos fundamentais para sua ascensão em prerrogativas, sumarizados por Faria (2023, p. 303) como:

O primeiro dos fluxos de redesenho das regras orçamentárias adviria das normas regimentais internas do Congresso Nacional que disciplinam o emendamento e o processo alocativo durante a discussão do orçamento anual. O segundo fluxo normativo decorreria da combinação de regras inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, a partir do que denominei de “triangulação normativa” (FARIA, 2022b). O último, mas não menos importante fluxo, seria representado do transplante de tais normas para a moldura constitucional, sacramentando-as com maior estabilidade.

Ocorre que, superado essa descrição normativa, realizar-se-á uma análise também da jurisprudência sobre o tema, com foco específico no caso do julgamento da ADPF n. 850, que trata sobre o chamado “orçamento secreto” e sobre o caso atual, igualmente ADIn. n.º 7.697/DF, na qual se analisa as chamadas emendas PIX.

Nesse contexto, após o mapeamento de normas e suas mudanças para o período, retomaremos a interpretação contextual da política, revisando a coalizão partidária e as posições partidárias/ideológicas dominantes para o período de estudo, bem como a distribuição orçamentária pelo olhar das GND's (Grupo de natureza de Despesa). Pois acredita-se que, conhecendo o que nos antecedeu, poderemos olhar para o futuro de forma menos ingênua quanto ao tema das emendas ao orçamento e a coalizão de governo.

5 EXPANSÃO E CONTROLE DO ORÇAMENTO PELO LEGISLATIVO: DETALHAMENTO DOS ARRANJOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS

Ao examinar a racionalização do processo decisório sobre a política orçamentária e seus mecanismos de coordenação sob a ótica da institucionalidade federal, observa-se que a “insatisfação dos congressistas brasileiros com o predomínio do Executivo em matéria orçamentária sintetiza uma complexa teia de razões que abrangem desde questões técnicas até justificativas de ordem política.” (FARIA, 2023, p. 300).

Essa insatisfação deu início a um processo político e jurídico que resultou no uso cada vez mais frequente das emendas parlamentares como instrumento de pressão política. O poder Legislativo, por um lado, assume maior protagonismo e influência na formulação e execução do orçamento público; por outro lado, o arranjo jurídico-institucional tende a promover, ainda que de forma indireta, um Estado fragmentado e com interesses locais sobrepostos, onde o Executivo enfrenta dificuldades para planejar políticas públicas sem antes assegurar um volume significativo de emendas para a base de apoio parlamentar.

Assim sendo, defronte o contexto político e econômico narrado, importa agora descrevermos, detalhadamente, tais alterações jurídicas, para que possamos visualizar, com mais clareza, suas modificações e possíveis efeitos no funcionamento da coalizão de governo.

5.1 Direcionamento de alteração Regimental: o início da dominância legislativa ao orçamento

No cerne dessas mudanças, o primeiro direcionamento de alteração⁷⁹ no processo orçamentário é o redesenho regimental, elaborado, conforme discutido no capítulo anterior, desde a Resolução nº 1, de 2006-CN.

De acordo com Faria (2022, p. 16) no que concerne a organização temos como resoluções fundamentais:

O estabelecimento das normas de funcionamento da Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal se deu por meio de 04 (quatro) Resoluções principais, com suas respectivas alterações:
1. Resolução nº 1, de 17 de maio de 1991 (posteriormente alterada por meio da Resolução nº 1, de 1993-CN, de 3 de junho de 1993);

⁷⁹ Cabe frisar que, a ordem de análise dessas alterações toma como referência o estudo de Faria (2023) ao descrever o arcabouço institucional e legal do *emendamento* parlamentar. Em obra sobre o tema, o autor realiza uma organização das alterações recentes conduzidas e arquitetadas pelo Legislativo, organizando-as em fluxos regimentais, infralegais e constitucionais.

2. Resolução nº 2, de 15 de setembro de 1995;
3. Resolução nº 1, de 04 de outubro de 2001 (alterada pelas Resoluções 01, 02, 03/2003-CN e Ofício CN nº 823/2004); e
4. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006 (alterada pelas Resoluções nº 3, de 2008-CN; nº 3, de 2013-CN e nº 3, de 2015-CN).

As Resoluções nº 2, de 1995-CN, e nº 1, de 2001-CN, ainda preservavam uma organização institucional mais favorável às coalizões e à governabilidade do Presidente da República. Durante as duas primeiras décadas da atual Constituição, a formação dos arranjos jurídico-institucionais permaneceu ancorada em uma estrutura burocrática que apenas redefinia as funções das instituições (NOBRE, 2022, p. 26), carecendo, portanto, de parâmetros práticos e constitucionais de governança efetiva. Assim, o redesenho regimental teve seu ponto de inflexão político apenas a partir do segundo mandato do governo Lula (2006-2010), quando se percebeu a necessidade de adotar uma estratégia de controle da Comissão Mista de Orçamento (CMO):

Desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), assim como em FHC 2 (1999-2002) e Lula 1 (2003-2006), utilizava-se da alternância entre os postos da presidência da CMO e da relatoria geral entre os principais parceiros da coalizão. Todavia, por opção política e estratégica, o governo Lula 2 modifica o costume da alternância na composição da CMO, assumindo o controle da relatoria-geral do orçamento em todo o segundo mandato (2007 a 2010), e entregando a presidência da CMO ao principal parceiro da coalizão (PMDB) pelo mesmo período. (FARIA, 2023, p. 305)

Neste ínterim, a resolução n.º 1, 2006-CN, imposta pela CPI da máfia das ambulâncias, vem a reboque pelo embate político acirrado por ano eleitoral, destacando novamente a relação tendenciosa entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no presidencialismo de coalizão. Segundo Sergio Abranches (2018), no último ano de seu primeiro mandato, o Presidente Lula (2002-2006) enfrentou pressão dos partidos aliados, tanto para evitar novos escândalos de corrupção, quanto para aprovar projetos que favorecessem sua reeleição. Essa pressão foi exacerbada pela "heterogeneidade ideológica" da coalizão, obrigando-o a oferecer contrapartidas financeiras mais elevadas (ABRANCHES, 2018, p. 238).

A resolução, contudo, destaca sua importância no contexto político institucional, pois, conforme mencionado anteriormente, refletia uma intenção parlamentar de tornar as emendas - especialmente as individuais - obrigatórias e mais exequíveis no futuro, estabelecendo um tratamento rigoroso e detalhado para essa prerrogativa orçamentária. A seguir, será abordado o tema do relator-geral, e essa resolução congressional voltará a evidenciar sua relevância institucional nos arranjos jurídico-institucionais estabelecidos.

A partir de 2008, observam-se pelo menos duas alterações regimentais significativas que contribuíram para a ampliação do poder Legislativo: (i) a criação do identificador de resultado primário (RP) e o controle da verba RP-3 como atribuições do relator-geral no âmbito da Comissão Mista de Orçamento (CMO), permitindo a tal figura maior manejo de interesses em favor dos parlamentares; e (ii) o aumento das autorizações disponíveis para as emendas de relatoria-geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA).

Efetivamente, o exame das regras centrais de funcionamento das instituições orçamentárias no âmbito congressual, representadas pelos pareceres preliminares (FARIA, 2022), permite a identificação de duas modificações bastante significativas no referido período da CMO (2008-2012): i. a utilização do identificador de resultado primário (RP) para a marcação orçamentária das prioridades do governo e a correspondente atribuição de controle da carteira RP-3 ao relator-geral no âmbito da CMO; e ii. a ampliação das autorizações conferidas para as emendas de relator-geral do PLOA. (FARIA, 2023, p. 306)

Criado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2002, o Identificador de Resultado Primário (RP) tinha, inicialmente, a função de auxiliar na execução orçamentária. Posteriormente, foi reconfigurado para destacar projetos prioritários do governo, como o Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI), por meio do RP-3, introduzido na LDO de 2007.

No exercício seguinte, a LDO de 2008 manteve o identificador RP-3 e vinculou as prioridades do governo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos (PPI), determinando que suas ações fossem registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Essa experiência foi fundamental para a criação do RP-9, que também desempenhou um papel central na definição das prioridades orçamentárias (FARIA, 2023).

Entretanto, para evitar digressões que extrapolem o período de análise, considerando uma visão geral sobre a centralização da Comissão Mista de Orçamento (CMO) nos governos FHC I e II, Lula I e II, outrora apresentada nos tópicos e capítulos anteriores, será relatado neste momento, somente, as alterações iniciadas com a retomada do compartilhamento de comando da relatoria-geral da CMO pelos partidos da coalizão governamental, a partir do governo Dilma Rousseff (2011-2016). Essa escolha se justifica, pois, tal fenômeno está alinhado com o segundo movimento de alteração regimental do orçamento em favor do Congresso Nacional.

Ao referenciarmos o método de análise histórica, proposto por Koselleck (1999), o contexto atual e a visão de suas reminiscências históricas, permitem-nos perceber que a ampliação das hipóteses de emendas do relator-geral culminaram na previsão incluída no PLOA

de 2021, nos seguintes termos: "acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual." Essa autorização representa o ápice da flexibilização da regra que proíbe o relator de apresentar emendas com o objetivo de incluir novos subtítulos ou aumentar valores em dotações já presentes no projeto de lei orçamentária (parágrafo único do art. 144 da Resolução nº 1, de 2006-CN). Devido à sua amplitude e generalidade, essa permissão acaba por anular a regra orçamentária fundamental relativa a tais emendas, transformando a exceção em norma (FARIA, 2023), revelando o quanto dessa construção institucional se desenhou no tempo.

A partir do parecer preliminar da LOA-2010⁸⁰, nota-se uma mudança importante devido à amplitude e generalidade das autorizações concedidas para as emendas do relator-geral no parecer preliminar. O parecer referente ao PL nº 46/2009-CN, dentre as 15 autorizações para as emendas do relator-geral, destaca-se nesse sentido ao conter as seguintes propostas normativas: “18.1.7. a alocação de recursos com foco em mobilidade e infraestrutura urbana, segurança e turismo, prioritariamente nos estados que sediarão a Copa do Mundo de 2014” e “18.1.8. o reforço de dotações orçamentárias nas áreas de agricultura, saúde, defesa, educação e outras apontadas pelos relatores setoriais”⁸¹. Essas eventuais autorizações passaram a ter contornos excessivamente amplos, dada a generalidade que permitem na alocação de recursos em várias áreas temáticas (FARIA, 2023). Tais propostas foram incorporadas à praxe regulamentar, ou seja, nascia neste instante o germe de um novo arranjo.

O parecer preliminar ao PL nº 59 de 2010 (PLOA-2011) trouxe 21 possibilidades de emendas pelo relator-geral, incluindo recursos para a Copa do Mundo de 2014, saúde, segurança e infraestrutura nos estados-sede, além de emendas para a Marinha, assim como, alterações em políticas públicas solicitadas pela equipe de transição e reforço para o Exército.

O parecer ao PL nº 28 de 2011 (PLOA-2012), o primeiro do governo Dilma, ampliou as autorizações para emendas do relator-geral, abrangendo benefícios à população idosa, apoio a produtores rurais, combate à pobreza extrema e ações para as Forças Armadas (FARIA, 2023).

Faria (2022, p. 46-50) destaca que, em relação aos pareceres preliminares sobre normas orçamentárias e à capacidade de emenda do relator-geral, é fundamental observar as mudanças a partir de duas vertentes: (a) a ampliação da competência temática para a

80 Disponível em

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/lei/lei_12214_26jan2010.pdf> acesso em 06/10/2024

81 Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2010/tramitacao/parecer-da-cmo>> acesso em 06/10/2024

apresentação de emendas pelo relator-geral e (b) delimitação dos recursos disponíveis ao relator-geral.

De fato, as autorizações de recursos disponíveis ao relator-geral no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) comportam várias situações que permitem a movimentação e alocação de verbas, conhecidas como identificadores de resultado primário (RP). Entre as principais hipóteses de crescimento desse poder, é possível citar:

i) - Recursos alocados pelo Relator-Geral - por emendas - que não necessariamente precisam respeitar a apuração do resultado primário para cumprimento da meta (art. 7º, §4º, item 4 e inc. III da Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021⁸²);

ii) - Utilização de 20% do Saldo da Reserva de Recursos: O Relator-Geral tem a autorização para utilizar até 20% do saldo da reserva de recursos, conforme o inciso III do art. 57 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Esses recursos são distribuídos entre as emendas de bancada e de comissão;

iii) - Cancelamentos Autorizados: O Relator-Geral pode autorizar cancelamentos de recursos que foram previamente alocados, conforme os limites quantitativos e qualitativos estabelecidos nos pareceres preliminares;

iv) - Alocação em Programações de Caráter Nacional: O Relator-Geral pode alocar recursos em programações que atendam a despesas de caráter nacional, conforme as autorizações específicas contidas nos pareceres preliminares;

v) - Abertura de Créditos Suplementares: O Relator-Geral pode também atuar na abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas, desde que atendidas algumas condições estabelecidas na legislação orçamentária.

⁸² “Art. 7º Os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento discriminarão a despesa por unidade orçamentária, com suas categorias de programação detalhadas no menor nível e dotações respectivas, especificando a esfera orçamentária, o Grupo de Natureza de Despesa - GND, o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos.

[...]

§ 4º O identificador de Resultado Primário - RP visa a auxiliar a apuração do resultado primário previsto nos art. 2º e art. 3º, o qual deve constar do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e da respectiva Lei em todos os GNDs, e identificar, de acordo com a metodologia de cálculo das necessidades de financiamento do Governo Central, cujo demonstrativo constará anexo à Lei Orçamentária de 2022, nos termos do disposto no inciso X do Anexo I, se a despesa é:

[...]

4. de relator-geral do projeto de lei orçamentária anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica (RP 9);

inc. III - primária discricionária constante do Orçamento de Investimento e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta (RP 4).

Disponível

em

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/Lei_14194/Texto_Lei.pdf> acesso em 08/10/2024

Referente ao crescimento do poder econômico dessas emendas, o Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) adquiriu autorizações que atualmente permitem a alocação e redistribuição de verbas consideráveis ao longo do processo orçamentário.

Compõe esse plexo de autorizações os seguintes recursos:

i) – Pode o relator-geral utilizar até 20% do saldo da reserva de recursos, conforme previsto pelo inciso III do art. 57 da Resolução nº 1, de 2006-CN. Esses recursos são distribuídos entre as emendas de bancada e de comissão, de acordo com as definições do Relator-Geral;

ii) - O Relator-Geral tem a discricionariedade de alocar recursos adicionais para as Relatorias Setoriais, influenciando assim as alocações durante o processo de negociação dos aportes que serão disponibilizados a cada Relator Setorial.

Nesse sentido, apresenta-se uma tabela explicativa que organizou essas alterações de forma resumida:

Quadro 4 - Principais alterações no processo orçamentário regimental e infraconstitucional

Localização de alteração regimental do processo orçamentário	Alteração jurídico-institucional
Resolução n.º 2, 2006-CN	I) - Expansão do número de artigos de 28, presentes na Resolução nº 1/1991-CN, para 161 artigos, refletindo uma sistematização mais abrangente das normas que regiam a Comissão Mista de Orçamento (CMO); II) - No que se refere à composição, ainda segundo Faria (2023, p. 220), a Resolução nº 1, de 2006-CN, redefiniu a estrutura da CMO, reduzindo o número de membros titulares de 84, como estabelecido pela Resolução nº 1, de 1993-CN, para 40 membros titulares, sendo 30 deputados e 10 senadores, com um número equivalente de suplentes; III) - Centralização do processo orçamentário na figura do relator- Geral da Comissão Mista de Orçamento (CMO).
LDO-2007	Reconfiguração do Identificador de Resultado Primário (RP) para o atendimento de prioridades em políticas públicas do executivo, governo Lula II.
LDO-2008	Manteve o RP-3 e vinculou as prioridades do governo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao PPI, determinando que suas ações estivessem registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)
LOA-2010	Amplitude e generalidade das autorizações concedidas para as emendas do relator-geral, 15 autorizações para as emendas do relator-geral.

- continua -

- conclusão -

Localização de alteração regimental do processo orçamentário	Alteração jurídico-institucional
LOA-2011	Ampliou as autorizações para emendas do relator-geral, abrangendo benefícios à população idosa, apoio a produtores rurais, combate à pobreza extrema e ações para as Forças Armadas.
Parecer preliminar PLN nº 18/2016-CN	Cancelamentos Autorizados pelo Relator-Geral; Alocação em Programações de Caráter Nacional; Abertura de Créditos Suplementares, dentre outras já existentes
Parecer CN Nº 2, de 2021	Acréscimo de recursos nas programações constantes do projeto de lei orçamentária anual.

Fonte: elaboração própria

O alargamento das hipóteses de apresentação de emendas pelo relator-geral, no entanto, não foi o único movimento de elevação do seu poder discricionário. Além de se entregar amplos poderes ao Relator (FARIA, 2023), alargou-se também o poder de influenciar na alocação na escolha de cargos estratégicos em favor do condomínio de poder, situação que pode ser exemplificada pela briga de Eduardo Cunha por Furnas⁸³ ou o domínio de Arthur Lira sobre a Codevasf⁸⁴. A implicação de polos se completa pois, empresas nacionais são as maiores detentores de cargos estratégicos e submetem suas expectativas orçamentárias, em regra, pela previsão de custeio do orçamento federal.

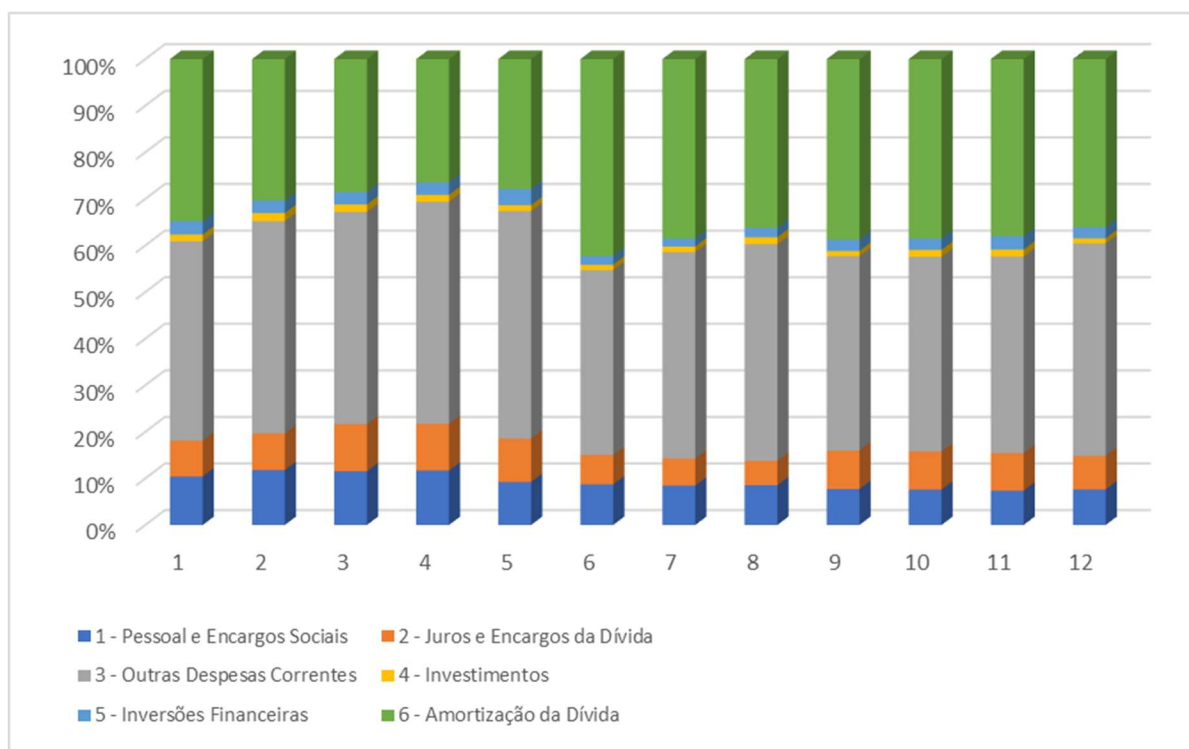
Neste ponto cabe contextualizar que, dotações relativas a custeio são referenciadas no bojo do orçamento federal pelo Grupo de Natureza de Despesas n.º 3 (GND 3), cancelamentos de investimentos como Grupo de Natureza de Despesas n.º 4 (GND 4), e, por fim, inversões financeiras⁸⁵ no Grupo de Natureza de Despesas n.º 5 (GND 5). Esses grupos instituídos ampliaram a operabilidade do relator-geral. A seguir, apresenta-se um gráfico extraído do Sistema Integrado de Orçamento Público (SIOP), ilustrando a evolução dessas despesas entre os anos de 2014 e 2024.

⁸³ Vide a reportagem, “Eduardo Cunha (PMDB-RJ) é relacionado a gastança em Furnas... Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/escandalos-no-congresso/eduardo-cunha-pmdb-rj-e-relacionado-a-gastanca-em-furnas.htm>> acesso em 03/11/2024

⁸⁴ Vide a reportagem do GLOBO, “Empresa da família de Lira atuou em obra da Codevasf paga com emenda de R\$ 1,1 milhão do presidente da Câmara”, disponível em <<https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2023/09/25/empresa-da-familia-de-lira-atuou-em-obra-da-codevasf-paga-com-emenda-de-r-11-milhao-do-presidente-da-camara.ghtml>> acesso em 03/11/2024

⁸⁵ Segundo a secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo: “Inversões Financeiras: despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas”. Disponível em <https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ArquivosLC/LC_131_Despesas.pdf> Acesso em 28/09/2024.

Gráfico 3 - Evolução dos empenhos entre 2014 até 2024 (1-12) por natureza de despesas Orçamentárias



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados extraídos do SIOP, 2024.

Em 2016, ano do *impeachment* de Dilma Rousseff, o valor total empenhado e as operações financeiras oriundas da movimentação de recursos pelo Relator-geral somaram R\$ 2.661.474,00 (dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quatrocentos e setenta e quatro reais). Em 2024, conforme os valores previstos no PLOA, observa-se um aumento para um total de R\$ 4.673.416,30 (quatro milhões, seiscentos e setenta e três mil, quatrocentos e dezesseis reais e trinta centavos). Ou seja, o valor dessas despesas mais do que duplicou.

Esse aumento de valores evidencia uma clara ampliação da influência parlamentar por meio dessas prerrogativas, sendo que a nomeação do relator-geral é feita por indicação do Presidente do Congresso. (Todo o processo de indicação pode ser consultado na Resolução nº 1/2001-CN, especialmente em seu art. 5º, §1º, em conjunto com o art. 9º, inc. I.)⁸⁶.

Nessa perspectiva, é importante destacar que a relevância dessas reformas regimentais para compreender a alteração do equilíbrio entre os poderes Legislativo e Executivo

⁸⁶ Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>> acesso em 07/10/2024

é incontestável. Todavia, o direcionamento das mudanças regimentais, por si só, não abrange a totalidade do arranjo orçamentário definido pelo Legislativo. Esse enfoque proporciona apenas uma visão parcial da complexa engrenagem que sustenta o funcionamento do Legislativo nacional. Para uma análise mais abrangente, é necessário considerar as consequências de outras alterações, como as alterações normativas infraconstitucionais e alterações constitucionais.

5.2 Direcionamento de alteração infraconstitucional e a implicação de polos institucionais

Conforme mencionado no item sobre as condições políticas do contexto histórico em que ocorreram as mudanças institucionais, afirma-se que uma possível alteração no equilíbrio de poderes estabelecido nas últimas décadas. Eventual alteração de equilíbrio que pode ter como fator determinante a obrigatoriedade das emendas individuais ao orçamento, conforme definido pela Lei n.º 12.919, de 24 de dezembro de 2013 (LDO-2014).

A Lei n.º 12.919/13, introduziu importantes mudanças no ordenamento orçamentário, destacando-se principalmente:

a) Obrigatoriedade de Execução das Emendas Individuais: A lei estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, marcando um avanço significativo na garantia de que as propostas dos parlamentares fossem efetivamente implementadas.

b) Identificação das Emendas: As emendas individuais passaram a ser identificadas com o código de resultado primário 6 (RP-6), facilitando o acompanhamento e a execução orçamentária.

c) Exceções à Obrigatoriedade: A lei também previu a excepcionalização da obrigatoriedade de execução das emendas em casos de impedimentos de ordem técnica, permitindo um certo grau de flexibilidade na aplicação das emendas.

d) Contingenciamento Proporcional: Foi estabelecido o contingenciamento proporcional das dotações de emendas individuais em relação ao conjunto das despesas primárias discricionárias, o que significa que, em situações de restrição orçamentária, as emendas individuais poderiam ser afetadas de forma proporcional às demais despesas.

Esse conjunto de alterações está definido na totalidade pelo art. 52 da LDO-2014, onde é possível observar que tal emenda individual ganhou como identificador de receita primária o número 6 (chamado de RP-6):

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), 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 execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

§ 1º 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.

§ 2º As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica; nestes casos, no empenho das despesas, que integre a programação prevista no caput deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até cento e vinte dias após a publicação da lei orçamentária, os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até trinta dias após o término do prazo previstos no inciso I deste parágrafo, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro, ou até trinta dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei ao Congresso Nacional sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; e

IV - se, até 20 de novembro, ou até 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.

§ 3º Após o prazo previsto no inciso IV do § 2º deste artigo, as programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão consideradas de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 2º deste artigo.

§ 4º Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no caput deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 5º 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 caput deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 6º Para fins do disposto no caput deste artigo, a execução da programação será:

I - demonstrada no relatório de que trata o art. 165, § 3º da Constituição Federal;

II - objeto de manifestação específica no parecer previsto no art. 71, I da Constituição Federal; e

III - fiscalizada e avaliada quanto aos resultados obtidos.

§ 7º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independente da autoria.

Esse dispositivo foi combinado com outra regra orçamentária, incluída na Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 (LOA-2014), que proibiu o cancelamento de programações resultantes de emendas individuais sem a concordância do autor, conforme estabelece o texto legal em seu artigo n.º 4, a saber:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou

acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas:

[...] § 6º Não se aplica a vedação de cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas mencionadas no caput deste artigo quando houver solicitação de seu autor ou indicação do Poder Legislativo.

Desta maneira, com a identificação do indicador de Resultado Primário (RP-6), a imposição da exectoriedade da emenda, azeitou a triangulação normativa em favor do Legislativo com a articulação de tais mudanças normativas, proibindo a modificação da programação resultante dessas emendas, diretamente na lei orçamentária. Segundo Faria (2023, p. 313):

[...] a *intangibilidade* de tais programações nasce, por completo, em decorrência desta triangulação normativa, que permitiu a devida amarração para a garantia da execução obrigatória das emendas, o acompanhamento de sua execução (RP-6) e a vedação para que créditos suplementares incidissem nas programações das emendas individuais.

No que diz respeito ao papel orientador do identificador de resultado primário, é pertinente destacar que, segundo a prática institucional, essa estratégia jurídica sempre foi direcionada para auxiliar na apuração do resultado da execução. Embora esse identificador não tenha sido incluído no Projeto de Lei Orçamentária de 2015, a alteração foi incorporada durante o processo legislativo de aprovação da Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (LDO-2015), que dedicou uma seção completa ao Regime de Execução das Programações Incluídas ou Acrescidas por Emendas Individuais. Essas normas infraconstitucionais foram importantes marcos de transição para as mudanças constitucionais nas disposições de poder sob o processo orçamentário.

Assim, a LDO foi o instrumento legal que possibilitou o desenvolvimento e amadurecimento das disposições relativas à execução obrigatória das emendas individuais, com duas LDOs abordando o tema antes da mudança constitucional (Emenda Constitucional n.º 86 de 2015). Além disso, as regras estabelecidas na LDO foram, desde o início, combinadas com disposições normativas na LOA, proibindo a alteração das programações decorrentes de emendas parlamentares (FARIA, 2023).

Itinerário identífico foi percorrido com as emendas de bancada e coletivas.

Na LDO de 2016, Lei n.º 13.242, de 30 de dezembro de 2015, foi incluído uma subseção específica sobre as emendas de bancada, com a clara obrigatoriedade de execução desse tipo de emenda, definido em seu artigo n.º 68, garantindo o “empenho e o pagamento

correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015.”⁸⁷

Em janeiro de 2016, a LOA-2016 proibiu o cancelamento de valores incluídos ou aumentados por meio de emendas individuais, assim como emendas coletivas, sem a concordância dos parlamentares⁸⁸. A partir da LDO-2017, estabeleceu-se também o mesmo conjunto normativo para as emendas de bancada, permitindo o acompanhamento de sua execução por meio do RP-7 e impedindo a alteração dessas programações, via créditos suplementares, sem a concordância do autor da emenda⁸⁹. Além disso, foi estabelecida a regra de contingenciamento proporcional às demais despesas discricionárias para as emendas de bancada⁹⁰, bem como a exceção à obrigatoriedade de execução em casos de impedimentos técnicos⁹¹ (FARIA, 2023).

Esse conjunto normativo em favor das emendas de bancada, assim como das emendas individuais, seguiu uma estratégia de incorporação desses preceitos ao texto constitucional, o que se consolidou com a aprovação da Emenda Constitucional nº 100, em junho de 2019.

Pragmaticamente, as emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9) passaram pelo mesmo processo de imposição infraconstitucional. Esses dispositivos foram introduzidos pela Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019 (LDO-2020). O próprio Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 638, de 3 de dezembro de 2019, propôs a alteração da LDO-2020 para reincluir as emendas de comissão permanente (RP-8) e as emendas do relator-geral do PLOA (RP-9) (FARIA, 2023).

Em janeiro de 2020, a Lei nº 13.978 (LOA-2020) foi promulgada com uma regra que autorizava a abertura de créditos suplementares, mencionando genericamente que essas alterações "não cancelem dotações decorrentes de emendas", em contraste com a referência específica às emendas RP-6 e RP-7 do ano anterior. O objetivo foi ampliar o tratamento conferido às emendas individuais e de bancada, estendendo-o a todas as modalidades de emendas parlamentares.

Assim, no que diz respeito a esse *direcionamento de alterações* jurídico-institucionais em favor das emendas parlamentares, observa-se uma estratégia recorrente

⁸⁷ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13242-30-dezembro-2015-782230-norma-pl.html>> acesso em 12/10/2024

⁸⁸ Art. 4º, caput, da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016), e inciso I do § 6º do art. 4º da Lei nº 13.332, de 1º de setembro de 2016, que alterou a Lei nº 13.255 de 14 de janeiro de 2016 (LOA-2016).

⁸⁹ Art. 72 c.c. alínea “e” do inciso II do § 4º do art. 7º da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017).

⁹⁰ § 3º do art. 62 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017)

⁹¹ Art. 63 da Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016 (LDO-2017)

adotada pelo Poder Legislativo, que compreendeu a importância de consolidar suas prerrogativas em todo o espectro institucional. Isso incluiu a regulamentação do processo ordinário de aprovação das normas orçamentárias, a imposição de execução da lei orçamentária e a mudança jurídico-institucional de suas capacidades de gerenciamento, progressivamente cristalizadas na Constituição.

Como elemento explicativo da dialética processual em que o fenômeno descrito se insere, pode-se afirmar que o processo legislativo orçamentário se consolidou em uma lógica que implica polos jurídicos, institucionais e políticos, favoráveis a discricionariedade do Congresso Nacional.

Cabe esclarecer que a expressão “*implicação de polos*” ilustra de maneira mais profunda as relações institucionais, ao respeitar o referencial teórico de mapeamento dos arranjos jurídico-institucionais e adotar uma perspectiva relacional-interdisciplinar. No entanto, retomando a análise de Faria (2023), é pertinente mencionar brevemente sua hipótese de *triangulação normativa* conduzida pelo Poder Legislativo, que, por sua vez, explica o movimento de impositividade orçamentária. Embora restrita a uma leitura jurídica, essa hipótese esclarece de forma didática a relação entre esses movimentos normativos específicos e o possível interesse político subjacente dos parlamentares:

Como se vê, a reestruturação da ordem orçamentária decorreu de uma triangulação normativa, que efetuou a combinação e o entrelaçamento de três regras fundamentais: i. execução obrigatória; ii. marcação de programações orçamentárias (RP); e iii. vedação às alterações da LOA sem anuência dos parlamentares autores das emendas. Com a impositividade das emendas ou obrigatoriedade de execução, a discricionariedade do Executivo passa apenas a corresponder, praticamente, ao exame de conveniência e oportunidade de realização do contingenciamento, que tem como parâmetro a proporcionalidade no caso das emendas e demais despesas discricionárias²⁰; com a marcação das programações decorrentes de emendas, os parlamentares conseguem rastrear e controlar o remanejamento e a execução de suas emendas; por último, com a vedação de alteração das programações orçamentárias decorrentes de emendas, impede-se que haja créditos suplementares que anulem parcialmente as dotações das emendas, sem que exista a anuência do parlamentar. Em síntese: a triangulação normativa garante a intangibilidade das emendas parlamentares (2023, p. 215).

A estratégia definida, contudo, não conseguiu alcançar sua cristalização constitucional em relação às emendas de comissão e do relator-geral, devido a um vetor externo ao poder Parlamentar, mas intrínseco ao funcionamento institucional: o direcionamento judiciário. Isso se deve ao impacto das decisões do Supremo Tribunal Federal sobre determinadas regras e processos legislativos orçamentários estabelecidos para as emendas do relator-geral (RP-9), proferidas no âmbito das Ações de Descumprimento de Preceito

Fundamental (ADPF) nº 850, 851 e 854, propostas respectivamente pelos partidos Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

Os direcionamentos constitucionais e judiciais serão abordados oportunamente; por ora, é importante compreender que a influência dessa "implicação de polos" igualmente se manifesta no mapeamento das alterações constitucionais e na validação dessas normas pelo crivo do poder Judiciário.

Nesse sentido, retornando a análise infraconstitucional, com o objetivo de sintetizar as mudanças jurídicas, será apresentado, a seguir, um quadro das principais mudanças infraconstitucionais relevantes para a dominância orçamentária do Legislativo:

Quadro 5 - Principais alterações no processo orçamentário infraconstitucional

Localização da alteração infraconstitucional do processo orçamentário	Alteração jurídico-institucional
Lei n.º 12.919/2013 (LDO-2014)	Estabeleceu a obrigatoriedade de execução das emendas individuais, identificadas com o código RP-6, permitindo a execução proporcional em casos de restrições orçamentárias e exceções em casos de impedimentos técnicos.
Lei n.º 12.952/2014 (LOA-2014)	Proibiu o cancelamento de emendas individuais sem a concordância do autor, reforçando a intangibilidade dessas programações.
Lei n.º 13.080/2015 (LDO-2015)	Reforçou a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e trouxe mudanças no regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas.
Lei n.º 13.242/2015 (LDO-2016)	Estabeleceu a obrigatoriedade de execução de emendas de bancada, permitindo o acompanhamento de sua execução por meio do identificador RP-7.
Lei n.º 13.957/2019 (LDO-2020)	Introduziu emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9), com a proibição de alterações sem a anuência dos autores das emendas.
Lei n.º 13.978/2020 (LOA-2020)	Ampliou a regra de proibição de cancelamento de dotações para todas as modalidades de emendas parlamentares, incluindo emendas coletivas.

Fonte: elaboração própria.

A cristalização dessas alterações ocorreu por meio do direcionamento legislativo em favor da constitucionalização⁹² de tais práticas; entretanto, por outro lado, um aspecto interessante a ser retomado é a simultaneidade das implicações de polos em que essas mudanças

⁹² Vide nota de rodapé n.º 35

se deram, evidenciando, assim, as interações políticas institucionais vigentes para cada transformação.

5.3 Consolidação constitucional e a cristalização das reformas

A partir de 2015, seis importantes emendas à Constituição Federal trouxeram mudanças expressivas na participação do Poder Legislativo na formulação e execução da política orçamentária. A questão política e sua articulação, já foram exploradas no tópico que descreve, justamente, o contexto parlamentar e seus interesses envolvidos em desfavor do modo de gestão da coalizão, definiremos agora as questões jurídicas institucionais.

Com o declínio do governo Dilma, o poder parlamentar demonstrou perspicácia e obstinação na alteração do arranjo jurídico-institucional orçamentário, a tática de implicação de polos políticos e jurídicos, atingiu seu ápice com as mudanças constitucionais impostas pelo próprio Congresso Nacional.

A emenda constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015, inaugura o chamado orçamento impositivo, que segundo Scaff (2015, p. 1) à época, tinha como efeito a queda do julgo centralizador do Executivo:

De toda forma, mesmo estas tímidas normas aprovadas já tem o poder de causar muitas modificações nas relações político-partidárias existentes, pois a liberação de emendas parlamentares deixará de ser uma espécie de moeda de troca nas relações entre o Congresso e o Planalto. Nem falo apenas do atual governo, mas de todos os governos do período democrático, em todos os níveis federativos, durante os quais se usou a liberação de emendas parlamentares para aprovar as matérias de interesse do Executivo junto ao Legislativo. Se o deputado votasse de acordo com o Planalto, as emendas seriam liberadas (mesmo que a conta-gotas); se votasse contra, não haveria liberação de recursos. Nos estados e municípios brasileiros esta mesma dinâmica existe e, tal como na União, é indiferente quais sejam os partidos na situação ou na oposição. A Emenda 86, embora tímida e circunstancial, se propõe a liberar o Legislativo do jugo do Executivo, o que é positivo (SCAFF, 2015, p. 1)

Esse escopo, certamente, revela a importância do recorte temporal escolhido, tendo em vista que a mudança constitucional sobre a discricionariedade orçamentária se assentou nesse período histórico de disputa entre narrativas.

Para ilustrar de forma mais clara as mudanças jurídico-institucionais trazidas pela Emenda Constitucional nº 86/2015 para o processo orçamentário e sua execução, no que se refere às emendas impositivas, utilizar-se-á tabela, com influência do estudo de Martins (2016), indicando as principais mudanças promovidas por tal Emenda Constitucional:

Quadro 6 - Resumo das principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 86 de 2015

Alteração promovida pela Emenda Constitucional n. 86/2015	Descrição
Obrigatoriedade de execução das emendas individuais	A Emenda tornou obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, limitadas a 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior.
Flexibilização das regras de contingenciamento	Permitiu que as emendas individuais fossem contingenciadas, desde que respeitada a mesma proporção das demais despesas discricionárias do orçamento.
Execução equitativa e impessoal das emendas	A execução deve ocorrer de maneira equitativa e impessoal, impedindo discriminação na distribuição dos recursos baseados na autoria das emendas.
Exceções à obrigatoriedade de execução	Foram previstas exceções à obrigatoriedade de execução em casos de impedimentos de ordem técnica, permitindo certo grau de flexibilidade para o Executivo.
Relatório sobre a execução das emendas	O Poder Executivo ficou obrigado a enviar relatórios detalhando a execução das emendas, o que aumenta a transparência e o controle sobre o uso dos recursos.

Fonte: elaboração própria

Muito embora, o orçamento tenha sofrido uma queda abrupta com o contingenciamento da Emenda Constitucional n.º 95 de 15 de dezembro de 2016⁹³ (conforme demonstrou o gráfico n.º 3, acima apresentado), sua importância para a coalizão e para os interesses do poder Parlamentar mantinham sua frente de alteração institucional em crescimento. Esse fenômeno efêmero também se explica muito pelo esvaziamento da coalizão governante:

O esforço fiscal para manter sua (Dilma) coalizão não havia sido pequeno. Contudo, sua eficácia fora decrescente. O ano já fechou com um custo médio de gestão da coalizão 5% menor em relação a 2014. No segundo semestre, de crise, paralisia e desagregação da coalizão governista, com a retirada progressiva dos partidos de centro, ele caiu muito, 72%, sobre o segundo semestre de 2014. Mas a média anual foi superior à de 2013, em 28%, à de 2012, em 32%, e à de 2011, em 31%. O pico do gasto fiscal com a coalizão se deu no segundo semestre de 2014, cresceu 42% sobre o mesmo período de 2013, e no primeiro semestre de 2015 cresceu 46% sobre o primeiro de 2014. (ABRANCHES, 2018, p. 309)

Nesse sentido, assim como exposto em tópicos anteriores, o Legislativo manteve seu movimento de tomada das prerrogativas de execução orçamentária, manipulando a coalizão sempre que possível, e o executivo seguiu em queda de credibilidade política.

⁹³ De acordo com Souza Neto (p. 118): “O Objetivo da EC n.º 95/2016 era fazer com que o Estado reduzisse despesas e investimentos para pagar juros da dívida. [...] O “Novo Regime Fiscal” reunia o conjunto de medidas de austeridade mais severo já praticado em todo o mundo.”

A Emenda Constitucional n° 100 de 2019 originou-se da PEC n° 2/2015, desdobrando-se em PEC n.º 34/2019 no Legislativo, sendo assinada por mais de um terço dos deputados da Câmara. A segunda votação na Câmara dos Deputados ocorreu em 05 de junho de 2019. Com exceção da liderança do Partido Novo, que deixou sua bancada livre para votar, todos os demais partidos orientaram suas bancadas a votar "sim". No final, o substitutivo da Comissão Especial foi aprovado com 448 votos favoráveis e 3 contrários apenas⁹⁴.

Embora essa Emenda Constitucional não traga grandes mudanças, ela incluiu pequenas, porém importantes, alterações para as emendas parlamentares de bancada, as quais merecem destaque: i) determinação de execução de “até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as programações orçamentárias provenientes de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal”; ii) fixação de “[...] 0,5% o percentual de restos a pagar que poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira das programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal”; e, por fim, iii) previsão de “possibilidade de contingenciamento dessas programações nos mesmos moldes já previstos para as emendas individuais” (SANTOS; GASPARINI, 2020, p. 378).

A seguir, uma tabela ilustrativa apresenta as principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional n° 100, de 2019:

Quadro 7 - Resumo das principais alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 100 de 2019 ao processo orçamentário brasileiro

Alteração promovida pela Emenda Constitucional n. 100/2019	Descrição
Execução de até 1% da receita corrente líquida para emendas de bancada	A EC 100/2019 determinou a obrigatoriedade de execução de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as programações orçamentárias provenientes de emendas de bancada de parlamentares de estados ou do Distrito Federal.
Percentual de restos a pagar	A emenda estabeleceu o limite de 0,5% de restos a pagar que poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira das programações orçamentárias das emendas de bancada de parlamentares de estados ou do Distrito Federal.
Possibilidade de contingenciamento das programações	A EC 100/2019 autorizou o contingenciamento das programações de emendas de bancada nos mesmos moldes já previstos para as emendas individuais, permitindo maior flexibilidade no ajuste do orçamento.

Fonte: elaboração própria

⁹⁴ Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2197160>> acesso em 15/10/2024

A despeito desse avanço evidente do Poder Legislativo, após a promulgação da EC nº 100/2019, cerca de quatro meses depois, foi aprovada uma nova reforma constitucional a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019. Para Faria (2023, p. 323), a Emenda Constitucional nº 102/2019 "complementaria o alcance do dever de execução das programações orçamentárias". Essa emenda acrescentou o §11 ao art. 165 da Constituição, nos seguintes termos:

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:
 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;
 II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
 III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

De forma simples, a obrigatoriedade de execução das programações advindas das emendas orçamentárias foi ampliada para todas as despesas discricionárias. No entanto havia um certo contrapeso, tendo em vista o estabelecimento de que tal obrigatoriedade estaria condicionada ao cumprimento das metas fiscais e limites de despesas, sem impedir o cancelamento de tais emendas parlamentares, se necessário, para a abertura de créditos adicionais. Além disso, essa regra não se aplicaria em casos de impedimentos técnicos devidamente justificados, conforme complementação normativa da LDO (FARIA, 2023).

As justificativas para a inexecução das programações fazem parte da prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (SANTOS; GASPARINI, 2020).

Contudo, ainda em 2019, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro, que acrescentou o art. 166-A à Constituição Federal, abordando a obrigatoriedade de execução das emendas individuais e introduzindo as categorias de transferências especiais e transferências com finalidade definida⁹⁵. As transferências especiais permitiram que os recursos fossem destinados diretamente ao ente federado beneficiado, sem a necessidade de convênio ou instrumento similar. Esses recursos passaram a pertencer ao ente no momento da transferência financeira e deveriam ser aplicados em programações finalísticas nas áreas de competência do Poder Executivo local. "Essas transferências ficaram conhecidas como as 'emendas PIX',

⁹⁵ 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.

resultando em uma inegável perda de transparência sobre a destinação final dos recursos transferidos" (FARIA, 2023, p. 325).

Conforme observado por Bijos (2021, p. 30), as ações de competência estadual ou municipal começaram a se beneficiar de "doações genéricas", rompendo o tecido de competências constitucionais estabelecido pelo pacto federativo:

Desde o PLOA 2020, parte das emendas individuais passaram a ser alocadas em favor da ação orçamentária “0EC2 – Transferências Especiais”, por meio da qual se viabiliza uma espécie de “doação genérica” da União em benefício de entes subnacionais indicados pelos autores das emendas. Pelo disposto no art. 166-A, § 2º, II, da Constituição, essas transferências destinam-se a financiar “programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado” (BRASIL, 1988). A ruptura da lógica federativa é flagrante nesse caso. O que se tem é o financiamento, por via do orçamento federal, de ações de atribuição dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios.

Do ponto de vista dos interesses parlamentares, a proposta de emenda obteve ampla adesão. A Emenda Constitucional nº 105/2019, originada da PEC nº 49/2019, foi aprovada em segunda votação na Câmara dos Deputados em 19 de novembro de 2019, com uma ampla maioria. Com exceção das lideranças do PSL, que liberaram a bancada, e do PSOL, que optou pela obstrução dos trabalhos, todas as demais lideranças partidárias recomendaram o voto "sim". No total, foram registrados 391 votos favoráveis, 6 contrários e 3 abstenções, além de 3 parlamentares que declararam "obstrução" e 2 que não votaram por prerrogativas regimentais⁹⁶.

Embora não tenham sido analisadas todas as etapas do processo legislativo, os resultados das votações em segundo turno na Câmara dos Deputados indicam um alto grau de convergência entre parlamentares de diferentes partidos, abrangendo uma ampla diversidade de ideologias e perspectivas.

A Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, foi promulgada em resposta ao contexto da pandemia de COVID-19, em que o Estado precisava controlar gastos enquanto fornecia o "novo Auxílio Emergencial para apoiar as famílias, em meio a pressões para o desmonte da estrutura de políticas públicas importantes para a sociedade brasileira" (DIEESE, 2021, p. 3).

A Emenda Constitucional nº 109/2021 (EC-109/2021) faz parte de um conjunto de mudanças constitucionais propostas pelo Ministério da Economia, visando controlar o crescimento das despesas obrigatórias permanentes nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, estados, municípios e Distrito Federal. O ponto central da emenda é a limitação dos

⁹⁶ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/resultadoVotacao>> acesso em 15/10/2024.

gastos com serviços públicos, semelhante à Emenda do Teto de Gastos (EC-95/2016), que restringe o crescimento dos investimentos em serviços públicos à variação da inflação por 20 anos. No caso da EC-109, foi introduzido um critério baseado na relação entre despesas e receitas correntes⁹⁷ para justificar o controle dos gastos públicos nos estados, DF e municípios. Para a União, o controle é baseado na relação entre as despesas obrigatórias primárias e o total das despesas primárias⁹⁸.

Todavia, é importante destacar que a Emenda Constitucional n.º 109/21, embora regule as prioridades do orçamento, não interfere na obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares previamente definidas. Isso sugere que a coalizão governamental priorizou a manutenção do investimento discricionário das emendas parlamentares, mesmo que isso implicasse em restrições para outras políticas públicas financiadas pelo Estado Social.

Esse enfoque foi mantido com a promulgação da Emenda Constitucional de n.º 114, de dezembro de 2021, que, entre outras mudanças, regulou o pagamento de precatórios e alterou regras que cuidavam do regime fiscal (ADCT art. 107-A)⁹⁹. A tendência continuou com a promulgação da chamada PEC da Transição, a Emenda Constitucional n.º 126, de dezembro de 2022, que “ampliou o teto de gastos em R\$ 145 bilhões de reais” (FARIA, 2023, p. 370) destinando “metade dos R\$ 19,4 bilhões previstos para as emendas de relator em 2023” para emendas individuais dos parlamentares, redistribuindo os valores que ficaram conhecidos como “orçamento secreto” (CASSELLA, BORGES, 2022)¹⁰⁰.

Essa divisão foi viabilizada pelo aumento do percentual da receita corrente líquida vinculada às emendas individuais. O limite de vinculação da Receita Corrente Líquida anual, anteriormente em 1,2%, foi elevado para 2%, sendo que deste total, 1,55% cabe às emendas dos deputados e 0,55% aos senadores.

A seguir, apresenta-se uma tabela que sintetiza a evolução institucional resultante das reformas constitucionais e legais ao longo do tempo:

⁹⁷ Receitas correntes são aquelas que se esgotam dentro do ano fiscal, incluindo receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza similar, além das receitas provenientes de transferências correntes da União ou dos estados. Já as despesas correntes referem-se aos gastos realizados no ano, voltados à manutenção de equipamentos e ao funcionamento dos órgãos.

⁹⁸ Despesa Primária, ou Não Financeira, refere-se aos gastos necessários para fornecer serviços públicos à sociedade, excluindo o pagamento de empréstimos e financiamentos. Exemplos incluem despesas com pessoal, encargos sociais e transferências para outros entes públicos.

⁹⁹ Disponível em <<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/emenda-constitucional-no-114/view#:~:text=Altera%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20e,Munic%C3%ADpios%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.>>> acesso em 16/10/2024.

¹⁰⁰ Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/21/congresso-promulga-pec-que-amplia-teto-de-gastos-por-1-ano-e-permite.ghml>> acesso em 16/10/2024

Quadro 8 - Evolução normativo-institucional no processo orçamentário

Norma	Principais Alterações	Impacto no Processo Orçamentário
Lei n.º 12.919/2013 (LDO-2014)	- Obrigatoriedade de execução de emendas individuais, identificadas com o código RP-6.	Garantiu a execução das emendas individuais e estabeleceu regras para contingenciamento proporcional às demais despesas discricionárias.
Lei n.º 12.952/2014 (LOA-2014)	- Proibição de cancelamento de emendas individuais sem anuência do autor.	Reforçou a intangibilidade das programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares, fortalecendo o poder do Legislativo sobre o orçamento.
Lei n.º 13.080/2015 (LDO-2015)	- Reforço da obrigatoriedade de execução das emendas individuais.	Trouxe novas regras para o regime de execução das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais.
EC n.º 86/2015	- Obrigatoriedade de execução de emendas parlamentares individuais.	Limitou a execução das emendas individuais a 1,2% da receita corrente líquida do exercício anterior, com metade destinada à saúde; estabeleceu a equidade na execução.
Lei n.º 13.242/2015 (LDO-2016)	- Estabelecimento da obrigatoriedade de execução das emendas de bancada.	Instituiu a identificação das emendas de bancada com o código RP-7 e previu o contingenciamento proporcional às demais despesas discricionárias.
EC n.º 95/2016	- Estabelecimento do teto de gastos públicos por 20 anos.	Restringiu o aumento das despesas primárias à inflação, o que impactou o financiamento de políticas públicas e alterou a dinâmica da execução orçamentária.
Lei n.º 13.957/2019 (LDO-2020)	- Introdução das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9).	Proibiu a alteração das programações sem anuência dos autores das emendas e permitiu maior controle sobre a execução orçamentária das emendas de comissão e relator-geral.
EC n.º 100/2019	- Obrigatoriedade de execução de até 1% da receita corrente líquida para emendas de bancada.	Introduziu a possibilidade de contingenciamento das programações das emendas de bancada nos mesmos moldes das emendas individuais e o uso de até 0,5% de restos a pagar.
EC n.º 102/2019	- Ampliação da obrigatoriedade de execução para todas as despesas discricionárias.	Subordinou a execução das programações orçamentárias às metas fiscais, permitindo o cancelamento para abertura de créditos adicionais.
EC n.º 105/2019	- Introdução das transferências especiais sem necessidade de convênio para emendas parlamentares.	Flexibilizou a destinação das emendas, permitindo que os recursos fossem aplicados diretamente pelos entes federativos beneficiados.
Lei n.º 13.978/2020 (LOA-2020)	- Proibição do cancelamento de dotações de emendas, inclusive coletivas.	Ampliou a regra de proteção das emendas individuais e de bancada para todas as modalidades de emendas parlamentares.
EC n.º 109/2021	- Introdução de critérios de controle de gastos com base na relação entre despesas e receitas correntes.	Focada no controle das despesas públicas, impactou o financiamento de políticas, mas preservou a execução das emendas parlamentares.
EC n.º 114/2021	- Alterações no pagamento de precatórios e no regime fiscal.	Alterou regras para o pagamento de dívidas judiciais e ajustou o regime fiscal, preservando a execução de emendas individuais.
EC n.º 126/2022	- Ampliação do teto de gastos em R\$ 145 bilhões para o orçamento de 2023.	Direcionou grande parte dos recursos liberados para as emendas individuais e de relator, conhecido como "orçamento secreto", com foco no atendimento a parlamentares.

Fonte: Elaboração própria.

Embora o longo processo de alterações normativas tenha atingido seu ápice, e as consequências do profundo redesenho das regras orçamentárias de 1988 são claras e inquestionáveis, como será discutido posteriormente em nossas conclusões, verificou-se um profundo processo de centralização dos poderes regimentais na figura do relator-geral que, por sua vez, é indicado pelo líder da coalizão que domina os interesses parlamentares.

Essas mudanças reduziram consideravelmente a discricionariedade executiva orçamentária do Presidente da República, que, para alcançar estabilidade no cargo e governabilidade nas ações que dependem da aprovação legislativa, deve inevitavelmente negociar com o Congresso.

Dito isso, para concluir o mapeamento institucional dos arranjos jurídico-institucionais que envolvem o poder parlamentar e o orçamento, é essencial analisar, ainda que brevemente, as decisões mais recentes do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. A análise do controle de constitucionalidade das normas orçamentárias nos ajuda a entender, sob outra perspectiva, a configuração das relações institucionais vigentes.

5.4 O contrafluxo de direcionamento institucional do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias e a hipótese do hiperconsensulismo

Inicialmente, considera-se importante incluir esse mecanismo de controle institucional no campo de mapeamento, pois, o controle de constitucionalidade constitui elemento essencial para a análise do arranjo jurídico-institucional essencial para a compreensão da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no que diz respeito ao seu processamento formal. Tal inclusão é importante, especialmente considerando a análise exaustiva realizada anteriormente sobre a influência institucional que o orçamento exerce no comportamento e na governabilidade da coalizão.

Uma análise publicada no jornal Folha de São Paulo, Oscar Vilhena Vieira destaca a importância institucional das decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) ao explorar as bases de um fenômeno recente na história do Brasil, em que o STF assumiu uma posição política de destaque na avaliação dos efeitos práticos de arranjos jurídico-institucionais de interesse dos demais poderes (VIEIRA, 2024).

Segundo Vieira, a Constituição de 1988, ao mesmo tempo que buscou corrigir deficiências do presidencialismo de coalizão, conferiu prerrogativas significativas ao STF, estabelecendo as bases para um regime hiperconsensual com três poderes proeminentes e antagônicos. Esse arranjo possibilitou a Fernando Henrique, Lula e Dilma a manutenção de

uma certa dominância política, ainda que com concessões, graças ao peso do presidencialismo, à baixa polarização política e à capacidade do Executivo de controlar a execução do orçamento pela agenda parlamentar.

Com a crise iniciada em 2013 e o impeachment de Dilma Rousseff, Presidentes subsequentes foram obrigados a ceder gradualmente parte de suas prerrogativas ao Legislativo, dominado pelo “Centrão”. O STF, por sua vez, foi chamado a deliberar sobre questões com crescente repercussão política, papel que assumiu sem hesitação. Esse novo padrão de relacionamento entre os poderes, tornou-se, então, mais tenso e conflituoso o alcance das possíveis soluções duradoras. E, embora, o modelo de três poderes fortes tenha se mostrado eficaz para conter ameaças autoritárias, o hiperconsensualismo acarreta custos elevados à governabilidade e dificulta a implementação de reformas essenciais para um ciclo de desenvolvimento inclusivo.

Além disso, é inegável que o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias federais realizado pelo STF também se consolidou, ao longo do tempo, como um ato político-jurídico relevante para a análise das interações entre os poderes. Esse controle reflete a supremacia da Constituição, que possui uma natureza tanto política quanto jurídica. Politicamente, a Constituição reivindica uma posição de destaque em relação às demais normas por representar a vontade constituinte, enquanto as demais leis expressam a vontade constituída. Juridicamente, essa supremacia é garantida tanto pela rigidez conferida às constituições quanto pelo estabelecimento de mecanismos de proteção de sua integridade, como o controle de constitucionalidade (VIEIRA, 2018, p. 81).

Não por acaso o Supremo Tribunal Federal também se envolveu nas discussões sobre a legalidade das emendas de relator-geral RP-9 e emendas “PIX” (inseridas pela Emenda Constitucional n.º 105/2019).

Tais decisões serão descritas e articuladas com os fluxos legislativos ao final. Contudo, antes de inserirmos os efeitos práticos de decisões do Supremo sobre o orçamento público, é importante compreender *a priori* quais as exigências constitucionais que autorizam o exercício do controle de constitucionalidade.

Desta maneira, é fundamental compreender inicialmente que a Constituição brasileira é rígida. Tal rigidez, segundo Assoni Filho (2011, p. 30) decorre: “[...] da supremacia constitucional, pois a Constituição Federal encontra-se no vértice de nosso sistema jurídico, servindo de norma de validade para todos os demais atos infracionais de índole normativa’.

Esse adjetivo estrutural do texto normativo se alinha ao sistema de controle de constitucionalidade no que concerne a definição de quem detém a capacidade de decidir sobre a adequação constitucional da norma ou ato administrativo.

Os sistemas de controle de constitucionalidade costumam ser classificados como difusos, concentrados ou mistos. Os de origem estadunidenses são classificados como difusos, por permitirem que qualquer juiz declare ou constitua a inconstitucionalidade de uma lei, enquanto os concentrados, com origem na Áustria, e influenciados pelo jurista Hans Kelsen, delegam a um único órgão a responsabilidade de instituir a inconstitucionalidade. (CHRISTOPOULOS, 2018, p. 167)

No âmbito institucional brasileiro o “sistema seria indubitavelmente difuso, já que reconhecida a qualquer juiz ou tribunal, respeitadas as regras de competência, a possibilidade de efetuar o controle de conformidade das leis à Constituição” (CHRISTOPOULOS, 2016, p. 169).

Assim, partindo da rigidez constitucional e o necessário respeito ao primado da supremacia constitucional, optou-se politicamente por um sistema de controle da legalidade constitucional com estrutura hierarquicamente verticalizada no tratamento de questões jurídicas difusas e/ou concentradas (SILVA, 2016); sendo que, questões subjacentes a legalidade de atos normativos ou leis infraconstitucionais, em que a norma constitucional seria apenas fundamento ou causa de pedir da tutela jurisdicional requerida, adotou-se o controle difuso exercido por qualquer órgão do Poder Judiciário; ao passo que, pelo controle concentrado destinou-se a análise de constitucionalidade da própria norma a um Tribunal de Superposição, o Supremo Tribunal Federal (artigo n.º 102, inc. I, alínea “a” e §1º da CRFB/1988¹⁰¹) destinado para esse tipo de controle específico, sendo a medida judicial proposta justamente com essa finalidade (ASSONI FILHO, 2011).

As características mais marcantes, a priori, do sistema de controle de constitucionalidade na Constituição de 1988 seriam: i) majoritariamente jurisdicional-repressivo, com reduzida importância do controle preventivo político; ii) difusão da competência do controle por todo o judiciário; iii) combinação dos controles principal e incidental, o primeiro em processos abstratos e objetivos, com efeito erga omnes, e o segundo em processos concretos e subjetivos, com efeito *inter partes*; iv) nulidade com efeitos *ex tunc*, desde o início e não a partir da decisão ou de outro momento fixado pela decisão. (CHRISTOPOULOS, 2018, p. 170-171)

¹⁰¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - Processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal; [...]

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Decorrente desse crivo institucional prévio, a jurisprudência do STF fundamentando-se em interpretações formalistas sobre a natureza da lei orçamentária (conforme a corrente de pensamento *labandiana*¹⁰², exposta no capítulo anterior), alheio e cauteloso politicamente em suas funções, absteve-se inicialmente de realizar o controle concentrado de normas orçamentárias, “sendo equiparadas a atos administrativos, uma vez que desprovidas de generalidade, impessoalidade e abstração (densidade normativa), o que tornaria, em princípio, impossível a efetivação de seu controle abstrato” (ASSONI FILHO, 2011, p. 31).

Todavia, paulatinamente houve uma progressiva evolução jurisprudencial sobre o tema. Pelo aspecto político, Oscar Vilhena Vieira (2018, p. 144) identificou em seu estudo sobre as relações político institucionais entre os poderes, que “o STF tem sido convocado a emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza política, moral, econômica e social”, circunstância que, em verdade, exigiu do STF uma revisão de sua própria posição quanto a análise de atos oriundos do processo legislativo, incluindo-se aí o próprio orçamento federal.

Pelo aspecto jurídico, os precedentes iniciais do Tribunal Constitucional eram formalistas e indicavam a impossibilidade de controle constitucional de matérias vinculadas ao processo legislativo, pois, tais disposições eram de natureza *interna corporis* e, assim, insuscetíveis de julgamento constitucional, defronte a ausência de generalidade da lei orçamentária e sua natureza meramente regimental¹⁰³.

No que se refere ao controle concentrado de constitucionalidade, esse comportamento mais conservador e menos intervencionista da corte também imperou, permanecendo sob tal orientação até pelo menos o governo Lula II. De acordo com Correia Neto (2011, p. 113):

¹⁰² Referente ao conjunto de ideias e pensamentos jurídicos de Paul Laband (1838-1918).

¹⁰³ Souza Neto (2020, p. 279) apresenta como precedentes que atestam esse posicionamento inicial do Supremo Tribunal Federal os seguintes julgamentos: “Matéria relativa à interpretação, pelo presidente do Congresso Nacional, de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio “*interna corporis*”. Pedido de segurança não conhecido.” (MS n.º 20.471/DF, rel. min. Francisco Rezek, DJ 22.02.1985); “Mandado de Segurança que visa a compelir a Presidência da Câmara dos Deputados a acolher requerimento de urgência [...]. Em questões análogas à presente, esta Corte (assim nos MS n.º 20.427 e 20.471) não tem admitido mandado de segurança contra atos do presidente das Casas Legislativas, com base em regimento interno delas, na condução do processo de feitura de leis. Mandado de segurança indeferido.” (MS n.º 21.374/DF, rel. min. Moreira Alves, DJ 02.10.1992); “Não cabe, no âmbito do mandado de segurança, também discutir deliberação “*interna corporis*” da Casa Legislativa. Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne ao seu mérito, juízo sobre fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo. 9. Mandado de segurança indeferido.” (MS n.º 23.388/DF, rel. min. Néri da Silveira, DJ 20.01.2001); “I. – Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato “*interna corporis*”, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo”. (MS n.º 23.356/DF, re. Min. Carlos Veloso, DJ 12.09.2003).

O STF, a princípio, não chegou a alterar a posição que adotava anteriormente quanto à natureza do orçamento e à (im)possibilidade de seu controle de constitucionalidade por ação direta. Para o Tribunal, o orçamento continuou sendo lei de efeitos concretos, ou seja, é lei apenas formal; não passível, portanto, de controle concentrado de constitucionalidade. Muitos são os precedentes nesse sentido. A restrição estendeu-se inclusive à Lei de Diretrizes Orçamentárias, que está abarcada no conceito de “normas” ou, “leis” orçamentárias.

Com o objetivo de sistematizar esse período jurisprudencial, a doutrina predominante indica alguns julgamentos paradigmáticos que evidenciam essa posição inicial.

O posicionamento superado da Corte pode ser identificado no chamado “ponto zero” a partir do Recurso Extraordinário (RE) n.º 17.184, de 1952. Nesse julgamento, como destaca Correia Neto (2011, p. 113) os ministros, ao decidirem sobre a natureza da lei orçamentaria, pressupunham que o processo legislativo orçamentário era uma mera formalidade, declarando que “por si só” a lei orçamentaria “não poderia produzir relações jurídicas em questão de recurso”.

Precedentes do controle concentrado, pós implementação da Constituição de 1988, mantiveram esse entendimento do formalismo sobre a lei orçamentária, tendo como exemplos paradigmáticos as Ações Diretas de Inconstitucionalidade de n.º 1.496, ADIn 1.640, ADIn 1.716, ADIn 2.057; ADIn 2.100, ADIn 2.484 e ADIn 2.925 (CORREIA NETO, 2011, p. 114).

Ocorre que, sob o contexto político inaugurado com a Constituição de 1988, a mudança de compreensão das leis orçamentárias era inevitável. O marco temporal de seu início é apontado pela doutrina a partir do julgamento da ADIn 4048-MC/DF¹⁰⁴, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes com julgamento em 14 de maio de 2008.

Para Assoni Filho (2011, p. 31):

A ruptura propriamente dita desse paradigma finalmente ocorreu com o advento da ADIn 4048, pois o STF alterou seu posicionamento clássico, aplicado desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, reconhecendo ser cabível o controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias por meio da ação direta.

O citado *leading case* continha como objetivo o questionamento da constitucionalidade da Medida Provisória 405/2007, editada com a finalidade de promover a abertura de créditos extraordinários ao orçamento. O STF, em decisão educativa, recepcionou o pedido liminar realizado no bojo da ação, declarando a inconstitucionalidade da MP. O Tribunal afastou o alegado desrespeito sistêmico a constituição, decidindo que a medida

¹⁰⁴ Disponível em < <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881> > acesso em 21/10/2024

provisória não se adequava ao que definiu o art. 62 da CF/1988 e seu critério de relevância e urgência, bem como, ao que determinava o art. 167, §3º e a delimitação de que, para eventual abertura de créditos extraordinários, é necessário a deflagração de situações de imprevisibilidade¹⁰⁵.

A decisão, por outro lado, evidenciou a mudança de entendimento por parte da Corte, no sentido de que cabe, de fato, ao Supremo Tribunal, além da função principal de supervisionar a constitucionalidade das leis e atos normativos relacionados ao orçamento, a capacidade de direcionar o arranjo que conforma a governabilidade do Estado. Para Assoni Filho (2011, p. 32-33) essa decisão poderia ser o presságio de uma nova era institucional:

A evolução jurisprudencial apontada parece ser o presságio de uma nova era, condizente com o desenvolvimento doutrinário sobre o assunto, e até mesmo com a produção legislativa mais recente e avançada (LC 101/2000, por exemplo), reafirmando a materialidade das leis orçamentárias ao reconhecer seu conteúdo jurídico, além de identificar no orçamento público um legítimo plano de atuação governamental para a consecução dos objetivos fundamentais explicitados no texto constitucional (art. 3º, I a IV)

Em linhas gerais, essa decisão indicou que a norma orçamentária, a partir de então, bastaria existir e gerar efeitos que, inevitavelmente, poderia se sujeitar ao controle de constitucionalidade do Poder Judiciário.

Não muito distante dessa conclusão, Christopoulos (2016) ao mapear as principais decisões sobre o controle de constitucionalidade do orçamento federal, ressalta a importância da decisão encartada no acórdão da ADIn 4048-MC/DF, segundo a qual, para o autor (p. 291) trata-se de precedente que orienta, doravante, a produção das demais decisões do Supremo Tribunal Federal.

Essa maneira de atuar repressiva e casuística sob temas políticos relevantes (CHRISTOPOULOS, 2016), embora, vinculada a atribuição do próprio Poder Judiciário, ganhou novas matizes com as mudanças institucionais impostas pelo Congresso, encurralando esse Poder para embates outrora próprios e exclusivos da relação entre Executivo e Legislativo.

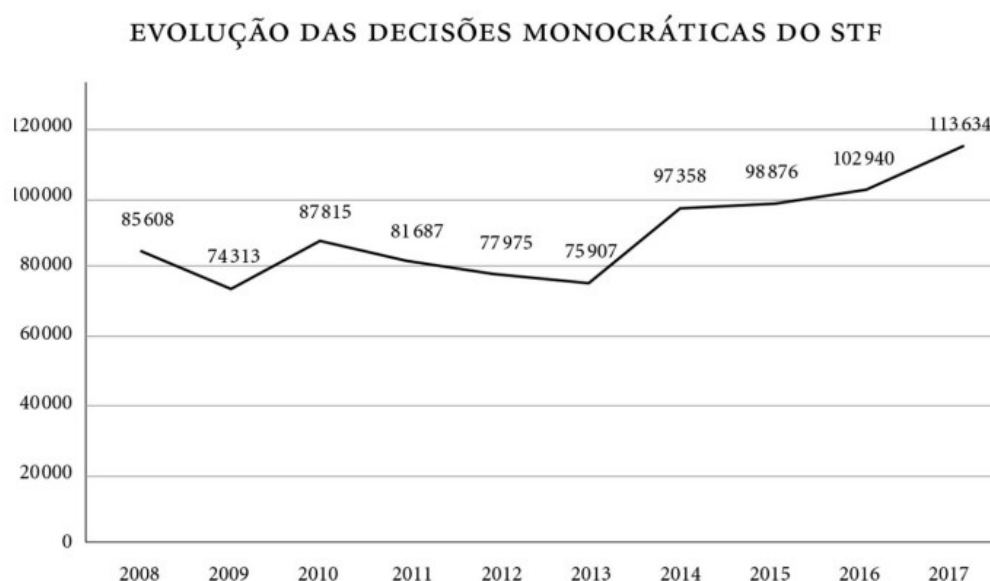
A partir de 2013, o Supremo Tribunal Federal foi absorvido pela crise política do governo da ex-presidente Dilma, que culminou em seu impeachment. A crise política aberta pela instauração do processo de impeachment, outorgou ao Supremo, novamente, a responsabilidade de reger a conduta das mais altas autoridades do país. O cientista político

¹⁰⁵ Art. 167. [...] § 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Oscar Vilhena Vieira (2018), aduz que essa tomada de consciência política dos Ministros ocupantes do STF, pode ser vista pelo “crescimento no número de decisões monocráticas a partir de 2013, o que não corresponde a um igual crescimento no número geral de demandas, caracterizando o processo de fragmentação da jurisdição do Supremo”.

Em gráfico apresentado pelo mesmo autor, observa-se a ilustração do fenômeno descrito.

Figura 7 - Evolução das decisões monocráticas do STF



Fonte: Vieira, 2018.

Assim sendo, importa perceber que o STF seguiu a essa tônica nos últimos anos, proferindo decisões notáveis referentes ao controle de constitucionalidade das emendas de relator-geral e emendas de comissão e as de transferência especial (ou emendas PIX), inclusive com uma importante decisão monocrática do Ministro Flavio Dino ainda neste ano de 2024.

Desta forma, compreende-se como fundamental descrever e comentar o conteúdo decisório dos procedimentos de controle concentrado das normas vinculadas a prerrogativa de emendar o orçamento - mesmo que brevemente -, pois, só assim, poderemos abranger como se formatou empiricamente tais emendas após referidas decisões.

Ao expor, conceitualmente o contrafluxo institucional e político do controle de constitucionalidade, exercido pelo Poder judiciário, sobre escolhas parlamentares referentes ao orçamento, cabe indicar que os recortes mais comuns, no que se refere a metodologia de análise de escolhas de jurisprudência do STF para o estudo, têm-se como padrões metodológicos os

critérios “institucionais, os temáticos, os processuais e os temporais” (CHRISTOPOULOS, 2016, p. 201).

No âmbito metodológico da pesquisa, é importante esclarecer que, serão analisados apenas os precedentes que influenciaram o atual processo legislativo de inclusão das emendas parlamentares no orçamento federal promulgadas após 2013. Do ponto de vista temático, serão examinados exclusivamente os julgados relacionados às emendas parlamentares de relator-geral (Orçamento Secreto) e às emendas por transferências especiais (Emendas PIX). Quanto ao critério processual, foram selecionadas apenas decisões decorrentes do controle de constitucionalidade concentrado. Por fim, o aspecto temporal considerou apenas as decisões proferidas entre os anos de 2022 e 2024.

Nesse sentido, o primeiro precedente analisado nesta pesquisa é proveniente das ADPFs 850, 851, 854 e 1.014. Essas ações de controle concentrado de constitucionalidade tinham como objeto central a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, Lei nº 13.898/2019¹⁰⁶. Esse diploma normativo estabeleceu, na Lei Orçamentária Anual (LOA), a delimitação das programações de despesas incluídas ou acrescidas (i) pelas emendas de comissão, identificadas como RP-8 (art. 6º, § 4º, inciso II, item 5) e (ii) pelas emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, identificadas como RP-9, conforme o art. 6º, § 4º, inciso II, item 6 (BRASIL, 2019). De acordo com o relatório do julgamento:

Assim, embora as emendas do relator-geral fossem historicamente editadas pelo Congresso Nacional, foi somente com a referida LDO 2020 que se passou a utilizar identificadores e filtros na peça orçamentária que pudessem identificar as despesas decorrentes dessas emendas. (BRASIL, 2022, p. 61)

O questionamento, por sua vez, se baseava na falta de transparência das transferências realizadas em favor do Relator-Geral.

Para entender esse fundamento, é relevante recordar que, em 2019, durante o devido processo legislativo, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, entre vetos e justificativas ao longo da tramitação da norma, buscava maior apoio parlamentar (BILHÕES, 2021). Ao apreciar o autógrafo do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 51/19, Bolsonaro vetou o art. 64-A. Esse veto teve um efeito duplo no arranjo político: por um lado, estendeu a obrigatoriedade e a executoriedade das emendas do relator-geral em razão das reformas constitucionais promovidas pelo Congresso; por outro, eliminou silenciosamente a exigência

¹⁰⁶ Nota técnica n.º 46/2024 da Câmara dos Deputados, disponível em <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/analise-das-principais-decisoes-do-stf-acerca-de-emendas-parlamentares-atualizacao-26-09-24>> acesso em 23/10/2024.

de indicação de beneficiários para as emendas identificadas como RP-8 e RP-9 (emendas de comissão e de relator). Essa manobra jurídico-institucional conferiu ao Presidente e aos parlamentares um instrumento legal para acomodar seus interesses de forma pouco republicana (BRASIL, 2022).

O STF, diante dessa questão, foi instado a se manifestar a respeito, por meio das ADPF's de n.º 850, 851, 854 e 1.014, propostas respectivamente pelos partidos CIDADANIA, PSB, PSOL e PV.

A relatora, Ministra Rosa Weber julgou que as emendas parlamentares do Relator-Geral, sob o indicador RP-9, eram incompatíveis com a ordem constitucional democrática e republicana estabelecida na Constituição de 1988. Segundo a Ministra, as emendas de Relator-Geral (RP-9) são carentes de transparência, conforme expresso em seu voto:

À luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, dos valores republicanos e democráticos que dão fundamento à nossa ordem constitucional e dos princípios que orientam o regime de transparência a que estão sujeitos os órgãos e autoridades públicas, as emendas do Relator representam uma direta violação ao direito de acesso à informação, ao primado da transparência e da máxima divulgação dos fatos de interesse público. Inserem-se em um contexto de mitigação do controle social sobre o gasto público e de desconstrução dos sistemas de fiscalização e de prestação de contas pelos gestores públicos. (BRASIL, p. 73)

Além disso, a Ministra Relatora destacou que a falta de transparência pode ocasionar um desvio de finalidade dessas emendas. Emendas de relator, que deveriam servir para corrigir erros, omissões ou organizar as despesas, muitas vezes, segundo seu voto, eram utilizadas para atender a interesses eleitorais ou pessoais dos parlamentares, o que desvirtua sua finalidade original. Rosa Weber mencionou, como exemplo, a CPMI da máfia das ambulâncias, para ilustrar o fenômeno de apropriação das emendas por interesses parlamentares particulares e patrimonialistas:

A cultura patrimonialista, ainda prevalecente na esfera política nacional¹⁶, confundindo o público com o privado, enseja a apropriação do orçamento federal em favor de interesses eleitorais dos parlamentares. As emendas passam a servir como instrumento de preservação da posição estamental dos congressistas, assegurando a eleição, a reeleição e o arraigamento nos quadros de poder. (BRASIL, p. 39)

A Ministra ressalta que, a utilização das emendas de relator para favorecer interesses locais ou individuais pode ser interpretada como uma violação do princípio da impessoalidade, o que exige que a administração pública atue em benefício do interesse coletivo e não de interesses particulares (BRASIL, 2022).

Neste sentido, a tese proferida pelo STF foi a de:

- (a) declarar incompatíveis com a ordem constitucional brasileira as práticas orçamentárias viabilizadoras do chamado “esquema do orçamento secreto”, consistentes no uso indevido das emendas do Relator-Geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União;
- (b) declarar a inconstitucionalidade material do art. 4º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1/2021 e do inteiro teor da Resolução CN nº 2/2021;
- (c) conferir interpretação conforme às leis orçamentárias anuais de 2021 (Lei nº 14.144/2021) e de 2022 (Lei nº 14.303/2022), vedando a utilização das despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9 para o propósito de atender a solicitações de despesas e indicações de beneficiários realizadas por Deputados Federais, Senadores da República, Relatores da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e quaisquer “usuários externos” não vinculados aos órgãos da Administração Pública Federal, independentemente de tal requisição ter sido formulada pelos sistemas formais ou por vias informais (cabendo, ainda, aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento, nos moldes do art. 2º, § 1º, do Decreto nº 10.888/2021);
- (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias. (BRASIL, 2022, p. 93)

Em 19 de dezembro de 2022, com os votos que acompanharam integralmente o da relatora, os ministros Ricardo Lewandowski, Luiz Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Carmen Lúcia, declararam a inconstitucionalidade do chamado “orçamento secreto”.

Dentre os votos divergentes, é interessante citar o voto do Ministro Gilmar Mendes que não considerava inconstitucional as emendas de Relator-Geral e apresentou sucinta evolução constitucional do controle parlamentar sobre o orçamento, frisando que:

[...] não se deve demonizar a priori o regime de alocação de recursos orçamentários por emendas parlamentares de relator, que são definidas a partir de acordos políticos em um contexto onde se faz necessário conciliar um conjunto de pleitos de diversos grupos de interesses. (BRASIL, 2022, p. 28)

No entanto, o Ministro compreendia a carência de transparência na indicação dos beneficiados por tal emenda parlamentar. Gilmar Mendes aponta de forma perspicaz os fluxos normativos orçamentários impostos pelo Legislativo:

[...] compreendo que, apesar de ainda constitucional, encontra-se em trânsito para a inconstitucionalidade, no regime das Emendas do Relator-Geral do Orçamento, fórmulas normativas tais como: (1) a expressão “e, exceto quanto à exigência de anulação integral a que se refere a alínea ‘b’ do inciso III, com ‘RP 9’”, contida no §

8º do art. 4º da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA de 2022), cujo teor submete o cancelamento de despesas classificadas como RP 9 à prévia concordância do Relator-Geral; e (2) a expressão “a execução das programações das emendas deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades feitas pelos respectivos autores”, prevista no art. 71 da Lei 14.194/2021 (LDO de 2022) (BRASIL, 2022, p. 25)

O Ministro, para tanto, determinou, em desfavor do Congresso, a publicização em plataforma eletrônica e centralizada, no prazo de 90 dias, das informações sobre as emendas de Relator-Geral.

O Congresso Nacional, embora incomodado com tal decisão, elaborou Ato Conjunto nº 1/2021, Resolução nº 2/2021-CN e Decreto presidencial nº 10.888/2021, tornando, por conseguinte, segundo percepção da relatora Rosa Weber mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabilizando a retomada dos programas de governo e dos serviços de interesse e utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, sem prejuízo da continuidade do perfilhamento de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos que dão alicerce para a distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021.

No entanto, a necessária publicização e utilização mais transparente dos recursos de emendas parlamentares jamais ocorreu a contento, haja vista a propositura da ADIn n.º 7.697/DF, novo procedimento de controle concentrado para debater o tema, sob a relatoria do Ministro Dino.

Todavia, antes de finalizarmos a descrição das decisões mais relevantes referentes ao controle concentrado de normas orçamentárias, é importante entender as implicações políticas das decisões esculpidas nas ADPF's n.º 850, 851, 854 e 1.014.

O acórdão foi proferido e publicado na transição entre o governo Bolsonaro e Lula III; e, muito embora, Lula durante a campanha eleitoral tenha feito duras críticas ao “orçamento secreto”, após a eleição e início do período de transição de governo, resolve abrandar seu discurso, justamente, por necessitar aprovar a PEC da transição.

A aprovação da PEC era vista como essencial pela equipe do novo governo para garantir a continuidade do pagamento de R\$ 600 do Bolsa Família. Apesar de já aprovada no Senado, a PEC enfrentava entraves na Câmara. Os parlamentares estavam aproveitando a votação, prevista para o dia 20 de dezembro de 2022, para negociar com o novo governo cargos em ministérios, ganhando tempo para se cientificar das decisões do STF sobre a

constitucionalidade das emendas provenientes do arranjo do “orçamento secreto”¹⁰⁷ e, desta maneira, organizar-se em sua estratégia de negociação.

Fato é que, com a declaração de inconstitucionalidade dos recursos destinados às emendas do relator-geral, quase que simultaneamente, antecedido por decisão liminar do ministro Gilmar Mendes, no âmbito do mandado de injunção proposto pelo partido Sustentabilidade de n.º 7.300/DF¹⁰⁸, no dia 18 de dezembro de 2024, (onde o Ministro autorizou que os programas de renda mínima pudessem ser excluídos do teto de gastos) enfraqueceu instantaneamente, a posição dos parlamentares em relação ao Executivo – haja vista a negociação da PEC da Transição.

Esse contrafluxo para muitos analistas políticos poderia significar o reequilíbrio dos poderes orçamentários em favor do Executivo com possível perda de influência do Presidente da Câmara dos Deputados Arthur Lira, líder do chamado “Centrão” (MOTA, 2022).

Mas, na realidade, tal hipótese de enfraquecimento previsto não aconteceu. Os parlamentares migraram seu fluxo de alocações orçamentárias para as emendas de transferências especiais, as Emendas PIX, bem como, continuaram a exercer forte influência no pêndulo do poder da coalizão (COUTINHO, 2024).

[...] a decisão não implicou retorno ao *status quo ante* em termos de prerrogativas orçamentárias do Executivo, não tendo havido uma recuperação de suas prerrogativas em matéria orçamentária. Ao contrário, o cenário de desmonte das prerrogativas orçamentárias do Executivo permaneceria inteiramente válido. O que se fez foi impedir a continuidade da nova ferramenta de composição da coalizão governativa (RP-9), desenvolvida e instrumentalizada a partir do Legislativo. (FARIA, 2023, p. 377-378)

Em levantamento realizado por Faria (2023, p. 378-379), constatou-se que a decisão do STF que proibiu a alocação das emendas de relator-geral (RP-9) resultou, de forma indireta, no aumento dos recursos destinados às emendas parlamentares por transferência especial.

O Legislativo, aproveitando o contexto de aumento gastos com a alteração do paradigma do teto de gastos, demonstrou aos outros atores políticos que não ficaria passivo diante do que considerava uma limitação indevida de prerrogativas parlamentares que haviam sido legitimamente ampliadas.

O Congresso redistribuiu as receitas previstas para as emendas do Relator-Geral para as emendas individuais e de comissão:

¹⁰⁷ “Orçamento secreto e cargos no governo Lula: o que está travando a PEC da Transição?” Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-64008245>> acesso em 22/10/2024

¹⁰⁸ Disponível em <<https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/bolsa-familia-ficar-fora-teto-gastos.pdf>> acesso em 22/10/2024

Figura 8 - Montante contrafactual de emendas em cenário de inexistência de decisão do STF

	Cenário de inexistência de decisão do STF	Após o julgamento do STF
Emendas individuais RP-6	R\$ 12.747.565.975,00	R\$ 21.245.943.293,00
Emendas de bancada (RP-7 + RP-2)	R\$ 10.968.249.280,00	R\$ 10.968.249.280,00
Emendas de comissão RP-8	R\$ 2.728.092.319,56	R\$ 7.566.941.390,00
Emendas relator-geral RP-9	R\$ 19.396.617.032,00	-
Emendas relator-geral RP-2	-	R\$ 9.850.000.000,00
Montante final	R\$ 45.840.524.606,56	R\$ 49.631.133.963,00

Fonte: Faria (2023, p. 379)

Por outro lado, o mecanismo institucional de controle das chamadas Emendas RP-8 ("emendas PIX"), malgrado, permitisse identificar quem indicou os gastos e para qual entidade federativa os recursos seriam direcionados, por meio de uma plataforma no Portal da Transparência do governo federal (SIOP), ainda havia pouca clareza sobre como esses recursos são efetivamente utilizados pelos órgãos que os recebiam. Essa falta de transparência prejudicou o controle sobre as despesas públicas e abriu espaço para arranjos políticos inadequados e clientelistas¹⁰⁹.

Esses problemas já seriam suficientes para levantar dúvidas sobre a continuidade desse modelo de gestão orçamentária. Além disso, os investimentos resultantes dessas emendas não seguiam o planejamento das políticas públicas setoriais, sem qualquer ligação com projetos estruturados, segundo o Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2207/2023:

Já no recentíssimo Acórdão 2134/2023-TCU-Plenário, que tratou de auditoria sobre obras paralisadas, o relator, Ministro Vital do Rêgo, alertou para o fato de que, entre 2019 e 2022, a representatividade dos recursos orçamentários oriundos de emendas parlamentares no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) saltou de 15% para 64%, acarretando uma diminuição dos recursos discricionários, de 82% para 36%.

Além disso, o referido trabalho mostrou que grande parte das emendas (96%) se concentrou em três ações orçamentárias, relacionadas a obras de pavimentação em vias e calçadas, ou aquisição de máquinas e equipamentos. Logo, esse cenário tem potencializado os riscos de paralisações de obras, haja vista a dificuldade de alocar recursos para a execução dos demais contratos já ativos sob responsabilidade do MIDR.

¹⁰⁹ “*Distorção nas emendas põe pequenas cidades no topo do ranking de verba por habitante*”, matéria pública em 23/06/2024, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/07/distorcao-nas-emendas-poe-pequenas-cidades-no-topo-do-ranking-de-verba-por-habitante.shtml>> acesso em 23/10/2024.

Defronte tais fatos de contínuo desrespeito a determinação do STF, no que se refere ao apanágio de transparência para as emendas parlamentares por parte do Poder Legislativo, na data de 14 de agosto de 2024, o Ministro Flavio Dino, por decisão monocrática em medida cautelar na ADIn. n.º 7.697/DF (proposta pelo partido PSOL), considerou que a execução de emendas orçamentárias ao não seguirem critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, tornaram-se incompatíveis com a Constituição Federal. Ele ressaltou que as emendas parlamentares impositivas devem ser aplicadas dentro dos limites estabelecidos pela ordem jurídica, e não à total discricionariedade do parlamentar que as propôs (BRASIL, 2024).

O Ministro aponta como fundamento de sua decisão liminar o desvirtuamento das prerrogativas constitucionais do sistema presidencialista, destacando que a coexistência de um sistema presidencialista com parlamentares que ordenam despesas discricionárias, como se autoridades administrativas fossem, gera uma grave anomalia. Isso resulta em uma "*parlamentarização*" das despesas públicas sem um devido sistema de responsabilidade política e administrativa típico do parlamentarismo:

[...] é uma grave anomalia que tenhamos um sistema presidencialista, oriundo do voto popular, convivendo com a figura de parlamentares que ordenam despesas discricionárias como se autoridades administrativas fossem. Em outras palavras, o equivocado desenho prático das emendas impositivas gerou a "parlamentarização" das despesas públicas sem que exista um sistema de responsabilidade política e administrativa ínsito ao parlamentarismo. (BRASIL, 2024, p. 21)

O ministro defronte essa dita anomalia institucional, decidiu suspender a eficácia dos dispositivos constitucionais que tratam da execução obrigatória das emendas parlamentares impositivas, conforme solicitado na liminar requerida.

Esse fato gerou desconforto no poder Legislativo, que buscou limitar as decisões individuais dos ministros do STF¹¹⁰. O ponto central, contudo, é que a falta de transparência na liberação de emendas parlamentares e o enfraquecimento das prerrogativas do Executivo em benefício da discricionariedade legislativa refletem o padrão de atuação do Legislativo sob influência do "Centrão". Outro aspecto importante é a abordagem do STF, que, ao adotar uma visão consequencialista, por vezes classificou superficialmente as emendas parlamentares do relator-geral e da Comissão como práticas questionáveis e inconstitucionais, sem propor

¹¹⁰ Em meio a embate com STF, Lira destrava e envia PEC que limita decisões individuais da Corte à CCJ". Disponível em < <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/08/16/em-meio-a-embate-com-stf-lira-destrava-e-envia-pec-que-limita-decisoes-individuais-do-stf-a-ccj.ghtml> > Acesso em 23/10/2024.

soluções estruturais para o problema. Faria (2023, p. 383) destaca que “as diversas mazelas do processo orçamentário não foram – como não poderiam ter sido – resolvidas com a vedação às emendas de relator-geral. E isso porque a questão central é política”.

Neste contexto, com o aumento da influência do Judiciário e o crescimento do interesse desse poder em intervir em questões político-institucionais, especialmente no que se refere ao processo orçamentário, tornou-se essencial incluir as decisões jurídicas em análises que buscam delinear tais arranjos institucionais. Esses arranjos, por sua vez, moldaram os fluxos e contrafluxos que estruturam a governabilidade da coalizão.

A disfunção orçamentária, por exemplo, reforça o desequilíbrio entre os poderes (PINTO, 2024). Ademais, com a transferência gradual de poderes do Executivo para o Congresso Nacional e o aumento da judicialização da política, observou-se uma transição de um presidencialismo de coalizão para um regime hiperconsensual, marcado pela constante incerteza e necessidade de ampla concordância entre os três poderes (VIEIRA, 2023).

Essa descrição, ao final, evidencia os efeitos dos contornos institucionais mapeados nesta pesquisa.

Nesse contexto, e em consonância com o objetivo de mapear as alterações, fluxos e contrafluxos de reformas significativas para a conformação do orçamento no Legislativo, apresenta-se a seguir uma tabela que sintetiza as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no controle de constitucionalidade das emendas parlamentares.

Quadro 9 - Resumo das principais decisões do STF no controle de constitucionalidade das emendas parlamentares

Decisão/ Julgado	Objeto do Controle Concentrado de Constitucionalidade	Impacto Institucional e Político
RE 17.184 (1952)	Precedente inicial sobre a impossibilidade de controle de constitucionalidade de leis orçamentárias.	Definiu o entendimento de que o orçamento era uma lei meramente formal, sem possibilidade de controle concentrado.
ADIn 1.496, 1.640, 1.716, 2.057, 2.100	Precedentes, pré e pós-constituição de 1988, que mantiveram o entendimento formalista sobre a impossibilidade de controle constitucional de leis orçamentárias.	Reforçaram o entendimento de que o orçamento era uma lei de efeitos concretos, não passível de controle concentrado.
ADIn 4048- MC/DF (2008)	Questionamento da constitucionalidade da Medida Provisória 405/2007, que promovia a abertura de créditos extraordinários.	Alterou o entendimento clássico do STF, reconhecendo a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade de leis orçamentárias.

ADPFs 850, 851, 854, 1.014 (2022)	Questionamento das emendas de relator-geral (RP-9) incluídas na LDO-2020.	STF declarou inconstitucional o “orçamento secreto”, apontando a falta de transparência e violação dos princípios republicanos, por parte do Poder Parlamentar.
ADIn 7.697/DF (2024)	Discussão sobre a execução obrigatória de emendas parlamentares e a falta de critérios técnicos e de transparência na execução das emendas “PIX” (transferências especiais).	Suspendeu a eficácia das normas que tratam da execução obrigatória das emendas, ressaltando o desvirtuamento das prerrogativas parlamentares.

Fonte: elaboração própria

Derradeiramente, para arrematar todo o levantamento bibliográfico e legislativo auferido durante a pesquisa, finalizaremos apresentando os contornos atuais do arranjo jurídico-institucional das emendas parlamentares e sua utilização na amalgama de governabilidade entre Executivo e Legislativo.

5.5 Contornos atuais e institucionais do orçamento no âmbito do Congresso Nacional

O processo orçamentário brasileiro, no contexto das últimas décadas, tem sido caracterizado por uma crescente intervenção do Poder Legislativo sobre a alocação de recursos públicos, particularmente no que diz respeito às emendas parlamentares. Essa evolução normativa reflete um movimento de reequilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo, que altera profundamente a estrutura original do presidencialismo de coalizão, e gera novos desafios para a governabilidade.

As alterações normativas aqui analisadas abarcaram, principalmente, os arranjos jurídico-institucionais ocorridos entre os anos de 2013 e 2023. No entanto, é possível observar que o movimento de fortalecimento do poder Legislativo intensificou-se desde o início do século (KEY JR., 2023). Apresenta-se um quadro histórico que ilustra essa trajetória:

Quadro 10 - Linha do tempo dos principais eventos na evolução do orçamento pós constituição de 1988

Ano	Evento
1988	Promulgação da Constituição Federal da República Federativa do Brasil. (Artigos 165 a 169 da CRFB/1988)
1993	CPI dos “anões do orçamento”
1995	Aprovação da Resolução n.º 2, de 1995, regulamentando o processo de tramitação da proposta orçamentária
2005	Escândalo do mensalão e CPI do mensalão

2006	Aprovação da Resolução n.º 1/2006-CN, que contorna o desenho da Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como definia as regras de tramitação das matérias orçamentárias.
2013	Lei 12.919/2013 (LDO-2014) instituindo o chamado “identificador de Resultado Primário (RP)” início a um processo de “legalização e constitucionalização da disciplina jurídica aplicável as espécies de emendas orçamentárias”.
2014	Lei n.º 12.952/2014 (LOA-2014) Proibição de cancelamento de emendas individuais sem anuência do autor.
2015	Lei n.º 13.080/2015 (LDO-2015) Reforço da obrigatoriedade de execução das emendas individuais. Emenda Constitucional n.º 86/2015, que deu nova redação ao art. 166 da CF/88, estabelecendo que a execução financeira e orçamentária dos dispêndios decorrentes de emendas parlamentares individuais passaria a ser impositivas – e não unicamente autorizativas.
2016	Lei n.º 13.242/2015 (LDO-2016) Estabelecimento da obrigatoriedade de execução das emendas de bancada. Impeachment da Presidente da República Dilma Rousseff e governo Michel Temer. EC n.º 95/2016, Estabelecimento do teto de gastos públicos por 20 anos
2018	Eleição do Presidente da República Jair Bolsonaro.
2019	Emenda Constitucional n.º 100/19: inclui no art. 166 da CF o §12, que estendeu a obrigatoriedade de execução de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior para as programações orçamentárias provenientes de emendas de bancada de parlamentares de estado ou do Distrito Federal). Lei n.º 13.957/2019 (LDO-2020) Introdução das emendas de comissão (RP-8) e de relator-geral (RP-9). EC n.º 102/2019: Ampliação da obrigatoriedade de execução para todas as despesas discricionárias. EC n.º 105/2019: Introdução das transferências especiais sem necessidade de convênio para emendas parlamentares.
2020	Lei de Diretrizes Orçamentárias do ano de 2020 n.º 13.957/2019 veio delimitar as seguintes programações de despesas incluídas ou acrescidas (i) pelas emendas de comissão, às quais seriam atribuídas o identificar RP 8 (art. 6º, § 4º, inciso II, item 5) e (ii) as emendas do relator-geral do projeto de lei orçamentária anual, às quais seria atribuído o identificador RP 9 (art. 6º, § 4º, inciso II, item 6). Lei n.º 13.978/2020 (LOA-2020) Proibição do cancelamento de dotações de emendas, inclusive coletivas.
2021	EC n.º 109/2021: Introdução de critérios de controle de gastos com base na relação entre despesas e receitas correntes. Ações constitucionais de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) identificadas pelos números 850, 851 e 854, propostas pelos partidos Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pelo Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL) respectivamente
2021	Ato Conjunto n.º 1/2021, Resolução n.º 2/2021-CN e Decreto presidencial n.º 10.888/2021, tornando, por conseguinte, segundo percepção da relatora mais transparente e seguro o uso das verbas federais, viabilizando a retomada dos programas de governo e dos serviços de interesse e utilidade pública cujo financiamento estava suspenso, sem prejuízo da continuidade do perfilhamento de todas as providências necessárias à ampla publicização dos documentos que dão alicerce para a distribuição de recursos das emendas do Relator-Geral (RP-9) no período correspondente aos exercícios de 2020 e de 2021

2022	Eleição do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, para o terceiro mandato presidencial. Julgamento das ADPF's números 850, 851 e 854, com a declaração de inconstitucionalidade das emendas de Relator Geral EC n.º 126/2022 Ampliação do teto de gastos em R\$ 145 bilhões para o orçamento de 2023.
2024	Ações constitucionais de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 7.697/DF. Discussão sobre a execução obrigatória de emendas parlamentares e a falta de critérios técnicos e de transparência na execução das emendas "PIX" (transferências especiais).

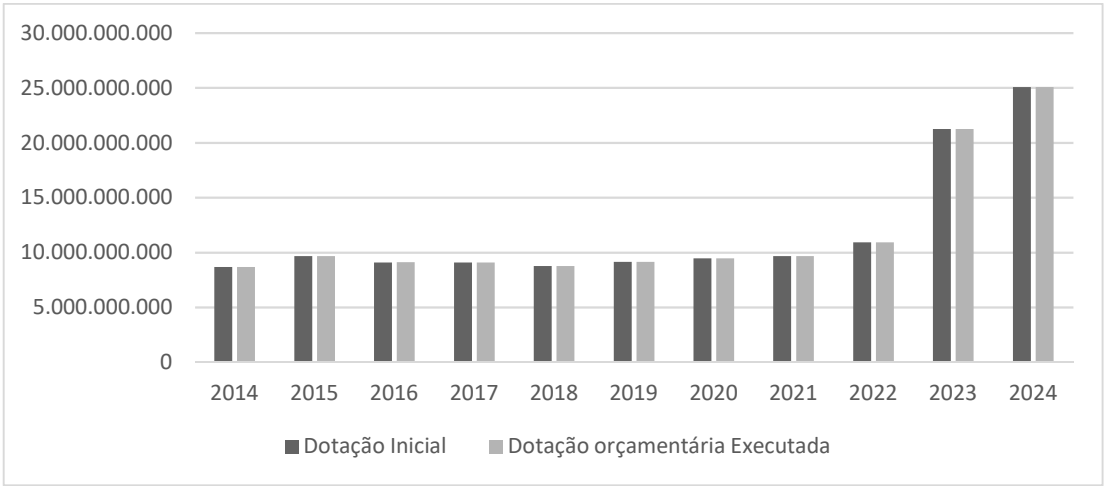
Fonte: elaboração própria

Nesse contexto, considerando o recorte temporal eleito para análise nesta pesquisa, observa-se que a dinâmica iniciada com a LDO-2014 e a Emenda Constitucional n.º 86/2015, tornando obrigatória a execução de emendas individuais, representou o primeiro passo em um processo mais amplo de reconfiguração das relações entre os Poderes da República. Essa mudança encontra reflexos em outras modificações constitucionais e infraconstitucionais subsequentes, incluindo a Emenda Constitucional n.º 100/2019, que expandiu essa prerrogativa para as emendas de bancada. Não por acaso, notadamente essa ampliação se estendeu também para as emendas de comissão e Relator-Geral com a promulgação da EC n.º 105/2019. Segundo Elida G. Pinto (2024, s/nº):

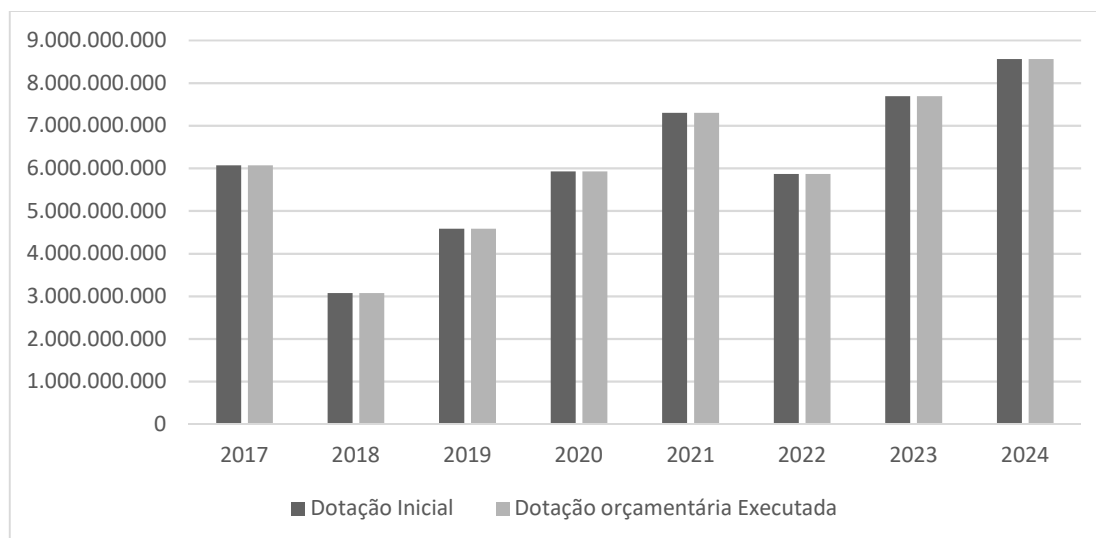
Entre os cerca de R\$ 50 bilhões em emendas parlamentares previstos no orçamento geral da União de 2024, R\$ 25 bilhões referem-se a emendas individuais impositivas, R\$15,2 bilhões estão alocados em emendas de comissão e R\$ 11,3 bilhões em emendas de bancada impositivas.

Abaixo, seguem alguns gráficos que demonstram a evolução do crescimento dos valores destinados a cada tipo de emenda, extraídos do Sistema integrado de Planejamento e Orçamento.

Gráfico 4 - Emendas individuais em valores a partir do ano de 2017 a 2024

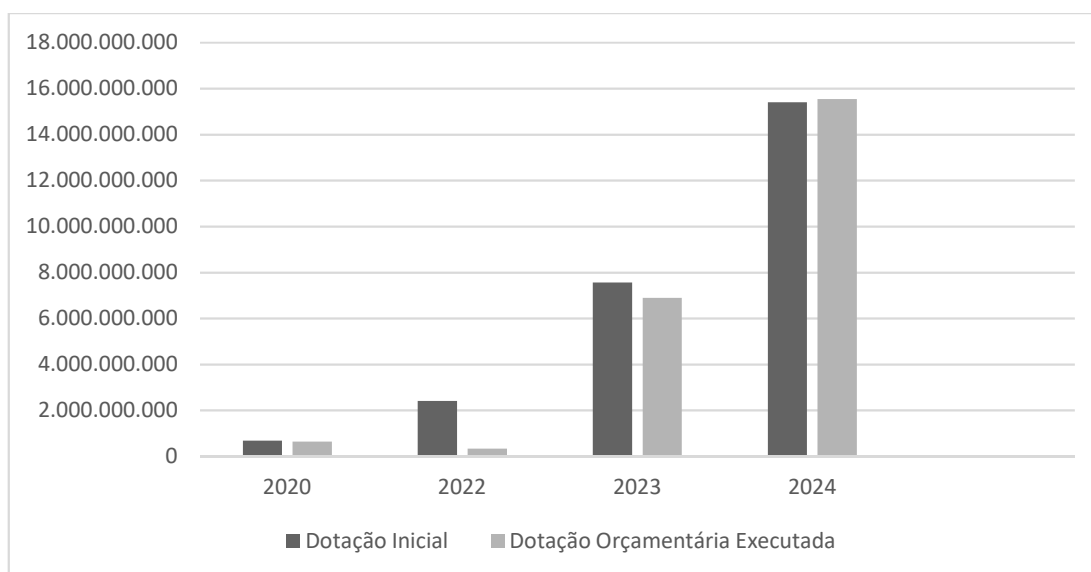


Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Painel Orçamentário SIOP, 2024

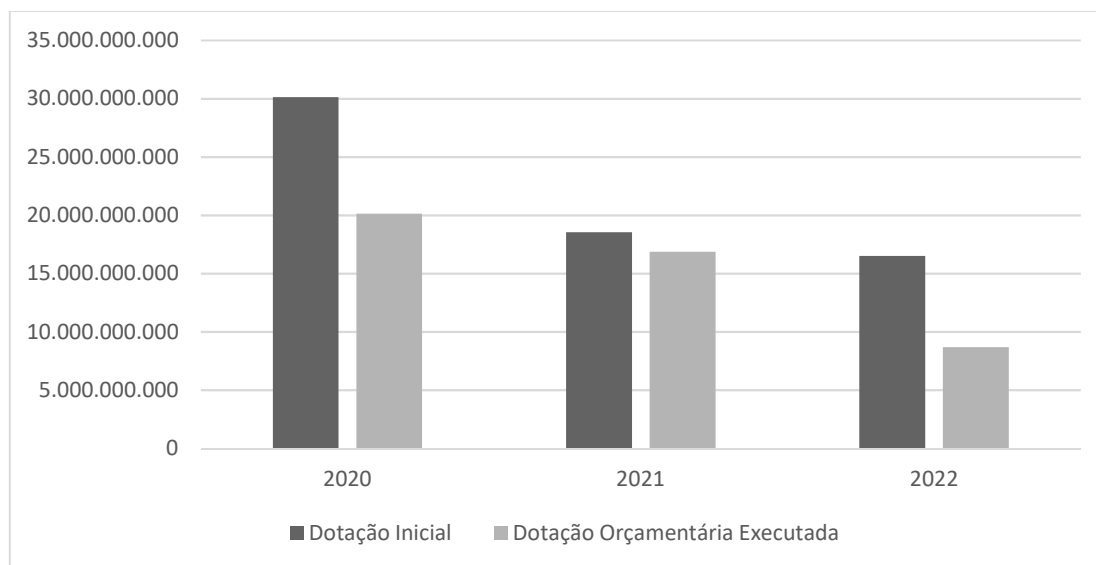
Gráfico 5 - Emendas de Bancada em valores a partir do ano de 2017 a 2024

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Painel Orçamentário SIOP, 2024

No que concerne as emendas de Comissão e Relator-Geral, importa esclarecer que, referente as emendas parlamentares de comissão foi possível obter dados sobre seus provisionamentos apenas a partir da promulgação da Lei nº 13.957, de 18 de dezembro de 2019, a LDO-2020. Isso não exclui os dados previamente apresentados, que foram extraídos de outros estudos e bases de dados. Em relação às emendas de Relator-Geral, devido à declaração de inconstitucionalidade dessas emendas, o sistema apresenta dados somente até o ano de 2022, evidenciando o impacto contrafactual dessa decisão para o arranjo jurídico em questão.

Gráfico 6 - Emendas de Comissão em valores a partir do ano de 2020 a 2024

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Painel Orçamentário SIOP, 2024

Gráfico 7 - Emendas de Relator-Geral em valores a partir do ano de 2020 a 2024

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do Painel Orçamentário SIOP, 2024

Diante dos valores apresentados e da redução das ferramentas discricionárias do Executivo na execução do orçamento, as emendas impositivas, individuais ou coletivas, têm se tornado um mecanismo central no jogo político brasileiro.

Originalmente concebidas como um instrumento de participação dos parlamentares na alocação de recursos, essas emendas foram, ao longo do tempo, convertidas em um dispositivo de barganha que enfraquece o controle do Executivo sobre o orçamento.

O crescimento das emendas de relator, conhecidas como RP-9, representa o ápice dessa trajetória, concentrando nas mãos de poucos atores parlamentares a capacidade de influenciar grandes parcelas do orçamento, sem a mesma transparência e controle observados nas emendas individuais.

Em decisões recentes, o STF reconheceu a falta de transparência na alocação dessas emendas, o que levou à judicialização do tema e ao questionamento do chamado “orçamento secreto” (FARIA, 2023; PINTO, 2024).

A análise do processo de execução orçamentária revela que, além de redistribuir poder entre os ramos do governo, essas alterações contribuíram para a disfuncionalidade orçamentária (FARIA, 2023).

O aumento da rigidez do orçamento, combinado com o crescimento das emendas parlamentares impositivas, resultou na compressão das despesas discricionárias que o Executivo pode utilizar para implementar suas políticas.

De acordo com Hartung, Mendes e Giambiagi (2021), as emendas parlamentares já representam 15% de toda a despesa de livre alocação, o que restringe ainda mais a capacidade do governo de conduzir políticas públicas estratégicas e de investimento.

Esse fenômeno, aliado à imposição de um teto de gastos pelas reformas constitucionais, como a Emenda Constitucional n.º 95/2016, criou um cenário de disputa constante entre Executivo e Legislativo pelos recursos limitados do orçamento (HARTUNG; MENDES; GIAMBIAGI, 2021).

A argumentação ostensivamente utilizada pelos congressistas que votaram pelas regras de impositividade sempre utilizaram como motivo para tais mudanças o fim do relacionamento toma-lá-dá-cá ou a sujeição do Parlamento aos interesses do Poder Executivo. Os argumentos de “alforria do Legislativo” centram-se em torno do fim das “chantagens para a liberação das emendas” e do “humilhante ritual de via-sacra” de “peregrinação aos ministérios” para a liberação das emendas parlamentares, que representavam “desrespeito aos parlamentares e ao Parlamento”. Todavia, políticos utilizam-se de enquadramentos retóricos e discursivos para escamotear suas reais intenções. Nas palavras de Praça (2013, p. 32): “os enquadramentos discursivos mobilizados pelos atores mostram como eles utilizam estrategicamente interesses de longo prazo em seus discursos a fim de minimizar o modo como seus interesses de curto prazo podem ser bem atendidos caso certa decisão seja tomada”. (FARIA, 2023, p. 348)

No cerne dessa discussão, está o contexto político, dominado pelo fisiologismo do chamado “Centrão”. Para Nobre (2022, p. 222): “O amálgama entre sistemas políticos caducos e Estados nacionais tornou extremamente difícil a situação para quem quer de novo produzir legitimidade para a ação estatal, em especial no que diz respeito à sua função redistributiva.

Ainda que se deposite alguma esperança em renovações representativas que possam alterar o cenário de malversação das emendas, o que se observa na prática é um baixo índice de renovação parlamentar, revelando um possível horizonte de continuidade dessas práticas que, por sua vez, incentivam a própria manutenção desse corpo político que ocupa o congresso.

Como ferramenta de corroborar esse diagnóstico, apresentamos a seguir o nível de renovação do Poder Legislativo após as eleições federais de 2022:

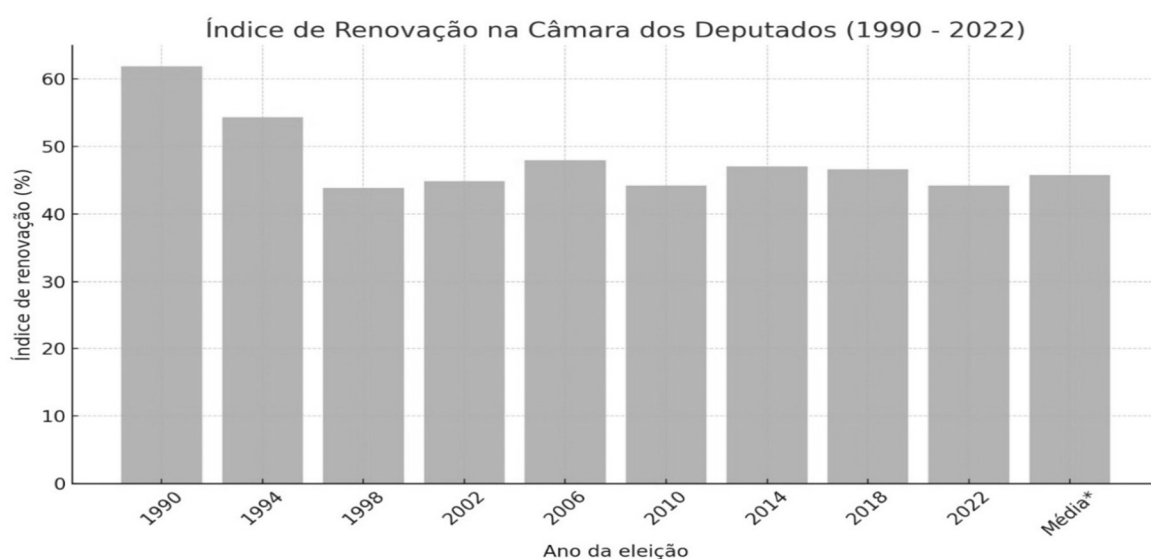
Quadro 11 - Histórico de Renovação na Câmara dos Deputados

Ano da eleição	Composição da Câmara no ano da eleição	Nº de candidatos à reeleição	Índice de recandidatura	Nº de reeleitos	Índice de reeleição	Nº de novos	Índice de renovação
1990	495	368	74,34%	189	51,35%	306	61,82%
1994	503	397	78,92%	230	57,93%	273	54,28%
1998	513	443	86,35%	288	65,01%	225	43,86%

2002	513	416	81,09%	283	68,03%	230	44,83%
2006	513	442	86,19%	267	60,41%	246	47,95%
2010	513	407	79,33%	273	70,76%	227	44,24%
2014	513	387	75,43%	274	70,76%	239	47,00%
2018	513	404	78,75%	274	67,82%	239	46,58%
2022	513	446	86,93%	286	64,12%	227	44,24%
Média*	513	417	81,93%	278	66,98%	234	45,78%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados DIAP, média calculada desde 2002

Gráfico 8 - Índice de Renovação na Câmara dos Deputados (1990-2022)

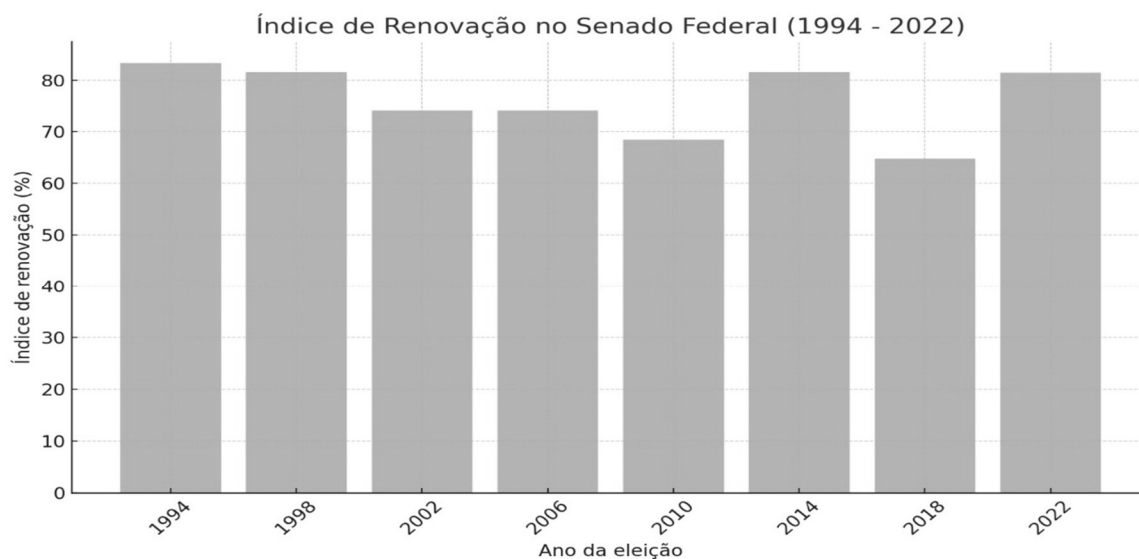


Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados DIAP, média calculada desde 2002

Quadro 12 - Histórico de Renovação no Senado Federal

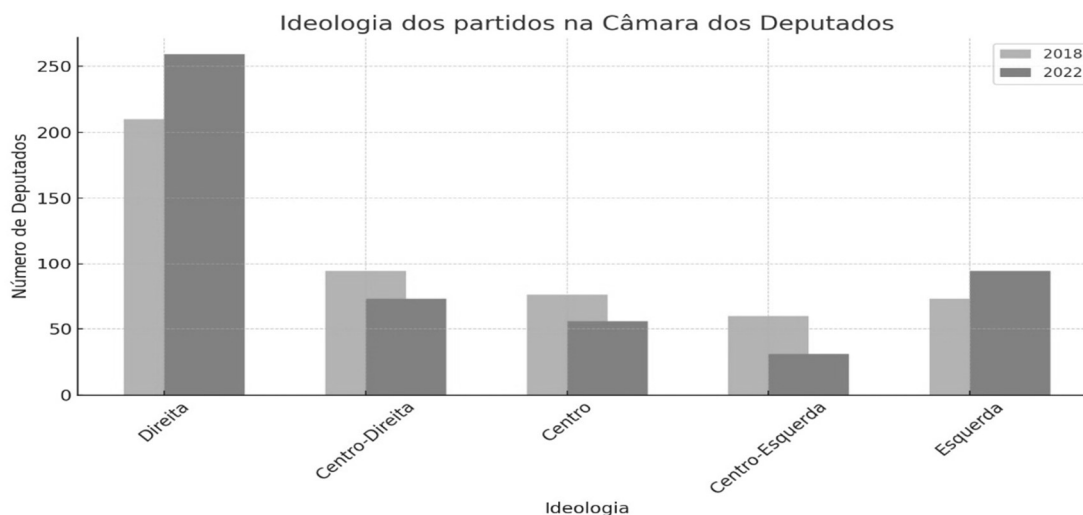
Ano da eleição	Cadeiras no Senado	Nº de candidatos à reeleição	Índice de recandidatura	Nº de reeleitos	Índice de reeleição	Nº de novos	Índice de renovação em relação as vagas em disputa	Índice de renovação em relação a composição da Casa
1994	54	20	37,03%	9	57,93%	45	83,30%	55,56%
1998	27	10	37,03%	5	50,00%	22	81,50%	27,16%
2002	54	33	61,11%	14	63,64%	40	74,10%	49,38%
2006	27	13	48,14%	7	53,85%	20	74,10%	24,69%
2010	54	29	53,70%	17	58,62%	37	68,50%	45,68%
2014	27	10	37,03%	5	50,00%	22	81,50%	27,16%
2018	54	32	59,25%	19	59,38%	35	64,80%	43,20%
2022	13	13	48,14%	6	46,15%	7	81,48%	8,64%

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados DIAP, Média para 2/3 ou 54 cadeiras do Senado (anos 1994, 2002 e 2010)

Gráfico 9 - Índice de Renovação do Senado Federal (1994-2022)

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados DIAP, Média para 2/3 ou 54 cadeiras do Senado (anos 1994, 2002 e 2010)

Observando os gráficos acima, nota-se que o baixo índice de renovação na Câmara dos Deputados acentuou-se com a predominância ideológica do espectro político de direita. Tal fato não implica, de forma alguma, um juízo moral sobre os parlamentares que seguem essa orientação ideológica. No entanto, dado o contexto institucional marcado por uma ideologia neoliberal e o discurso do Presidente da República em exercício, que estava alinhado a essa forma de governança, houve uma intensificação do caráter individualista e localista nos interesses parlamentares. A seguir, apresenta-se o nível de dominância ideológica na Câmara dos Deputados entre a legislatura de 2018 e 2022:

Gráfico 10 - Ideologia dos Partidos na Câmara dos Deputados entre 2018-2022

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados DIAP, 2024.

Diante de tal quadro político e institucional, o desequilíbrio entre os Poderes, impulsionado pela expansão do poder do Legislativo sobre o orçamento, é evidenciado pela própria judicialização do processo orçamentário. O Supremo Tribunal Federal tem sido chamado a intervir para resolver conflitos entre os Poderes em torno da execução de emendas e da abertura de créditos extraordinários, agindo em certos momentos como contrafluxo dessa sobrepujança do poder exercido pelo Legislativo. Um exemplo desse comportamento foi o julgamento das ADPF's n.º 850, 851, 854, 1.014, que declaram ser inconstitucional o “orçamento secreto”, apontando a falta de transparência e violação dos princípios republicanos, por parte do Poder Parlamentar, o que gerou um novo tipo de intervenção judicial nas finanças públicas (BRASIL, STF, 2022).

Um dos efeitos mais preocupantes desse processo é a fragmentação orçamentária, que compromete a eficiência e a coerência das políticas públicas. A dominância do Legislativo sobre o orçamento tem levado a uma alocação excessivamente dispersa dos recursos, frequentemente voltada para projetos de interesse local ou paroquial, em detrimento de investimentos estruturais. De fato, a pressão exercida pelos parlamentares para garantir a execução de suas emendas enfraquece a capacidade do Executivo de implementar políticas nacionais de médio e longo prazo. Essa fragmentação foi agravada pela redução dos recursos discricionários, que passaram a ser insuficientes para financiar iniciativas estratégicas de desenvolvimento, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que tem visto seus recursos concorrendo com as emendas parlamentares por uma fatia do orçamento (NOBRE, 2022; PINTO, 2024).

A rigidez imposta pelo teto de gastos e pelas emendas impositivas limita significativamente a flexibilidade do orçamento. A Emenda Constitucional n.º 95/2016, que estabeleceu o limite de crescimento das despesas públicas primárias, também teve um impacto profundo na disputa entre os Poderes pelo controle das finanças públicas. Durante o governo Bolsonaro, houve uma série de exceções ao teto, como a Emenda Constitucional n.º 102/2019, que tratou da repartição dos recursos do leilão do pré-sal, e a Emenda Constitucional n.º 109/2021, que permitiu a abertura de créditos extraordinários para fazer frente às consequências da pandemia da Covid-19. Tais movimentações, muitas vezes justificadas por situações de calamidade ou emergência, demonstram como o orçamento se tornou um espaço de negociações intensas entre Legislativo, Executivo e, por vezes, envolvendo o Judiciário (FARIA, 2023).

Para fechar esse argumento sobre os contornos atuais e institucionais do orçamento no Congresso Nacional, destaca-se que o processo orçamentário brasileiro se consolidou como

um instrumento central no jogo político, resultando em um cenário de complexidade e barganha entre os Poderes. A progressiva ampliação das emendas impositivas - individuais, de bancada e do relator-geral - trouxeram uma redistribuição de poder, fortalecendo o Legislativo em detrimento da capacidade discricionária do Executivo de gerenciar as finanças públicas de forma integrada. Embora o objetivo de democratizar a alocação dos recursos públicos seja válido, a predominância de interesses locais e particulares fragmentou as prioridades orçamentárias, tornando mais difícil a implementação de políticas nacionais de longo prazo. Além disso, o impacto da rigidez orçamentária, imposto pelo teto de gastos e pela obrigação de execução das emendas, evidenciou a necessidade de uma revisão das normas fiscais para reequilibrar as relações institucionais e assegurar a eficácia das políticas públicas. Esse cenário, conforme discutido, demanda uma análise contínua sobre a judicialização do orçamento, com o STF desempenhando um papel cada vez mais ativo na mediação de conflitos entre os Poderes. Em linhas gerais, aponta-se para a urgência de reestruturações procedimentais que possam mitigar os desafios de governabilidade no Brasil, principalmente no concerne ao orçamento público e as prerrogativas de emendamento por parte do Legislativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo compreendeu o objetivo de analisar as mudanças legais, institucionais e políticas relacionadas ao processo jurídico-político de elaboração, aprovação e votação das emendas parlamentares no processo legislativo orçamentário a partir de 2014. Partindo da aprovação da Lei Orçamentária de 2014 e incorporando uma década de transformações no cenário orçamentário, a pesquisa investigou o impacto dessas mudanças no funcionamento institucional, bem como, se tais alterações poderiam ser caracterizadas como sintomas de uma "disfuncionalidade institucional" deletéria ao regime democrático. A revisão da literatura, combinada com a análise das emendas constitucionais, revelou que o cenário orçamentário brasileiro se transformou em um campo de disputas intensas entre os poderes Legislativo e Executivo, influenciado simultaneamente pela atuação judicial em torno de temas correlatos.

O contexto de desenvolvimento do Poder Parlamentar institucionalizado, assim como sua história evolutiva no seio dos regimes democráticos, foi descrito detidamente no que se refere ao arranjo jurídico-institucional do orçamento público, demonstrando-se assim, a centralidade de tal instituto para o equilíbrio constitucional dos poderes.

Apresentou-se as concepções normativas da natureza da Lei orçamentária, especificamente no que se refere as discussões doutrinárias, bem como, no que concerne a concepção constitucional das leis ao orçamento brasileiro. Defronte as descrições metódicas a respeito do tema, obtivemos contornos concretos a respeito das leis orçamentárias brasileiras e suas emendas parlamentares previstas em favor do Poder Legislativo.

A natureza da Lei orçamentária, brevemente discutida, demonstrou por uma série de caminhos regimentais e interpretativos que - independentemente de sua qualidade jurídica – a mesma pode ser manipulada pragmaticamente em favor da coalizão ou em favor de interesses paroquiais.

A importância da Comissão Mista de Orçamento em conjunto com a figura do Relator-Geral na conformação da distribuição de emendas parlamentares, assim como, os direcionamentos de alteração regimental, infraconstitucional e constitucional, foram os pontos focais dessa pesquisa. Tais arranjos jurídico-institucionais requereram a perquirição, não só, normativa, como política e institucional dos fatores que ensejaram a mudança no pêndulo de poder que equilibrava as prerrogativas existentes e compartilhadas entre Executivo e Legislativo.

Os resultados evidenciaram uma crescente *parlamentarização* do orçamento, impulsionada especialmente pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019. Nesse

contexto, o direcionamento dessas alterações constitucionais consolidou uma série de manobras parlamentares preexistentes, que ampliaram as prerrogativas do Congresso na alocação de recursos públicos e restringiram a capacidade de planejamento do Executivo.

Esta configuração fortaleceu paulatinamente o papel das emendas de relator e comissão, sem olvidar a importância constante das emendas individuais e de transferência especial, contribuindo, também, para um cenário onde o Legislativo exerce maior influência nas prioridades de gastos públicos.

Entretanto, essa crescente intervenção legislativa no orçamento resultou em impactos negativos, como a fragmentação das políticas públicas, a descontinuidade de projetos estruturantes, o enfraquecimento do planejamento orçamentário de longo prazo e a consolidação de um sistema de governança atrelado aos interesses reacionários ou individualistas de uma classe legislativa marcada por práticas fisiológicas.

Além disso, a judicialização de temas orçamentários, como observado nas decisões do STF sobre as emendas de relator-geral (orçamento secreto) e emendas PIX (emendas de comissão), descortinaram as tensões interinstitucionais e os desafios para a governabilidade democrática, em um momento histórico que envolve clivagens e acirramento ideológico.

Ocorre que, o *emendamento* Legislativo, conforme demonstrado na pesquisa, não é por essência instrumento eivado de inconstitucionalidade, ao contrário, por ser prerrogativa outorgada pelo constituinte, possui cariz democrática. Todavia, o que se verifica na atualidade é que esse arranjo jurídico-institucional está obliterando a capacidade de planejamento do Estado.

Nos últimos dez anos, dois fatores se sobressaíram no panorama geral da governança orçamentária, impactando de forma negativa as chances de integrar os elementos oriundos dos processos de planejamento nas decisões de alocação de gasto público. O primeiro fator consiste na elevada instabilidade das regras procedimentais e processuais, sintoma caracterizado por numerosas e profundas alterações no quadro normativo, muitas delas com *status* constitucional. O segundo fator, viabilizado pela própria alteração normativa, é o fortalecimento do Poder Legislativo na definição de prioridades do orçamento público. Esse fenômeno, conforme comentado por Couto e Rodrigues (2022), pode ser descrito como um “semipresidencialismo orçamentário”.

Nos últimos anos, as emendas parlamentares passaram a ocupar o espaço que antes era preenchido por atos discricionários do Poder Executivo em relação aos investimentos públicos. Mediante tais conclusões, foi possível observar o agravamento da disfuncionalidade do presidencialismo multipartidário e a crescente incapacidade das instituições de cumprir seu

papel de representação e formulação de políticas públicas. Por outro, não se vislumbra uma alternativa democrática clara para uma reformulação desse sistema, o que explica a duradoura crise política no Brasil. O resultado dessa crise pode ser tanto a ruptura do modelo de *presidencialismo de coalizão* (ou sua manutenção formal, porém esvaziada de substância), quanto o surgimento de novas alternativas políticas e institucionais que permitiram superar esses desafios, questão que merece reflexão cuidadosa futuramente.

Nesse sentido, o regime democrático brasileiro precisa encontrar um caminho que concilie a racionalidade econômica, a participação social e a legitimidade política. Dessa forma, a estabilidade na governança orçamentária no Brasil exige, prioritariamente, uma postura mais proativa por parte do Executivo, em vez de uma retração por parte do Legislativo. Esse caminho envolve, necessariamente, o fortalecimento do planejamento governamental e a ampliação da participação social, com o objetivo de aprimorar a qualidade das emendas parlamentares.

No entanto, para que se alcance esses adjetivos, é fundamental a proposição de certas alterações em processos complementares. Dentre as necessárias alterações que se avistaram no horizonte da pesquisa, podemos citar, o direcionamento de emendas parlamentares para programas e iniciativas que sejam prioritários ou estratégicos para o Governo, em consonância com o plano de governo eleito e as expectativas da população. O estabelecimento de critérios apropriados para direcionar emendas parlamentares a cada política pública; e, finalmente, a fundamental elaboração de um conjunto reduzido de programações prioritárias, destinado a receber emendas parlamentares, com mecanismos específicos que aumentem sua atratividade. Essas programações, em conjunto, deveriam estar aptas a passar por processos de participação e priorização pela população.

Para isso, além das medidas práticas mencionadas, é essencial reconhecer que a análise do orçamento público sob uma perspectiva radicalmente democrática e popular requer enxergá-lo como um reflexo das relações de poder e dos interesses de classe presentes em uma sociedade capitalista. Segundo Marx (2017), o Estado e suas políticas, incluindo o orçamento, são moldados predominantemente pelos interesses da classe dominante, ou seja, da burguesia em uma economia capitalista.

Portanto, é fundamental seguir os estudos sobre o Legislativo e o orçamento público, aprofundando a relação de tal arranjo jurídico-institucional com o Estado e seu ciclo de crises, desafiando a ideia de que o orçamento é apenas um instrumento técnico de alocação de recursos, percebendo que ele é carregado de intencionalidades ideológicas, muitas vezes servindo como mediador do sistema capitalista e que frequentemente reforça as desigualdades, mesmo quando, aparentemente, está a serviço do bem público.

Assim sendo, a contribuição desta dissertação para o campo de estudo reside na análise histórica, normativa e institucional do processo de *emendamento* orçamentário, oferecendo um diagnóstico sobre as repercussões das reformas orçamentárias para a governabilidade no Brasil. O estudo se diferencia ao explorar o conceito de disfuncionalidade institucional no contexto do orçamento público, evidenciando as complexidades e contradições do modelo atual, que visa, simultaneamente, atender demandas locais por meio de emendas parlamentares e manter um equilíbrio de poder entre os ramos governamentais.

Para futuras pesquisas, sugere-se um aprofundamento na análise do impacto das emendas orçamentárias sobre a execução de políticas públicas setoriais, especialmente nas áreas de saúde, educação e infraestrutura, uma vez que a alocação pulverizada de recursos por meio das emendas parlamentares pode comprometer a continuidade e eficiência dessas políticas.

Nada obstante, medir e mapear a costura entre o orçamento público e a assunção ao poder pelo “Centrão”, requer, além dos levantamentos numéricos e descritivos sobre o tema colacionados à pesquisa, também investigações que relatem os trabalhos e discursos proferidos a respeito das emendas parlamentares na CMO, explorando os fundamentos ideológicos e partidários que justificaram eventuais alterações normativas exaradas a cada nova lei orçamentária.

Observar o Tribunal de Contas da União e os vieses decisórios do Judiciário na fiscalização das emendas parlamentares são, igualmente, essenciais para uma compreensão mais ampla do controle e da transparência no uso desses recursos.

Por fim, os resultados apresentados confirmam que o processo orçamentário brasileiro se encontra em um estado de constante negociação e barganha política, no qual a influência crescente do Legislativo tem gerado desafios para o Executivo na implementação de uma política fiscal coerente. As reformas analisadas indicam que, embora a ampliação das prerrogativas parlamentares tenha potencializado a representatividade do orçamento, também resultou em uma governança fragmentada e suscetível a conflitos institucionais. Esse cenário reforça a necessidade de um novo equilíbrio entre as prerrogativas dos poderes, promovendo eficiência e transparência na alocação de recursos públicos, sem que isso esvazie a legitimidade democrática do Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018
- ALVES, Henrique Eduardo. **Orçamento respeitosamente impositivo. Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/henrique-eduardo-alves-2013-2014/artigos/henrique-eduardo-alves-orcamento-respeitosamente-impositivo>. Acesso em: 31/10/2024
- AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324–343, 1995.
- ARIAS, Juan. A magia oculta de Eduardo Cunha. **El País**, Rio de Janeiro, 02 fev. 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/02/02/politica/1422898357_594218.html. Acesso em: 13 out. 2024.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **O processo Legislativo e orçamento público: a função de controle do Parlamento**. Tese de Doutorado, 2010, Universidade de São Paulo. Disponível em < <https://doi.org/10.11606/T.2.2010.tde-30042010-083530> > Acesso em 14/03/2024.
- ASSONIFILHO, Sergio. Controle de Constitucionalidade da Lei Orçamentária. In: Coord. José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Pgs. 22-40
- ATCHABAHIAN, Adolfo. **Régimen jurídico de la gestión y del control en la hacienda pública**: tratado sobre la ley 24.156 y las de contabilidad y de obras públicas. 2. ed., atualizada. Buenos Aires: Depalma, 1999. 803 p.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006
- BERCOVICCI, G. As possibilidades de uma Teoria do Estado. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG - Belo Horizonte** - nº.49 / Julho – dezembro, 2006
- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, 2006, p. 57-77.
- BERCOVICI, Gilberto. O Estado Desenvolvimentista e Seus Impasses: Uma Análise do Caso Brasileiro. **Boletim de Ciências Econômicas**, Coimbra, v. XLVII, p. 149-180, 2004.
- BIJOS, Paulo. R. S. **Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 08/2021. Maio 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao. Acesso em: 17 fev. 2022.

BILHÕES. segredos no orçamento para a base, é disso que se trata. **Migalhas**, São Paulo, 24 de agosto de 2021, disponível em <<https://www.migalhas.com.br/quentes/350622/bilhoessegredos-no-orcamento-para-a-base-e-disso-que-se-trata>> acesso em 16/06/2022

BLOCH, Ernst. **O princípio esperança**. Rio de Janeiro, Contraponto e UERJ, v. 1, 2005

BLYTH, M. Structures do not come with an instruction sheet: interests, ideas, and progress in political science. **Perspectives on Politics**, v. 1, n. 4, 2003, p. 695-706

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**; tradução: Marco Aurélio Nogueira. São Paulo, Ed. Brasiliense, 2013

BONFIM, R. W. Leal; SANDES-FREITAS; V. E. V. de. Quem controla o orçamento? Apontamentos sobre o timing de liberação das emendas orçamentárias individuais. **Caos – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p.139 -156, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/caos/index>. Acesso em 31/10/2024

BRASIL. **Painel Orçamentário – SIOP**. Disponível em <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06> acesso em 10/03/2024

BRASIL. Congresso Nacional. **PLOA 2022: Projeto de Lei do Congresso Nacional n.º 19 de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/ploa-2022>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1**, de 17 de maio de 1991. Aprova o Regimento Interno Comum do Congresso Nacional. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1991/resolucao-1-17-maio-1991-536680-publicacaooriginal-27673-pl.html>. Acesso em: 31/10/2024

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-27673-pl.html>. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 3 de junho de 1993**. Altera a Resolução nº 1, de 1991-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1993/resolucao-1-3-junho-1993-536681-publicacaooriginal-27675-pl.html>. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2001**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. **Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2001/resolucao-1-4-outubro-2001-497941-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 2, de 14 de setembro de 1995**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1995/resolucao-2-1995-497946-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 3, de 25 de setembro de 2015**. Altera a Resolução nº 1, de 2006-CN, para ampliar o número de relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2015/resolucao-3-25-setembro-2015-781582-publicacaooriginal-148198-pl.html>. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre a execução orçamentária das emendas de bancada de parlamentares estaduais. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Altera a Constituição Federal para estabelecer a execução direta de emendas individuais ao orçamento, por meio de transferências a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas individuais do Congresso Nacional no orçamento da União. **Presidência da República**, Brasília, DF, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Estabelece um novo regime fiscal e a limitação do crescimento das despesas públicas. Presidência da República, Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 31/10/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso em 19/02/2024.

BRASIL. **Decreto n.º 10.888, de 9 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre a publicidade e a transparência das comunicações realizadas entre os órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal e o relator-geral do projeto de lei orçamentária anual sobre a execução de recursos decorrentes de emendas. Brasília, 9 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10888.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.919, de 24 de dezembro de 2013**, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2014/Lei_12919/Texto_Lei.pdf> acesso em 19/02/2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.439, de 29 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. Brasília, 29 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11439.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 11.514, de 13 de agosto de 2007**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. Brasília, 13 ago. 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2008/tramitacao/redacao-final/lei%2011.514.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.214, de 26 de janeiro de 2010**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Brasília, 26 jan. 2010. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2010/lei/lei_12214_26jan2010.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 12.952, de 20 de janeiro de 2014**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Brasília, 20 jan. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112952.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.080, de 2 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Brasília, 2 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113080.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.242, de 30 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, 30 dez. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113242.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.408, de 26 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília, 26 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113408.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, 10 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13898.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.957, de 18 de dezembro de 2019.** Altera a Lei n.º 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília, 18 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113957.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.978, de 17 de janeiro de 2020.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, 17 jan. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113978.htm. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **LOA 2004 - Proposta do Poder Executivo: PL n.º 31/2003-CN.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2004/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **LOA 2010 - Parecer da CMO: PL n.º 46/2009-CN.** Relator-Geral: Deputado Magela (PT/DF). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2010/tramitacao/parecer-da-cmo>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **LOA 2021 - Parecer Preliminar: PL n.º 28/2020-CN.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2021/tramitacao/parecer-preliminar>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Resolução n.º 2, de 2021-CN.** Altera disposições da Resolução n.º 01/2006-CN, para ampliar a transparência da sistemática de apresentação, aprovação e execução orçamentária referente às emendas de relator-geral. Congresso Nacional, 1º dez. 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2021/resolucao-2-1-dezembro-2021-792036-publicacaooriginal-164022-pl.html>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental. ADPF n.º 850, Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Despesas públicas decorrentes de emendas do relator do projeto de lei orçamentária anual.** Impetrante: CIDADANIA, Impetrado: Presidente da República e Congresso Nacional, Min.(a) Relator(a) Rosa Weber. Julgamento 11/11/2021, publicação: 23/02/2022. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADPF%20851%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true Acesso em 16/06/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7697. STF, Brasília, DF, 2024.** Disponível em: <https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/14174923/ADI-7697-MC-assinado.pdf>. Acesso em: 31/10/2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção 7.300, Distrito Federal. 18 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/bolsa-familia-ficar-fora-teto-gastos.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade 4.048-1.** 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.697, Distrito Federal. 14 de agosto de 2024.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369161803&ext=.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 2117/2022.** Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2117620221.PROC/%2520%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Lei Orçamentária: Volume I - Quadros Orçamentários Consolidados:** Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social: Legislação da Receita e da Despesa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/Anexo/L14822-Volume1.pdf. Acesso em: 2 nov. 2024.

BROWN, Wendy. **Nas ruínas do neoliberalismo.** São Paulo, editora filosófica Politeia, 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo R.; "Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas", pp. 313 -340. In: **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais.** São Paulo: Blucher, 2017

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público.** Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

BURKHEAD, Jesse; MINER, Jerry. **Public Expenditure.** The Macmillan Press Ltd. London and Basingstok, 1971.

CANOTILHO, J. G. A lei do orçamento na teoria da lei. Boletim da Faculdade de Direito, Número Especial: **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, v. II,** Coimbra: Universidade de Coimbra, 1979, p. 543-545.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO; J. G, “A Lei do Orçamento na Teoria da Lei”, **Boletim da Faculdade de Direito, Número Especial: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro, II**, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1979, 543-545.

CARVALHO; André Castro. Uma teoria de Direito Constitucional Financeiro e Direito Orçamentário Substantivo no Brasil. In: Coord. José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Pgs. 22-40

CASSELLA, Vinicius; BORGES, Beatriz. **Congresso promulga PEC que amplia teto de gastos por 1 ano**. G1 Política, 21 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/21/congresso-promulga-pec-que-amplia-teto-de-gastos-por-1-ano-e-permite.ghtml>. Acesso em: 13 out. 2024.

CATAPANI; Marcio Ferro. A discricionariedade do Poder Executivo na Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual. In: Coord. José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Pgs. 245-282

CHRISTOUPoulos, B. **Orçamento público e controle de constitucionalidade: argumentação consequencialista nas decisões do STF**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016

COELHO, Cristiane. O Caráter Democrático do Orçamento de Investimento. In: Coord. José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Pgs. 267-282

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 8ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2013

CONGRESSO NACIONAL. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Parecer preliminar sobre o Projeto de Lei n.º 18, de 2016-CN, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017”**. 22 nov. 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1509822. Acesso em: 13 out. 2024.

CONTIPELLI, E. Constitucionalismo climático global. **Justiça do direito**. v. 32, n. 2, p. 278-300, 2018.

CORRÊA, Ivo da Motta Azevedo. **O processo legislativo sob a constituição federal de 1988: padrões de interação entre o direito e a política**. 2024. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/003212095>. Acesso em: 01 nov. 2024.

COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (ORG). **Governança orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de: Beatriz Sidou. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 2016

DALLARI BUCCI, M. P.; GASPARD, M. Mapeamento de arranjos jurídico-institucionais: um roteiro metodológico para estudos das relações entre Direito e Política. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 1–36, 2024. DOI: 10.21783/rei.v10i1.777. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/777>. Acesso em: 29 out. 2024.

DE ASSIS, Adriana Ribeiro. Orçamento impositivo: As emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do orçamento”. **Cadernos**, [S.l.], v. 1, n. 5, p. 26-35, jul. 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/117>. Acesso em: 31 out. 2024

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR (DIAP). **Radiografia do novo Congresso: legislatura 2023-2027**. Brasília, DF: DIAP, 2023. 168 p.: il.; color. (Estudos Políticos do DIAP). Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes?task=download.send&id=1086&catid=82&m=0>. Acesso em: 13 out. 2024.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Emenda Constitucional n.º 109/2021: novo desmonte dos direitos sociais. Nota Técnica, n.º 257, 5 maio 2021**. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2021/notaTec257PEC186.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito [...] 22ª. Ed. Ver. E atual. São Paulo, 2011

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**; Tradução: Gilson Cesar. São Paulo. Perspectiva, 26 Ed., 2016

FARIA, Rodrigo Oliveira de. A elaboração da lei orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (orgs.). **Orçamento público no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D’Plácido, 2023. p. 181-205.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Blucher, 2023

FARIA, Rodrigo Oliveira de. XI Prêmio SOF de monografias, 3º lugar: **As emendas de relator-geral do PLOA nas normas regimentais do Congresso Nacional**: gênese, configuração e evolução histórica. 2022. 77 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6928>. Acesso em: 13 out. 2023.

FERRARO, C. A interdisciplinaridade em foco: questões controversas e perspectivas epistemológicas. **Pleiade**, v. 12, n. 26, p. 60-69, jul./dez. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA, F. G. B. de C. **O Processo Legislativo Orçamentário e suas Peculiaridades**. Conteúdo Jurídico, Brasília, jun. 2012. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/29750/o-processo-legislativo-orcamentario-e-suaspeculiaridades> Acesso em: 30/10/2024.

FERREIRO LAPATZA, José Juan. **Curso de Derecho Financiero Español**. 25ª ed. Madrid/Barcelona: Marcial Pons, 2006

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. A crise atual e o debate institucional. **Novos estudos**, CEBRAP, São Paulo, v. 36.03, p. 79-97, novembro de 2017, disponível em < <http://dx.doi.org/10.25091/S0101-3300201700030008> > acesso em 01/05/2024.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.

FOLHA DE S. PAULO. Congresso obtém volume inédito de emendas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 8 out. 2023. Disponível em: <https://www.pressreader.com/brazil/folha-de-s-paulo/20231008/page/4>. Acesso em: 13 out. 2023.

GASPARDO, M. Globalização e o déficit democrático das instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, v. 60, n. 1, 2015, p. 85-115.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007

GONTIJO, Vander. **Curso sobre Processo Orçamentário**. Câmara dos Deputados, Brasília, setembro de 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 2 nov. 2024.

GRANT, Susan-Mary. **História concisa dos Estados Unidos da América**. São Paulo: Edipro, 2014

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. São Paulo: Malheiros, 2007

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13ª ed. São Paulo, Malheiros, 2011.

HABERMAS, J. **A Constelação Pós-Nacional**. São Paulo: Littera Mundi, 2001

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**; tradução: Paulo Astor Soethe, São Paulo, editora Martins Fontes, 2012

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, n. 58, 2006.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HARTUNG, Paulo; MENDES, Marcos; GIAMBIAGI, Fabio. As emendas parlamentares como novo mecanismo de captura do orçamento. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 75, n. 9, set. 2021.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte. Editora Paidéia Ltda, 1987.

HILL, Christopher. **O século das revoluções: 1603-1714**. São Paulo: Editora Unesp, 2012

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções: 1789-1848**. 47. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

INNERARITY, Daniel. **A política em tempos de indignação: A frustração popular e os riscos para a democracia**; Tradução de João Pedro George. Rio de Janeiro: LeYa, 2017.

KELLY, Duncan. **The State of the Political: conceptions of politics and the State in the thought of Max Weber, Carl Schmitt and Franz Neumann**. Oxford: Oxford University, 2003.

KELSEN, H. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KEY JR., V. O. A ausência de uma teoria orçamentária. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 2: a ausência de uma teoria orçamentária**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2007.

KEY JR., Valdimir Orlando. A ausência de uma teoria orçamentária. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

KOSELLECK, Reinhart. **Crítica e crise: uma contribuição à patogênese do mundo burguês**; tradução do original alemão [de] Luclana Villas-Boas Castelo-Branco. - Rio de Janeiro: EDUERJ: Contraponto, 1999.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2008

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, v. 48, n. 4, p. 737–776, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400002>. Acesso em: 13 out. 2024.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. A unificação dos Orçamentos Públicos pela Constituição de 1988. In: Coord. José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. **Orçamentos públicos e direito financeiro**. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. Pgs. 187-202

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada**. 2014. 78 f. Monografia (Bacharelado em Direito). Coordenação de Direito da Universidade de Brasília - UNB. Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_RodrigoRorizMacedo.pdf> Acesso em 31/10/2024.

MACHADO, A. A. **Elementos de Teoria dos direitos Fundamentais**. 1ª Ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2017

MAHONEY, J; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change, in Mahoney, James & Thelen, Kathleen. (Eds.) **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-37, 2009.

MARQUES, Eduardo. Os mecanismos relacionais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 22, n. 64, p. 157-161, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. organização e introdução Osvaldo Coggiola; Tradução: Álvaro Pina e Ivana Jinkings. 1. Ed. Revista, São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política – Livro 1: o processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2017.

MOLINA, Pedro Manuel Herrera. **Metodologia del derecho financeiro y tributário**. Mexico: Porrúa, 2004.

MOUTINHO, Donato Volkers. A lei orçamentária anual. In: CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato Volkers; NASCIMENTO, Leandro Maciel do (orgs.). **Orçamento público no Brasil**. 1. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2023. p. 57-78.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013

NOBRE, Marcos. **Limites da Democracia: de junho de 2013 ao governo Bolsonaro**. 1. Ed. São Paulo: Todavia, 2022.

O'DONNELL, Guillermo. **Delegative democracy**. Kellogg Institute – Working Paper n. 172, mar. 1992.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 5ª ed. São Paulo: RT, 2013.

PASSEROTTI, Denis Camargo. **O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

PEDRON, Flávio Barbosa Quinaud. **A mutação constitucional na crise do positivismo jurídico: história e crítica do conceito no marco da teoria do direito como integridade**. 2011. 229 p. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. dos. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, e3510307, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/3510307/2020>. Acesso em: 13 out. 2024.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, Élide Graziane. Audiência no STF debaterá se orçamento secreto persiste em 'emendas pizza'. **Consultor Jurídico**, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-23/audiencia-no-stf-debatera-se-orcamento-secreto-persiste-em-emendas-pizza/>. Acesso em: 13 out. 2024.

PINTO, Élide Graziane. Disfuncionalidade orçamentária retroalimenta desequilíbrio entre poderes. **Consultor Jurídico**, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-02/disfuncionalidade-orcamentaria-retroalimenta-desequilibrio-entre-poderes/>. Acesso em: 13 out. 2024.

PISTOR, Katharina. **The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality**. New York: Princeton University, 2019

POSNER, Paul; PARK, Chung-Keun. Role of the legislature in the budget process: recente trends and innovations. **OECD Journal on Budgeting**, v. 7, n. 3, 2007.

POWER, Timothy J. Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: SATHLER, André; BRAGA, Ricardo (orgs.). **Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. p. 299. (Série relatos de pesquisa; n. 4). Organização e funcionamento do Congresso Nacional.

PRAÇA, Sergio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2013.

PRICE, Roger. **História concisa da França**. São Paulo: Edipro, 2016.

PROUST, Marcel. **Em busca do tempo perdido, volume 1**. Tradução: Fernando Py. – [3. Ed.] – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016.

PRZEWORSKI, A. **Crises da democracia**. Trad. Berilo Vargas, 1ª Ed., Rio de Janeiro, Zaharm 2020.

PYNSKY, Jaime; PYNSKY, Carla Bessanezi (orgs.). **História da Cidadania**. São Paulo: Ed. Contexto, 2023.

RESENDE, Thiago; HOLANDA, Marianna; AZEVEDO, Victoria. Veto de Lula a emendas atinge ministérios do centrão, e pastas ligadas ao PT são poupadas. **Folha de São Paulo**. 23 de janeiro de 2024, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/01/veto-de-lula-atinge-ministerios-do-centrao-e-pastas-ligadas-ao-pt-sao-poupadas.shtml>> acesso em 02/03/2024

REY, Beatriz. **O Congresso e o balanço do poder no Brasil**. Revista Journal of Democracy em português, disponível em <<https://plataformademocratica.org/arquivos/nov-23/o-congresso-e-o-balanco-de-poder-no-brasil.pdf>> 2023

RODRIGUES, Artur; MARTINS, Cristiano; FERREIRA, Flavio; PITOMBO, João Pedro. **Emenda parlamentar amplia distorção e amplia abismo no acesso a água**. Folha de São Paulo. 30 de setembro de 2023, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/09/emenda-parlamentar-amplia-abismo-no-acesso-a-agua-com-abandono-e-desperdicio.shtml>> acesso em 30/10/2024

RUIZ, Isabela; BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1142-1167, 2019.

SADEK, MARIA TEREZA. Justiça Eleitoral no processo de redemocratização no Brasil. **Estudos eleitorais**, v. 12, n. 3, p. 6-6, 2017.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.

SANTOS, André. **O novo Congresso em números 2023 a 2027**. Disponível em <[CNTI Novo Congresso em números 2023 a 2027 - DIAP 08102022.pdf](#)> acesso em 10/03/2024

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e político na pós-modernidade**. 14ª ed. São Paulo. Cortez, 2013.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política** [online], n. 31, p. 339-396, maio 2020. Epub 11 maio 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>. Acesso em: 31 ago. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Fazenda. Coordenação da Administração Financeira. Contadoria Geral do Estado. **Despesa orçamentária: conceitos, codificação e classificação**. Disponível em: https://www.fazenda.sp.gov.br/SigeoLei131/Paginas/ArquivosLC/LC_131_Despesas.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

SARAMAGO, José. **O homem Duplicado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. **Consultor Jurídico**, 24 mar. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivo-brasileira-ec-86/>. Acesso em: 13 out. 2024.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentários aos arts. 70, 71 e 74. In: CANOTILHO, J. J. Gomes et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva: Almedina, 2013

SCHICK, Allen. **The Federal budget: politics, policy, process**. 3.ª Ed. Brookings Institution Press, Washington D.C. 2007

SCHICK, Allen. The performing state: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. **OECD Journal on Budgeting**, Paris, v. 3, n. 2, 2003.

SCHICKLER, E. **Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress**. Princeton University, 2001.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia** / (Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann). — Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2015.** Acrescenta a alínea "d" ao inciso III do art. 150 da Constituição Federal, tornando imunes à tributação os medicamentos destinados ao uso humano. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/119628>. Acesso em: 13 out. 2024.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SIOP. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.** Disponível em: https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/. Acesso em: 13 out. 2024.

SOARES, GABRIELLA. Leia a íntegra do discurso de Arthur Lira na abertura do congresso. **Uol Congresso em foco.** 05 de fevereiro de 2024, disponível em <<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/leia-a-integra-do-discurso-de-lira-na-abertura-do-congresso/>> acesso em 02/03/2024

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil:** valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente, Eduerj, 2020;

TESTA, Graziella. Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a formação de base no Congresso Nacional (2019-2023). In: DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle; TESTA, Graziella (orgs.). **Governabilidade: instituições, atores e estratégias** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2023

TORRES, H. T. **Direito constitucional financeiro teoria da constituição financeira.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

UNESP. **Guia prático:** emendas parlamentares. São Paulo: UNESP, 2023. Disponível em: <https://www2.unesp.br/Home/propeg/emendas.pdf>. Acesso em: 13 out. 2024.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Democracia realizada – A alternativa progressista.** Trad. Carlos Graieb, Márcio Grandchamp, Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 1999.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O Direito e o Futuro da Democracia.** São Paulo: Boitempo, 2004

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes:** da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Por aqui, nada parece andar sem amplo consenso entre os três Poderes.** Folha de S.Paulo, 15 dez. 2023.

WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo;** Tradução: José Marcos Mariani de Macedo, São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. Political implications of budgetary reform. In: MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack. **Performance-based budgeting**. Oxford: Westview Press, 2001.

ZUCCO JR., Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. **The Journal of Politics**, v. 71, n. 3, p. 1076–1092, jul. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022381609090896>. Acesso em: 13 out. 2024.