



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB

Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

RENATA ARAÚJO DE MARIA ASSEF COSTA

**Orçamento impositivo como violação à separação de poderes:
Análise das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102**

Brasília

2021

RENATA ARAÚJO DE MARIA ASSEF COSTA

**Orçamento impositivo como violação à separação de poderes:
Análise das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Mariana Barbosa Cirne

Brasília

2021

RENATA ARAÚJO DE MARIA ASSEF COSTA

Orçamento impositivo como violação à separação de poderes: Análise das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Mariana Barbosa Cirne

Brasília, ... de outubro de 2021.

BANCA AVALIADORA

Professora Mariana Barbosa Cirne

Professor Avaliador

RESUMO

O assunto da presente monografia versa acerca do orçamento público na sua questão impositiva com as devidas implicações na constitucionalidade da separação de poderes entre o Legislativo e o Executivo. Diante desse cenário, agora no ano de 2021, o Congresso se prepara para se lançar contra o governo a fim de tomar o controle de fatia maior do Orçamento, para além do que já têm direito por meio de emendas, deputados e senadores querem aumentar em R\$ 18,4 bilhões o valor em que podem apontar o destino dos recursos. Nesse sentido, o objetivo geral consiste na demonstração de que está a ocorrer uma violação das atribuições entre os dois poderes em desacordo com os limites legais constitucionais estabelecidos. Para tanto, a pesquisa se delimitará na análise da constitucionalidade acerca de como as emendas constitucionais n. 86, 100 e 102, as quais tornaram impositivas não apenas as emendas parlamentares, mas também o próprio modo de execução do orçamento público, assim como suas consequências na gestão do Poder Executivo no que se refere às prerrogativas de execução do orçamento público e no tocante da separação de poderes, e, metodologicamente isto se dará através do estudo dos orçamentos públicos dos anos de 2016-2021. Com efeito, cabe ao Poder Executivo a atividade de elaboração da lei orçamentária. Ao Poder Legislativo, que deveria ser co-participante, este se posiciona ativamente diante das emendas e os projetos parlamentares de seu interesse, enfraquecendo seu papel no processo de definição das políticas públicas nacionais prioritárias. Logo, há de se apresentar que com o advento desse orçamento impositivo o Poder Legislativo aumentou sua gestão sobre o orçamento público em detrimento ao Poder Executivo Federal, ademais, o Poder dos representantes eleitos pela população deveria prezar pela sua ideal participação no cenário do orçamento público refletindo as verdadeiras prioridades da sociedade, sem desestabilizar o equilíbrio com o Poder Executivo.

Palavras-Chave: Orçamento público; Separação de poderes; Emendas parlamentares impositivas.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ART – Artigo

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OI – Orçamento Impositivo

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

STF – Supremo Tribunal Federal

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – EMENDAS INDIVIDUAIS

QUADRO 2 – EMENDAS DE BANCADA

QUADRO 3 – RESUMO DAS DOTAÇÕES VETADAS DO PLOA 2021 – POR ORIGEM DA DOTAÇÃO

QUADRO 4 – EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o orçamento público.....	11
1.1 Princípios do orçamento público.....	14
1.2 As Leis Orçamentárias.....	18
1.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal.....	23
2 A separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo.....	28
2.1 O Poder Executivo Federal.....	30
2.2 O Poder Legislativo Federal.....	33
2.3 O processo legislativo orçamentário e as emendas ao orçamento público.....	35
3 O orçamento impositivo no Brasil.....	39
3.1 Análise das Emendas Constitucionais n. 86, 100 e 102.....	40
3.2 O orçamento impositivo e a relação entre o Executivo e o Legislativo.....	49
3.3 A constitucionalidade do equilíbrio entre os poderes comprometida.....	52
4 Análise dos orçamento públicos 2016-2021.....	54
4.1 PLOA 2016.....	54
4.2 PLOA 2017.....	55
4.3 PLOA 2018.....	55
4.4 PLOA 2019.....	56
4.5 PLOA 2020.....	60
4.6 PLOA 2021.....	61
CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS.....	66

INTRODUÇÃO

A presente Monografia trata das emendas parlamentares impositivas como possível violação constitucional a separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo. Tida como uma questão de grande importância, independente de qual seja o regime político e o sistema de governo, o orçamento é necessário para organizar as relações de poder e balizar os interesses envolvidos na obtenção e no destino do dinheiro público (PIRES e SATHER, 2018).

Dessa maneira, como figura central apresenta-se o Poder Executivo Federal, proponente do processo de planejamento orçamentário com a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), apresentando a devida preocupação com os gastos públicos e com a adequada condução do orçamento. Em contrapartida, encontra-se o Poder Legislativo Federal, com o Congresso Nacional que faz parte desse processo como representante do povo (BRASIL, 2021).

Diante desse cenário, agora no ano de 2021, o Congresso se prepara para derrotar o governo e tomar o controle de uma fatia maior do Orçamento. Além do que já têm direito com as emendas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal também esperam aumentar em 18,4 bilhões de reais o valor que podem especificar destinos. O meio utilizado para indicar esse valor adicional é a chamada emenda de comissão, em que cada colegiado das referidas Casas chega a um acordo para definir para onde vão os recursos. Assim sendo, cabe aos deputados e senadores decidir como e de que forma o Executivo vai gastar 34,7 bilhões de reais de recursos públicos neste ano (WETERMAN e SHALDERS, 2021).

Nessa escalada do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo que se iniciou com a Emenda Constitucional n. 86/2015, essa trouxe em seu bojo alterações aos arts. 165, 166 e 198, CRFB/88, estabelecendo tornar obrigatória a execução da programação orçamentária específica no valor mínimo equivalente a 1,2% da receita corrente líquida, proveniente das *emendas parlamentares individuais* que deverão ser executadas, impositivamente, no ano seguinte (BRASIL, 2020). Já as Emendas Constitucionais n. 100/2019 e 102/2019, tornaram literalmente obrigatória a execução orçamentária, uma vez que estabeleceram a obrigatoriedade mais uma vez das *emendas parlamentares*, desta vez *de bancada*, e trouxeram a plena imposição. Das alterações, no art. 165, §10 ficou estabelecido que a Administração é responsável por

fazer cumprir os cronogramas orçamentários visando garantir a entrega eficaz tanto de bens como de serviços para a sociedade. Em seguida, a partir do §11 se estabeleceram as exceções e o modo de execução do Orçamento impositivo (BRASIL, 2020).

Assim, questiona-se, em que medida o Orçamento Impositivo viola a separação de poderes através das Emendas Constitucionais n. 86, 100 e 102? Como a ampliação do controle do Poder Legislativo sobre o Orçamento reduziria a liberdade do Poder Executivo para decidir acerca do destino dos recursos públicos?

Nesse seguimento, a presente Monografia será dividida em 3 (três) grandes capítulos, nos quais no primeiro capítulo se abordará: A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL) e o orçamento público, acometendo: os Princípios constitucionais do orçamento público; as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em seguida, no segundo capítulo se observará acerca da: Separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, segmentado em: o Poder Executivo Federal; o Poder Legislativo Federal e o processo legislativo orçamentário e as emendas ao orçamento público. Por fim, no terceiro capítulo será feita a apreciação do: Orçamento impositivo no Brasil, diligenciado sobre a análise das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102; o orçamento impositivo e a relação entre o Executivo e o Legislativo e finalizando com a constitucionalidade do equilíbrio entre os poderes comprometido.

Para tanto, serão analisados os orçamentos públicos dos anos de 2016-2021 para discussão acerca da ofensa à separação de poderes, visto que, o Congresso Nacional aumentou sua gestão sobre o orçamento público em detrimento ao Poder Executivo através das emendas impositivas. Logo, o orçamento impositivo é incompatível com a separação de Poderes, visto que é prerrogativa do Poder Executivo de ser o executor do Orçamento.

Dessa forma, será feita uma revisão bibliográfica conjugada com uma análise documental sob as fontes de informação quais sejam sobre Direito Constitucional e Administrativo, Administração Pública; assim como sobre especializado conhecimento acerca do Direito Econômico e Financeiro, na convergência de um estudo que demonstrará que o orçamento público deve prezar pela transparência da constitucionalidade entre a separação de poderes e que de fato está a ocorrer uma invasão das atribuições do Executivo pelo Legislativo

Passa-se, pois, ao desenvolvimento desse estudo sobre o Orçamento impositivo como violação à separação entre os poderes.

1 A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988 E O ORÇAMENTO PÚBLICO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), de 5 de outubro de 1988 (BRASIL), entre outros aspectos, foi promulgada diante da necessidade de liberdade de expressão combinada com as pretensões sociais de funcionamento das instituições democráticas, se almejando o fortalecimento dos partidos políticos e das associações representativas de grupos organizados (SATHER; OLIVEIRA; PIRES, 2018).

Conhecida como constituição cidadã, trouxe a previsão de inúmeros direitos e fundamentais, sendo que a economia é um dos instrumentos a ser utilizado para a garantia desses direitos. Nesse sentido, com a promulgação da CRFB/88, as leis orçamentárias foram alçadas à mais elevada significação. Não por outro motivo, o legislador constituinte reservou a elas extenso e minucioso tratamento ao longo de toda a Seção II (Dos Orçamentos) do Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) (FARIA, 2009).

Desse modo, ao entrar na pesquisa sobre o orçamento público, é necessário compreender o debate em seu contexto contemporâneo. O orçamento passou de mera parte contábil, na previsão de receitas e despesas, para o plano atual do governo, através do qual pode revelar as prioridades selecionadas e determinar a política econômica, que tem forte impacto nas relações de poder. Some-se a isso, toda a carga axiológica dos preceitos constitucionais, inserindo-se no atual âmbito de renovação neoconstitucional e conseqüente submissão das finanças estatais e dos poderes constituídos aos ditames da Lei Maior (FERREIRA, 2017).

O orçamento público pode ser dividido em duas etapas, quais sejam do orçamento tradicional e do orçamento moderno. O primeiro resumia-se a uma projeção de receitas e despesas, a serem executadas no exercício, com a aquisição de bens e serviços públicos; sem um planejamento das ações, voltadas para resolver ou minimizar os problemas do Estado. Já o segundo, esse evoluiu para um orçamento de desempenho ou realização, uma tentativa de aperfeiçoar o processo orçamentário para determinar ao certo e onde o governo gasta os recursos orçamentários. Todavia, faltam os elementos básicos para se conectar com o sistema de planejamento público (GIACOMANI, 2012).

Nesse sentido, a CRFB/88 trouxe significativas modificações na legislação do orçamento público, com uma robusta vinculação entre o que advém do planejamento governamental e desse orçamento. Dessa forma, o constitucionalizado orçamento-programa normatizou a matéria orçamentária por meio do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), na qual tornou-se obrigatório o anual encaminhamento dos referidos projetos orçamentários pelo Executivo ao Legislativo, a quem foi devolvida a prerrogativa de indicar emendas (MARRA, 2016).

Nessa perspectiva, Silva (2013, p.103-104) observou acerca da técnica do orçamento-programa:

As exigências do planejamento das atividades do poder público determinaram a necessidade de adoção de novas técnicas orçamentárias. Se a administração deve desenvolver-se segundo as regras do planejamento, tendo em vista a satisfação das necessidades da coletividade, era imprescindível que os orçamentos públicos se adequassem a esse novo tipo de administração, para tornar-se num instrumento de ação governamental, voltada para a realização de obras e serviços, em função do desenvolvimento socioeconômico da comunidade. Daí surgir a técnica do orçamento por programa ou orçamento-programa, que é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais. Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. É um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias.

Ainda na década de 70, Machado Júnior (1973, p.88-89) trazia a importante definição a voga:

Primeiro, não se trata, tão-só, de identificar funções e apropriar meios as mesmas, mas dentro dessas estabelecer propósitos, ainda que gerais, tendendo para uma especificidade ao passo que um propósito já significa essencialmente genérica, pretende algo determinado dentro da função. Para exemplificar com o federalismo brasileiro, poderíamos dizer que o propósito do Governo Federal no campo da educação é mais amplo que o propósito de um Governo Municipal, embora ambos estejam atuando dentro da mesma função. **Poder-se-ia até, dentro deste canal de raciocínio e partindo da estrutura a ser levantada de um orçamento-programa nacional, chegar à repartição de atribuições** entre as três esferas de Governo que passariam a atuar coordenadamente dentro do federalismo cooperativo desenvolvido no Brasil de alguns anos a esta parte. Tal repartição de atribuições **evitaria a invasão dos campos de atuação**

de cada esfera do Governo, a pulverização de recursos, e a duplicação ou triplicação de esforços dentro do mesmo setor.

[...]

Com efeito, **o orçamento-programa, dentre suas vantagens, apresenta a de identificar superposições de atribuições**, mas, por outro lado, não cabe necessariamente ao técnico de orçamento resolver tais problemas quando levantados na elaboração orçamentária. A identificação e colocação de um problema desta natureza pode ser do técnico de orçamento, mas a solução há de ser pesquisada pelo conjunto das pessoas dedicadas ao estudo e à prática das atividades-fim. Em outras palavras, a atribuição de propósitos dentro de uma função deverá caber aos especialistas com a indispensável colaboração do técnico de orçamento.
(grifo nosso)

Nesse viés, para Meirelles (2006), a CRFB/88 institucionalizou um grandioso sistema para o orçamento público ao prever a edição de todos os atos normativos, quais sejam o PPA, LDO e LOA, que, de forma hierarquizada, se conectam objetivando a dotação de um setor público através de um processo de planejamento orçamentário que reproduza um plano de governo tanto a curto, como a médio e longo prazos, conforme indicado nos arts. 165 e 166.

Diante disso, corrobora-se que o orçamento-programa pressupõe “*a agregação de um conjunto de iniciativas públicas dentro de uma mesma unidade de gestão, que seria o programa, esses seriam operadores de opções de políticas públicas definidas pelos decisores de níveis estratégicos*” (ABREU, 2009). E, é no orçamento-programa que o Estado, por meio do seu Poder Executivo, prevê suas políticas destinando-lhes receitas correspondentes às despesas necessárias à efetivação das mesmas (SANTOS, *et al.*, 2017).

Por conseguinte, é no orçamento público que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo arrecada sob a forma de Tributos e corrobora-se, que nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no Orçamento. Dessa maneira, os governos devem se utilizar de uma ação planejada e transparente na gestão fiscal, o que poderá ser obtido mediante um planejamento integrado que engloba a intensa sintonia entre as leis orçamentárias visando um plano orçamentário adequado e bem estruturado, capaz de indicar ações que atinjam resultados positivos no futuro (SILVA; GUERRA; CASSIN, 2017).

Passa-se, assim, para a análise dos princípios constitucionais do orçamento público no Brasil.

1.1 Princípios do orçamento público

Conforme estabelecido por Chaves (2008), o orçamento público pode ser visto como um dos elementos-base da organização do Estado, assim como das relações entre o poder público e a sociedade, dessa maneira, confundindo-se com a própria historicidade da democracia. Outrossim, Giacomoni (2012) corrobora colocando que o orçamento é um instrumento eficaz para fazer gestão dos negócios públicos tradicionalmente.

Assim sendo, os princípios são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturações subseqüentes; são os alicerces, os fundamentos da ciência (CRETELLA JUNIOR, 1999).

A Câmara dos Deputados trouxe o seguinte entendimento acerca dos princípios orçamentários (BRASIL, 2020):

Os princípios podem ser classificados como normas gerais que, pela sua relevância, abrangência e valor intrínseco, fundamentam o sistema jurídico. Permitem a interpretação de situações concretas com base nos fins a que se destinam a norma. Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de princípios e regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade política: auxiliar o controle parlamentar sobre o governo.

[...]

Os princípios orçamentários são premissas a serem observadas na elaboração e na execução da lei orçamentária.

(grifo nosso)

Nesse sentido, os princípios orçamentários podem ser destacados como premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção e implementação da proposta (PISCITELLI, 2012).

Observando a relevância dos princípios orçamentários, Angélico (2011, p.39) pontua:

O orçamento público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do governo. Através de autorização prévia, pode o órgão de representação popular exercer sua ação fiscalizadora sobre a arrecadação e a aplicação realizadas pelo Poder Executivo. Entretanto, para real eficácia desse controle, **faz-se mister que a constituição orgânica do orçamento se vincule a determinadas regras e princípios orçamentários.**

(grifo nosso)

Tais princípios são classificados como um conjunto de proposições que servem para orientar e balizar os processos e as práticas orçamentárias, visando pela estabilidade e pela consistência, sobretudo no que tange à transparência e ao controle pelas instituições da sociedade (SANCHES, 2004).

Torres (2007) preceitua que os princípios financeiros são dotados de eficácia, isto é, produzem efeitos e vinculam a eficácia principiológica, conducente à normativa plena, e não a eficácia própria da regra concreta, atributiva de direitos e obrigações.

Destarte, levando em consideração padrões mínimos exigidos pela necessidade do atendimento de demandas da sociedade, para elaboração do orçamento público são necessárias regras específicas –os princípios orçamentários básicos (ÁVILA, 2011).

Dessa maneira, a Lei n. 4.320/64 das Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, balizou os fundamentos da transparência orçamentária (BRASIL, 1964):

Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos **princípios de unidade, universalidade e anualidade**.

Já conforme o Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União (2008), existem outros princípios orçamentários os quais seriam: da Unidade, da Universalidade, da Anualidade ou Periodicidade, de Exclusividade, da Programação, do Equilíbrio, da Legalidade, da Sinceridade ou Exatidão, da Publicidade, da Clareza, da Flexibilidade, da Especificação ou Especialização, e, por fim, da Não afetação (ou Não Vinculação) da Receita.

Piscitelli e Kohama (2012) preconizam pelos princípios orçamentários específicos relacionados aos quais sejam da unidade, da universalidade, da exclusividade, do equilíbrio, da publicidade, da clareza, da publicidade e da não afetação das receitas tributárias.

Nesse sentido, observa-se que existe uma base principiológica que remonta o orçamento público e segundo Humberto Ávila (2004) insurge-se que esses princípios são normas finalísticas que balizaram um estado ideal a ser buscado através dos comportamentos necessários para este fim.

Logo, em seus estudos, Carlos Alberto de Ávila (2011) aborda definições dos princípios orçamentários e que serão tomadas como base para esta Monografia. Primeiramente, o princípio da unidade estabelece que o orçamento deve ser uno para um exercício financeiro, evitando-se dessa maneira eliminar a existência de múltiplos orçamentos. De pronto, quando da análise do art. 165, §5º, CRFB/88 observa-se a menção aos três orçamentos pertencentes à Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 1988).

Já o princípio da universalidade preconiza que a Lei Orçamentária deve incorporar todas as receitas e despesas do orçamento, que por sua vez deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União – fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Ávila (2011) destaca que para haver universalidade do orçamento é preciso que este seja único, portanto, formando este princípio seria complementar ao princípio da Unidade. Tal ideia se reflete no art. 3º da Lei nº 4.320/64: “*A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei*” (BRASIL, 1964).

Para Angélico (2011, p.42), o princípio da universalidade assim se conceitua:

Em conformidade com o princípio da universalidade, todas as receitas e todas as despesas devem ser incluídas no orçamento. De origem francesa, o princípio tem por objetivo oferecer ao Parlamento um controle seguro sobre as operações financeiras realizadas pelo Poder Executivo.

O princípio da anualidade ou periodicidade estabelece determinado período de tempo para as estimativas de receita e fixação da despesa, ou seja, o orçamento tende a compreender um exercício financeiro, conforme o art. 34 da Lei nº 4.320/64. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traduz esta periodicidade ao preconizar que a assunção de obrigações no exercício seja compatível com os recursos destinados para aquele exercício financeiro.

O princípio de exclusividade, previsto no art. 165, § 8º, CRFB/88 (BRASIL, 1988), traz a previsibilidade de que o orçamento público deve conter exclusivamente matéria orçamentária, não devendo compreender em seu Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) assuntos em desacordo e alheios a previsão de receitas e a fixação de despesas importantes para o orçamento.

Conforme colocado por Ávila (2011), o orçamento-programa do Brasil se divide em duas vertentes de programação que seriam a primeira destinada aos programas de funcionamento, e a segunda os programas de investimento. Portanto,

o princípio da programação envolve ações desenhadas com base nas metas a serem alcançadas e na utilização dos meios para alcançá-las.

Definido como clássico, o princípio do equilíbrio define que as despesas fixadas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro, buscando contemplar o equilíbrio da economia no todo (BRASIL, 2020). Já o princípio da legalidade rege-se diante da própria legalidade geral, que estabelece que o Poder Público apenas pode executar aquilo que a lei expressamente autorizar, ou seja, o orçamento somente será executado após aprovado e transformado em lei (BRASIL, 2020). A CRFB/88 (BRASIL) ao mencionar a “Regra de Ouro”, em seu art. 167, inciso III, tratou de uma espécie de equilíbrio, ao preconizar que a realização das operações de crédito não deve ser superior ao montante das despesas de capital.

Para Kohama (2012) do ponto de vista financeiro, o orçamento deve manter um equilíbrio entre o valor das receitas e as despesas então planejadas. O objetivo é consolidar políticas econômicas e financeiras saudáveis capazes de criar igualdade entre o valor das receitas e despesas.

Quanto ao princípio da publicidade, o conteúdo do orçamento deve ser divulgado por meio de comunicação oficial, de forma a garantir sua validade e eficácia como ato oficialmente autorizado de arrecadação de receitas e execução de despesas, conforme o art. 5º, inciso XXXIII, CRFB/88 “*que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações do seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral [...]*” (BRASIL, 1988).

Sob o princípio da clareza, o orçamento deve ser apresentado de forma clara em sua completude e maneira ordenada para facilitar sua compreensão. Quanto ao princípio da flexibilidade, o orçamento público deve basicamente ser ajustado de acordo com a decisão do plano institucional, e segundo Ávila (2011), esse princípio visa evitar que o orçamento seja muito rígido, e venha a causar dificuldades de alocação de recursos, levando a uma carência de projetos de grande relevância para o Governo e a um excesso de projetos não prioritários, o que pode levar a vinculações legítimas de recursos.

O Princípio da Especificação ou Especialização proíbe a autorização global, estipulando que as receitas e despesas devem ser autorizadas em parcelas, e, de acordo com a Lei nº 4.320/64, pelo menos decomponha o custo por fator. Por fim, o Princípio da Não Distribuição ou Não Vinculação das receitas, amparado pelo art. 167, inciso IV, CRFB/88 (BRASIL), dispõe que os tributos não podem estar vinculados a

instituições, fundos ou taxas, excetuando-se as disposições autorizadas pela própria Constituição ou leis específicas.

Destarte, diante da análise da constitucionalidade acerca das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102, que serão nesta Monografia estudadas, tais princípios se tornam fundamentais para balizar o orçamento público na impositividade.

Dar-se seguimento ao capítulo de estudo das leis orçamentárias.

1.2 As Leis Orçamentárias

O orçamento público é definido como o instrumento de planejamento que estipula as receitas que o governo almeja arrecadar ao longo do próximo ano e, tendo essa situação por base, autoriza a limitação dos gastos a ser realizado com esses recursos orçamentários (BRASIL, s. d.). Para Conti (2015) este seria conhecido uma peça de ficção.

Dentro da gestão governamental brasileira, num espaço de decisões políticas, o planejamento é uma tarefa balizadora que conduz e define as estratégias orientadoras e as prioridades do Governo Federal, decidindo dessa forma os caminhos a serem seguidos pelo país. Assim, Kohama (2012, p.48) estabelece:

O orçamento deve ser expresso de forma clara, ordenada e completa. Embora diga respeito ao caráter formal, tem grande importância para tornar o orçamento um instrumento eficiente de governo e administração. O poder de comunicação do documento terá influência em sua melhor e mais ampla utilização e sua difusão será tanto mais abrangente quanto maior for a clareza que refletir.

Nesse sentido, o orçamento público e as decisões orçamentárias passaram a ser direcionadas aos resultados – metas, objetivos, programas governamentais –, relacionando custos aos objetivos pretendidos, no que se convencionou chamar de orçamento-programa (CAVALCANTE, 2007).

Marcadamente, segundo Giacomoni (2009), o orçamento é um instrumento básico de administração e assim sendo, deve se destinar a seus múltiplos papéis. Sendo assim, unidade, universalidade, periodicidade, não afetação de receitas, exclusividade, equilíbrio, clareza, publicidade e exatidão são os princípios que informam as modernas técnicas orçamentárias, conforme já abordado em tópico prévio.

Segundo Piscitelli e Timbó (2010, p.29), o orçamento público é definido como:

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza dos dispêndios a serem efetuados.

Conforme Conti (2016), a lei orçamentária tem características peculiares que a diferem substancialmente das demais leis vigentes no Brasil. Temporária, valendo apenas por um exercício financeiro, define a atividade financeira dos entes federados, dependendo sobremaneira das previsões da arrecadação de recursos e, no que tange às despesas, alocando recursos para gastos cuja realização depende de uma diversidade de fatores que pode várias vezes podem ser controláveis e ou previsíveis.

Para o autor é prudente enfatizar que tanto a eficácia, como a credibilidade e o respeito à lei orçamentária demandam que, após sua aprovação, a execução siga pela fiel busca de cumprimento conforme pautado no normativo.

Bercovici (2003, p.191), assim colaciona:

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

É de certo que o Brasil tinha o chamado orçamento conhecido como autorizativo, porquanto, uma vez o mesmo tende a ser não apenas discutido, mas segue para aprovação, sancionamento e publicação, seguindo para a realizar o que lhe foi aspirado (PISCITELLI, 2006).

Godoy (2014) afirma que o supracitado orçamento seria decorrente, tão somente, da responsabilidade que se espera do ordenador de despesas, o que se revela pela permanente busca das metas fiscais, desta maneira o gestor não pode gastar mais do que arrecada. O autor assim coloca que nesse comento, ocorre certa ficção na previsão de receitas, em contrapartida ao impressionante realismo na fixação de despesas. Sobremaneira, pois, estas dependem daquelas, ou seja, as certas destinadas às contingenciais. Logo, observa-se o estreitamento do que será a certeza da despesa e a expectativa da receita do orçamento público, que até então

tende a se resolver pelo modelo autorizativo, e que está a ser pretendidamente transformado em impositivo.

Sobre o assunto, Bastos (2002) afirma que a autorização para que se efetive a despesa não significa o dever de o administrar levá-lo a efeito, pois, este pode considerar não oportuna a sua realização.

Dessa maneira, a CRFB/88 dispensou seu atento ao tema orçamentário e trouxe em seu bojo três peças orçamentárias quais sejam o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Atentou-se para trazer seus ciclos, assim como suas possíveis alterações e vedações (BRASIL, 1988).

Martins e Bastos (2001) conceituam que o PPA preconiza as regras de base e fundamentais sobre o todo do projeto econômico e financeiro do governo. Logo, as diretrizes orçamentárias são capazes de indicar as regras norteadoras de preparação dos orçamentos daquele exercício financeiro, e a projeção das despesas públicas, incluindo-se o crédito público, o que é uma modernidade de concepção do papel do Estado.

Nesse seguimento, Paludo (2009) destaca que o PPA tem papel condicionante na elaboração dos demais planos da administração no âmbito federal. Para o autor, as leis orçamentárias devem estar de acordo e em harmonia com o Plano Plurianual, visto que ele traduz um compromisso com objetivos futuros adotados pelo plano de governo que serão concretizados na Lei Orçamentária Anual.

Sobre o Plano Plurianual, Silva (2011) destaca que o instrumento constitucional utilizado como planejamento de estratégia é a lei do plano plurianual, capaz de estabelecer de forma direcionada não apenas as diretrizes, como também os objetivos e as metas da administração pública para despesa e para programas de duração continuada. Logo, o planejamento na forma que está constitucionalmente definido, abrange as ações que possam atuar de maneira coordenada e continuada para aquele determinado período.

Kohama (2012) estabelece que o PPA é destinado para ser de médio prazo, procurando-se coordenar as ações e o planejamento do governo que acometam ao atingimento dos objetivos e das metas fixados para aqueles quatro anos, que seja a nível de governo federal, como também dos governos estaduais e municipais.

Em seguimento às leis orçamentárias, segundo o art. 165, § 2º, CRFB/88 (BRASIL), a LDO *“compreenderá as metas e prioridades da administração pública*

federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Para Piscitelli (2012), a LDO obedece à anualidade, orientando a elaboração da LOA, e deve ser compatível com o PPA. Não obstante, sua vigência e efeitos transcendem o ano a que se refere, e, em conformidade com a LRF, chega para integrar o PLOA que segue em conjunto com as metas fiscais, ficando sobremaneira estabelecidas as metas anuais para aquele determinado exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Não obstante, conterà os riscos fiscais capazes de avaliar os riscos capazes de afetar as contas públicas, e por fim, apresentará os objetivos da política não apenas monetária, como também creditícia e cambial, seus parâmetros e projeções variáveis, e as metas de inflação para o exercício seguinte.

Como última lei orçamentária, o art. 165, §5º, CRFB/88 (BRASIL) determina que *“a Lei Orçamentária Anual seja organizada e compreendida em três orçamentos distintos, quais sejam o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos”.*

Leite (2015) coloca que a LOA versa acerca da execução dos projetos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, trazendo no seu bojo os recursos propriamente ditos, prevendo receitas e executando despesas, podendo inclusive sofrer alterações nas circunstâncias de fato ocorridas na execução orçamentária, as quais serão submetidas a autorização prévia do Congresso Nacional.

Dessa maneira, a Lei Orçamentária Anual obedecerá à orientação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (SILVA, 2011).

Observa-se que, depois da CRFB/88, o orçamento público chegou a condição de lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico brasileiro passando por uma evolução ao longo dos anos. Se transpôs de um documento meramente estático para ser um real instrumento de gestão e de planejamento. Isto é, deixou de apenas prever receitas e autorizar despesas e, passou a fixar uma orientação político-administrativa dos recursos financeiros na pretensão de otimizar os propósitos previstos na lei orçamentária (CONTI, 2020).

Assim sendo, Pinheiro *apud* Conti e Skaff (2011) dispõe sobre a observância das leis orçamentárias que a CRFB/88 estabelece as matérias abrangidas no art. 165, §§ 1º, 2º, 5º e 8º, constituem reserva da legislação orçamentária, assim como os programas e projetos que devem ser preditos na LOA correspondente ao determinado exercício financeiro e os que porventura ultrapassem este período, contemplados no PPA, consoante o art. 167, inciso I e §1º. Outrossim, as despesas são limitadas aos créditos orçamentários aprovados pelo Congresso, em conformidade ao art. 167, inciso II, nas quais qualquer remanejamento ou transferência de recursos dependem de autorização legislativa, fruto do art. 167, inciso VI. Pontuam, por fim, que a iniciativa legislativa orçamentária ocorre por proposta do Poder Executivo, nos termos do art. 84, inciso XXIII (BRASIL, 1988).

Ocorre que, no Estado Democrático de Direito, a gestão governamental das finanças públicas tende a ser um quesito de extrema importância por delimitar a tutela de direitos fundamentais para a população (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017). Nesse sentido, devendo ser estritamente cumprido, o orçamento público brasileiro possui em seu processo orçamentário quatro etapas (BRASIL, 2021):

- a) elaboração do projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA;
- b) aprovação do Congresso Nacional;
- c) execução através das ações governamentais; e,
- d) controle da execução interna (pela própria Administração com supervisão da Controladoria-Geral da União) e externamente (pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União).

Diante disso, pontua-se que de fundamental importância coloca-se o momento da apresentação das emendas parlamentares que se delimitam na supracitada alínea “b”, quando da apresentação do projeto de orçamento ao Congresso Nacional que irá analisar as propostas do governo e definir sua aprovação ou não. Nessa circunstância, senadores e deputados poderão fazer alterações no orçamento, seja de forma individual, de bancada, de comissão ou da relatoria, as quais seguiram depois para análise da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) (BRASIL, 2021).

Destarte, conforme se pode observar, o ciclo orçamentário define-se como um processo de modo contínuo, dinâmico e ainda flexível, sendo meio para elaboração, aprovação, execução, controle e avaliação dos programas do Governo, sendo assim, o período necessário para o processamento das atividades do orçamento público.

Dessa maneira, destaca-se que o ciclo orçamentário é um período mais amplo, o qual se inicia com o processo de elaboração do orçamento passando pela execução e finalizando através do controle. Já o exercício financeiro é o período durante o qual o orçamento é executado, correspondendo a uma das fases específicas do ciclo orçamentário (ÁVILA, 2011).

Passa-se a análise do tópico que se faz fundamental para o embasamento da transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal

Sendo particularmente interessante, a história da dívida pública traz consigo o conhecimento dos distantes ambientes econômicos, sejam internos e externos, enfrentados pelo Brasil uma vez que esses acontecimentos estão impactando diretamente não apenas o tamanho, como também a composição dessa dívida (PEDRAS, 2009).

Assim sendo, a ordem econômica deve respeitar as regras estabelecidas na constituição, para que com isso não haja margem para que os governantes atuem de maneira desordenada, pois isso suscitaria um clima de insegurança econômica, levando entre outras coisas, a um receio por parte dos investidores, nacionais e estrangeiros, quando da aplicação de seus recursos no país (SANTIAGO, 2009 *apud* ARAIS, 2019).

No Brasil, além de dispositivos constitucionais referentes ao princípio da transparência, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) (BRASIL) como instrumento que surgiu com o objetivo de possibilitar maior controle no dispêndio dos recursos públicos e publicidade das contas públicas (FERREIRA, 2017).

Nesse sentido, regulamentando o disposto no art. 163, CRFB/88, o qual estabelece que “*lei complementar disporá sobre: I - Finanças Públicas*”, a LRF, estabelece as normas de finanças públicas, por meio do seu art. 1º, § 1º (BRASIL, 2000):

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita,

geração de despesas de pessoal, da seguridade social e outras, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.
(grifo nosso)

Diante disso, a LRF trata-se de uma das mais rigorosas legislações a respeito desse assunto, pois introduz no Brasil o real entendimento do significado de transparência da gestão fiscal (VIGNOLI, 2002). Foi a passagem do “patrimonialismo demagógico para o gerenciamento democrático” (MOREIRA NETO, 2000).

Guedes (2001) sugere que se depreende que o legislador ao aprovar a LRF estava em busca de uma norma capaz de subordinar a Administração Pública no que tange aos princípios do art. 37, CRFB/88 para exercício efetivo do controle. Neste seguimento, Di Pietro (2020) pondera que finalisticamente o controle serve para assegurar que a Administração Pública atue em conformidade com os devidos princípios impostos pelo ordenamento jurídico, quais sejam: legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação ou impessoalidade. Outrossim, em determinadas circunstâncias, no mérito, que se refere aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Ocorre que, quando o governo não cumpre com seu papel de promover a estabilidade macroeconômica acaba arcando com os elevados custos da dívida pública. Em contraponto, o endividamento público, quando bem administrado, é um importante instrumento para garantir o equilíbrio nos investimentos e nos serviços prestados pelo governo (PORTUGAL FILHO, 2009).

Dessa maneira, Khair (2000) destaca que conforme a visão do ex-Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, Martus Tavares, a LRF foi promulgada com o intuito de alavancar uma mudança não apenas institucional, mas também cultural na forma de administrar o dinheiro público, uma vez que, visa impedir que os administradores pratiquem atos irresponsáveis que futuramente venham a causar dificuldades na implementação de políticas públicas pelos entes públicos competentes.

Para Abraham (2015, p.1) assim se posiciona a LRF:

Foi instituída para estabelecer um código de conduta aos gestores públicos, pautada em padrões internacionais de boa governança. A probidade e a conduta ética do administrador público como deveres jurídicos positivados passaram a ser o núcleo da gestão fiscal responsável, voltada para a preservação da coisa pública. Por meio

dela, introduziu-se nova cultura na Administração Pública brasileira, baseada no planejamento, na transparência, no controle e equilíbrio das contas públicas e na imposição de limites para determinados gastos e para o endividamento.

A partir da lei, confere-se maior efetividade ao ciclo orçamentário, por regular e incorporar novos institutos na lei orçamentária anual e na lei de diretrizes orçamentárias, voltadas para o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual. Impõe-se a cobrança dos tributos constitucionalmente atribuídos aos entes federativos para garantir sua autonomia financeira e estabelecem-se condições na concessão de benefícios, renúncias e desonerações fiscais. Obriga-se a indicar o impacto fiscal e a respectiva fonte de recursos para financiar aumentos de gastos de caráter continuado, especialmente em se tratando de despesas de pessoal. Fixam-se limites para a ampliação do crédito público com vistas ao controle e redução dos níveis de endividamento. E criam-se sanções de diversas naturezas em caso de descumprimento das normas financeiras.

Em efeito, Sacramento e Pinho (2007) afirmam que a concretização da transparência na LRF está consubstanciada três momentos distintos, quais sejam:

a) O primeiro seria destacado no art. 48, §1º, o qual estabelece que a transparência da gestão fiscal será assegurada também por meio da participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

b) O segundo momento seria acerca da determinação de que os instrumentos de transparência da gestão fiscal – planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas e o respectivo parecer prévio dos tribunais de contas, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal – serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, afinal de contas, todos esses instrumentos sem a devida publicação e garantia da acessibilidade ao público de nada serviriam para o controle social;

c) E, o terceiro momento estaria ligado mais diretamente ao eixo do controle para a efetivação da transparência. Trata-se da obrigatoriedade de realização de audiências públicas quadrimestrais, as quais devem ser realizadas pelo Poder Executivo para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Por consequência, depreende-se que o atendimento simultâneo dos objetivos de responsabilidade e de eficiência seria buscado por meio de duas vertentes. A primeira, concretizada pela elaboração e aprovação da LRF, uma lei que estabelecesse princípios, regras e limites para todos os níveis de governo e para todos

os Poderes. A segunda, pela revisão completa do sistema de planejamento e de orçamento para melhorar a capacidade de resposta do governo à exigência de fazer mais com menos (TAVARES, 2005).

Para o autor, pode-se observar que além de fixar princípios e normas gerais para os três níveis de governo e para todos os Poderes, a LRF veio estabelecer três tipos de regras, que seriam: metas gerais e limites para indicadores selecionados; mecanismos institucionais de correção, para os casos de descumprimento temporário; e sanções institucionais para não-cumprimento definitivo.

Destarte, Moreira Neto (2000) já refletia que ao que parece, a LRF se trata de subir mais um patamar no desenvolvimento político do Brasil. Contudo, pontuando-se pelas grandes dimensões não apenas geográficas, como também econômicas e sociais do país, insurgiu-se a urgente mudança de hábitos na política. Cobra-se que não há mais como delongar as providências que podem ser passíveis de serem tomadas advindas dessa Lei, uma vez que a opção que fica estabelecido é a disputa entre a responsabilidade ou a anarquia.

Dessa maneira, a responsabilidade na gestão fiscal é dever republicano. Logo, a LRF traz em seu bojo a representação de um código de conduta fiscal que tende a condicionar a gestão orçamentária pública em benefício da esperada estabilidade fiscal e monetária do País. Todavia, corrobora-se que a responsabilidade fiscal de fato representa um não superado desafio, o que confirma a premissa de que o valor da estabilidade não seria outra senão a vigilância perene (BIJOS, 2021).

Diante de todo apanhado nesse primeiro capítulo, observou-se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e o Orçamento Público no que se refere aos princípios constitucionais do orçamento público, as leis orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Dessa maneira, dar-se seguimento para o segundo capítulo da presente monografia visando demonstrar os poderes entre o Executivo e o Legislativo no que tange o processo legislativo orçamentário e as emendas ao orçamento público.

2 A SEPARAÇÃO DE PODERES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Consagrada pelo político, filósofo e escritor francês *Montesquieu*, na obra “O Espírito das leis”, a Teoria da Separação dos Poderes, também conhecida como Sistema de Freios e Contrapesos, teve como base as obras de Aristóteles (Política) e de John Locke (Segundo Tratado do Governo Civil), no período da Revolução Francesa. *Montesquieu* permeando as ideias desses pensadores, explicou, ampliou e sistematizou, com grande percuciência, a divisão dos poderes, observando que o Poder Legislativo possui a função típica de legislar e fiscalizar; e, o Executivo, de administrar a coisa pública (BARBOSA; SARACHO, 2018).

Nessa perspectiva, considerou-se que a separação de poderes deveria estar prevista em toda e qualquer constituição democrática. Como uma condição *sine qua non*, a discussão de ser do princípio da separação de poderes envolve dois aspectos: o da proteção e a garantia das liberdades, assim como da questão da governabilidade (SOUZA, 2008). Sendo um dos permanentes fundamentos do Estado de Direito Democrático, em todas as democracias contemporâneas essas funções seguem divididas (NOGUEIRA, 2011).

Dessa feita, a CRFB/88 trouxe seu texto constitucional demasiadamente analítico, resultante de diversas variáveis, citando-se as diretivas do constitucionalismo social que influenciou não apenas sua elaboração, mas as intensas disputas na seara social e política, traduzida no exercício permanente dos *lobbies* sobre os Constituintes. Uma atuação simultânea do congresso na política legislativa ordinária e na construção da nova ordem constitucional, com uma metodologia de trabalho que, visando incluir todos aqueles que compunham a Assembleia Constituinte Congressista, deu vazão a uma diversidade de comissões e subcomissões (COSTA, 2014).

Para Sarmiento (2009) essa operacionalização assim se deu e de significativa importância se faz mencionar que dentre as causas da dita expansão constitucional, pode-se trazer de plano a concepção social de constitucionalismo adotada pelo legislador constituinte. A base da CRFB/88 fora estudada por 24 (vinte e quatro) subcomissões e 8 (oito) comissões temáticas; cujas funções legislativas ordinárias e constitucionais do Congresso naquela época ensejou problemática entre tais esferas; com as pressões dos diversos segmentos sociais e *lobbies* pelo período da Constituinte, no clamor de incluírem no texto constitucional as devidas aspirações e

demandas requeridas. O autor ainda pontua, que os parlamentares e os grupos articuladores na Constituinte preferiam consagrar regras específicas e detalhadas, que os colocassem a salvo de incertezas quanto às concretizações legislativas ou interpretações judiciais possíveis de favorecimento, a duvidosa estatura constitucional, diante de decisões desse processo político, por vezes salvaguardando do alcance das maiorias interesses de caráter puramente corporativo, e outras, penetrando em minúcias impróprias para a Constituição.

Assim sendo, no Título IV da Lei Superior, foi previsto como deve ser a organização dos poderes e em assim sendo, colocou-se a relação estabelecida entre os Poderes como sendo de fundamental importância em qualquer Estado Democrático de Direito, uma vez que o princípio da separação dos Poderes é cláusula pétrea diante da Suprema Carta (BRASIL, 1988).

Tal princípio expresso em cláusula intocável, dentre os limites materiais ao Poder de Reforma, está predito no art. 60, § 4º, inciso III, da CRFB/88, não podendo ser objeto de reforma, sendo assim insuprimível da Constituição em virtude da importância que o legislador constituinte lhe dispensou (BASTOS, 1992).

Conforme disposto, capaz de garantir o equilíbrio, a independência entre os poderes pode ser entendida como o contrassenso de ingerência arbitrária entre esses, sendo capaz de tornar o Estado funcional. Dessa forma, no exercício de suas atribuições e obedecendo os limites da lei, esses poderes devem buscar realizar a finalidade do Estado (BRASIL, s.d).

À vista disso, com relação ao princípio da separação de poderes, Pacheco (1990, p.340) destaca que *“a flexibilidade do princípio está também em que as funções dos diversos poderes, ou dos órgãos em que se transfundem ou se subdividem, repetidamente confundem-se e entrelaçam-se. É uma constatação corrente a de que as funções sempre abrangem muito mais do que possam indicar suas determinações”*.

Em verdade, Cretella Júnior (2002) pondera que não existe divisão ou separação de poderes, mas sim, partilha ou, ainda, interpenetração de funções. Ao Estado cabe a administração através dos três Poderes, embora, pela primazia, a função de administrar recaia sobre o Poder Executivo. Enquanto que a função de legislar compete ao Poder Legislativo.

Dessa maneira, para Lois (2009) o que se pode perceber é que no Estado Contemporâneo o sistema de equilíbrio do poder deu lugar ao sistema de equilíbrio entre os poderes ou, em outras palavras, o princípio da separação de poderes tornou-

se menos importante que a ideia de relação/cooperação entre poderes. Como já dizia Ferreira Filho (1995), pode-se falar em uma interpenetração de poderes.

Ocorre que, cada órgão, na sua respectiva área de competência, terá um espaço preferencial, prioritário ou prevalente (SOUSA, 1999). A preocupação deveria ser a de sempre constatar a permanência do princípio, e embora haja uma interpenetração dos poderes, com alguns invadindo a esfera de competência dos outros, auxiliando-se reciprocamente em suas funções, deve ocorrer com critérios e limites; evitando-se ultrapassar o alcance da permissão no sentido de um poder exercer função que deve ser exercida por outro (RAMOS, 1995).

Destarte, o sistema político brasileiro detalha os poderes Executivo e Legislativo como componentes institucionais para desempenharem suas funções visando o desenvolvimento nacional e mais, na elaboração de políticas públicas eficazes e imediatas para atenderem os problemas da sociedade brasileira. Assim, torna-se prudente analisar a estrutura do processo político institucional, objetivando, sobremaneira, o real desempenho do Legislativo e o papel governamental do Executivo (FIGUEIREDO, 2001).

Essa cisão entre administração (corporificada no Poder Executivo) e política (localizada no Poder Legislativo) serviu para incentivar a noção de uma hierarquia orçamentária, pela qual o Poder Executivo é o principal agente do ciclo orçamentário (WILLOUGHBY *apud* LOCHAGIN, 2016).

Passa-se, pois, a análise e estudo dos Poderes Executivo e Legislativo, assim como a relação do processo legislativo orçamentário e as emendas ao orçamento público.

2.1 O Poder Executivo Federal

Eleito periodicamente, o Poder Executivo tem o papel de dirigir e administrar o Governo, presidindo inclusive o Estado (NOGUEIRA, 2011). Funcionalmente, executa as leis já existentes e implementa novas legislações conforme as necessidades da sociedade, e, sendo organizado em três esferas, no governo federal o Executivo é representado pelo presidente da República, seguidos dos governadores e prefeitos, estadual e municipalmente (BRASIL, 2010).

No tocante à prerrogativa de iniciativa exclusiva, a CRFB/88, tendo-se por referência a Constituição de 1946, ampliou o número de matérias sobre as quais o

Poder Executivo pode legislar, sejam matérias das áreas orçamentária, tributária e administrativa, conforme prevê seu art. 61, inclusive delegou à iniciativa exclusiva dos projetos de leis orçamentárias, estabelecido no art. 165. No que se refere ao quadro constitucional de 1967, foram mantidas as prerrogativas do Executivo para solicitar delegação para legislar sobre assuntos específicos e tramitação urgente de seus projetos, alegando sua relevância e interesse público, detidas nos arts. 64 e 68 (MIRANDA, 2012).

Em conceito, o Poder Executivo embora possa executar as leis elaboradas pelo Legislativo, cabe ao presidente da República dar início ao processo legislativo. A CRFB/88 permite a adoção de medidas provisórias, em casos de relevância e/ou urgência, com a proposta de emendas à Constituição, projetos de leis complementares e ordinárias ou leis delegadas. Outrossim, também pode ocorrer a rejeição ou o sancionamento de matérias já aprovadas pelo então Poder Legislativo (BRASIL, 2010).

Para isso, o Presidente da República precisa de maioria no Congresso Nacional para que suas proposições sejam efetivamente aprovadas e com isso sejam cumpridos seus planos de governo (GOBATTO, 2013).

Cabe ainda as atribuições do presidente nomear ministros de Estado para auxílio na administração, assim como a nomeação do Presidente do Banco Central e órgãos máximos do Poder Judiciário, como os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), cabendo ainda executar o Orçamento Público que é formulado ano a ano em parceria com o Congresso Nacional, administrar e aplicar os recursos do país de acordo com a base destinada para seu governo. Tudo isso, no exercício dessas funções, assessorado pelos Conselhos da República e de Defesa Nacional (BRASIL, 2010).

Sarmiento (2009) assim destaca que o Poder Executivo que resulta da CRFB/88 é forte. Normativamente, não existe mais uma hegemonia absoluta como ocorria no governo militar, contudo, sustentou um extenso domínio sobre a agenda parlamentar, além de importantes capacidades normativas, como a edição de medidas provisórias. Apesar da sua proeminência, o Executivo tenta muitas vezes sem êxito governar contra a maioria parlamentar, dependendo desse apoio para implementar as políticas previstas para o governo. Sobre o presidencialismo, ocorre o apoio de uma imposição prática e, caso isso não ocorra, pode compreender e estar destinado à falta de governabilidade, inclusive ocasionando uma estagnação do

estado e uma instabilidade política. Outrossim, aponta-se para o presidencialismo de coalizão, na qual o presidente da República deve estabelecer uma base de apoio no Poder Legislativo, levando-se em conta a participação na formação tanto dos Ministérios, como na distribuição de cargos públicos.

O tema presidencialismo de coalizão atentou para uma característica direcionada à experiência brasileira capaz de destacar sua singularidade, pois o Brasil é o único país que conseguiu combinar proporcionalidade, multipartidarismo e "presidencialismo imperial", organizando dessa forma o Poder Executivo com base em grandes coalizões (ABRANTES, 1988):

Governos de coalizão têm como requisito funcional indispensável uma instância, com força constitucional, que possa intervir nos momentos de tensão entre o Executivo e o Legislativo, definindo parâmetros políticos para resolução dos impasses e impedindo que as contrariedades políticas de conjuntura levem à ruptura do regime(...) (ABRANTES, 1988, p-31)

Não obstante, ao Poder Executivo aplica-se a competência legislativa extraordinária, a exemplo das medidas provisórias, ato legislativo com força de lei adotados pelo chefe do Executivo (SOUSA, 1999).

Por isso, Torres (2014, p. 135) explica que uma constituição depende da separação de poderes para que o Poder Executivo possa organizar as propostas de leis orçamentárias e lograr na cobrança de tributos, administrando os bens e serviços do Estado e cumprindo com os sistemas de controle financeiros. Nesse sentido, Santos (2011) justifica que a execução orçamentária constitui uma atribuição do Executivo e seu procedimento, molda e influencia a tomada de decisões e desenvolve-se de acordo com a distribuição de poder dentro do governo.

À medida que o Executivo é o responsável pelos serviços de interesse mais direto da população, lhe cabe a competência para propor o planejamento governamental, como também para executar os atos de gestão (DALLAVERDE, 2013, p. 70). Ademais, também é a instância responsável pela condução da Administração, coordenando não somente a elaboração, como também a própria execução do orçamento público, ademais as informações fundamentais para o exercício dessa condução estão sob o seu comando (CONTI, 2011, p. 292).

Com efeito, essa prerrogativa atribuída ao Executivo lhe destina a primazia na atividade financeira estatal (LOCHAGIN, 2016, p. 28-29). À vista disso, coloca-se o poder de agenda deste Poder diante da capacidade de determinar não só que

propostas serão consideradas pelo Congresso Nacional, mas também quando o serão. Logo, um elevado poder de agenda faz com que o Executivo possa influir nos trabalhos do Congresso, reduzindo os efeitos da separação constitucional dos poderes, e levando os parlamentares a cooperarem na aprovação dos projetos de interesse daquele Poder (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001, p. 23).

Todavia, faz-se necessário que o Poder Executivo não se afigure como instância poderosa na gestão do orçamento, pois, de igual modo não se pode conceber uma atuação do Poder Legislativo que se distancie dos pressupostos constitucionais mais elementares (FERREIRA, 2017).

Nesse seguimento, dar-se prosseguimento a análise do Poder Legislativo Federal.

2.2 O Poder Legislativo Federal

O Poder Legislativo tem seu papel para a sociedade que atua para o funcionamento do regime democrático estabelecido no país. É o Congresso Nacional que constitui um elo entre o povo e seus representantes, sendo o responsável por elaborar a legislação que irá balizar a sociedade objetivando regular a vida em comum. Ademais, cabe ao Legislativo representar o povo brasileiro como um todo, sediando os debates de interesse nacional (BRASIL, 2021).

Conforme delineado na CRFB/88, no art. 44, compõem o Poder Legislativo a Câmara dos Deputados (com representantes do povo brasileiro) e o Senado Federal (com representantes dos Estados e do Distrito Federal). Neste sentido, consoante o art. 71, cabe primordialmente, a competência para controle da execução orçamentária, com o auxílio do Tribunal de Contas (BRASIL, 2021).

Ao Poder Legislativo foi reservada a competência para discutir e aprovar as propostas orçamentárias oferecidas pelo Poder Executivo, exercendo o controle político, e consolidada a proposta do orçamento, haverá o encaminhamento para análise das duas Casas do Congresso Nacional por meio da Comissão Mista Permanente (TORRES, 2008).

Logo, aos parlamentares cabe como uma das principais responsabilidades como a de fiscalização dos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do País. No sistema bicameral adotado pelo Brasil há a previsão da manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas, na qual a matéria

se início na Câmara dos Deputados e o Senado Federal fará a sua revisão, reciprocamente, com exceção das matérias específicas de cada um desses órgãos privativamente (BRASIL, 2021).

Ou seja, o sistema objetiva fazer com que as legislações sejam mais discutidas e acertadas, possibilitando a criação de um equilíbrio que possa vir a minimizar os excessos e as decisões arriscadas para as normas jurídicas do país (BRASIL, s.d.). Como já explicado por Torres (2014, p. 135) o Poder Legislativo, com a representação eleita, deve operar democraticamente na aprovação de receitas e despesas, bem como do orçamento, sempre mediante lei.

Nesse sentido, a Lei Complementar n. 78, de 1993, que disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da CRFB/88, estabelece no art. 1º a fixação do número total de Deputados em 513 (quinhentos e treze), sendo de oito o número mínimo (art. 2º) e de setenta o número máximo de representantes do Estado mais populoso (art. 3º) (BRASIL, 1994). No Senado Federal a representação se dá igualmente com a composição de 3 (três) Senadores representando cada Ente Federado e o Distrito Federal, totalizando 81 (oitenta e um) senadores (BRASIL, 1988).

O dito sistema bicameral importa exatamente para manter o equilíbrio federativo, caracterizado pela igualdade da representação política no Senado, como forma de compensar a distribuição proporcional à população, como ocorre na Câmara, conforme constata Nogueira (2011, p. 29):

O Congresso Nacional corresponde ao Poder Legislativo, na medida em que é a reunião das duas Casas que o integram, o Senado e a Câmara. Por isso, quando nos referimos ao Congresso Nacional, estamos aludindo à reunião, na mesma sessão, de Deputados e Senadores, para cumprimento de disposições constitucionais que exigem a atuação conjunta das Casas.

Em assim sendo, Beçak (2008) estabelece que o Poder Legislativo, de uma posição de ente detentor (praticamente monopolista) da atividade legislativa –desenho que lhe foi destinado na Teoria da Separação dos Poderes– evoluiu para galgar as raias do verdadeiro poder *primus inter pares*, notadamente com o predomínio da ideia de que seria o poder mais próximo da vontade geral, por ser aquele que é composto por representantes do povo.

De outro lado, Hans Kelsen (2005) aborda acerca da dificuldade que seria separar a função legislativa das outras funções, uma vez que, solitariamente, este

poder não seria competente para exercer essa função. Dessa maneira, ao órgão legislativo não caberia o monopólio da legiferação, pois, por delegação aos outros poderes caberia tal prerrogativa, através dos estatutos, normas gerais e costumes, principalmente quando todos os entes têm o dever de observar a Constituição do País.

Dessa maneira, Sousa (1999) e Nogueira (2011) delimitam que o Poder Legislativo estará sempre vocacionado preferencialmente para editar normas jurídicas gerais, mas sem o monopólio ou exclusividade de tal tarefa. A propositura de novas leis não é monopólio dos parlamentares.

Na verdade, o parlamento, da maneira como é composto, não permite que se leve direitos a sério, uma vez que, cabe ao poder legislativo ter diversas outras dimensões em mente, sendo sobremaneira influenciados por um conjunto de incentivos mais imediatos, que estão intimamente ligados à conveniência da vida política (MENDES, 2008).

Após abarcadas as devidas análises dos Poderes Executivo e Legislativo, passa-se, pois, ao estudo do processo legislativo orçamentário e das emendas ao orçamento público.

2.3 O processo legislativo orçamentário e as emendas ao orçamento público

Conforme vislumbrado, como sendo um processo de planejamento dinâmico e contínuo do qual o Estado se utiliza não apenas para demonstrar seus planos e programas de governo, como também avaliar a sua execução para aquele determinado período, o orçamento público constituindo-se numa base fundamental das finanças do país, bem como da contabilidade pública do Estado como um todo (SANTOS, 2011).

Nesse sentido, os Poderes do Estado devem se influenciar mutuamente, já que a CRFB/88 os declara independentes e harmônicos. Logo, tal independência tende a garantir a autonomia de cada um desses poderes, um em face do outro. Enquanto que, a harmonia tende a assegurar uma boa conveniência no país, e mais, tende a assegurar que os interesses permanentes do Estado devam dirigir-se para a sua preservação, uma vez que, os Poderes podem divergir, mas não podem conflitar-se (NOGUEIRA, 2011).

O art. 165, § 4º, da CRFB/88 prescreve que “*os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional*” (BRASIL, 1988).

Com a promulgação da LRF foi confiada uma efetividade à política de estabilização fiscal, visando regulamentar os dispositivos constitucionais que imploravam por uma lei que viesse complementar acerca das matérias financeiras do Estado, constituindo sobremaneira, um verdadeiro marco regulatório fiscal no país (ABRAHAM, 2015).

Na contramão, encontram-se a realidade dos fatos (FERNANDES; WETERMAN; TOMAZELLI, 2020):

LDO vai à votação nesta quarta com rombo de R\$ 247 bi e mais poder ao Congresso

Dispositivo incluído no projeto garante ao relator poderes para cortar gastos de ministérios para alocar em despesas de seu interesse; LDO precisa ser aprovada para evitar um apagão no governo no início do ano que vem

(Em 16 de dezembro de 2020 | 09h15)

Acordo entre governo e Congresso mantém emendas e deixa R\$ 125 bi fora do teto e de meta fiscal:

Câmara e Senado aprovam texto que tira programas emergenciais da meta fiscal e também autoriza bloqueio de R\$ 9 bilhões em gastos não obrigatórios para compensar despesas obrigatórias que tinham sido subestimadas no Orçamento de 2021.

(Em 19 de abril de 2021 | 12h38)

(FERNANDES; WETERMAN; TOMAZELLI, 2021)

Ocorre que, a CRFB/88 trouxe para o Presidente da República possibilidades de influenciar no Legislativo através de mecanismos de intervenção no próprio processo legislativo, que vão desde a capacidade para editar medidas provisórias com força de lei, sobretudo de natureza econômica e administrativa, superando possíveis obstáculos congressuais, como dispor de ampla iniciativa das leis complementares e ordinárias, perpassando pela iniciativa privativa da legislação, entre outras matérias, sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Todavia, com o Legislativo tendo poderes de vetar as medidas propostas pelo Executivo, e este não pode ter objeções contra aquele, isso frequentemente levará a uma situação de confronto, que pode levar a um impasse, resultando em falha de governar (MORAES, 2001).

Dessa maneira, estaria a se observar, assim, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como um espelho que projeta múltiplas imagens

extraídas de uma complexa teia de interações entre os seus atores, responsável por formar, permanentemente, a identidade constitucional brasileira (COSTA, 2014).

Santos (2002) já abordava que um dos argumentos para a ligação do Poder Executivo com o Legislativo é acerca da justaposição com o poder de barganha, interligado aos interesses individuais dos personagens do Congresso Nacional em prol de prováveis benefícios para o seu eleitorado. Barganha, garantida muitas vezes pela troca de votos, prometidos por diversas vezes, isso caso não haja qualquer tipo de intimidação do parlamentar que frustre a confiança do Chefe do Poder Executivo.

Segundo Tollini (2016), todos os anos ocorrem a aprovação de cerca de 10 (dez) mil emendas ao PLOA e a CRFB/88 não definiu a forma de financiamento das emendas impositivas. Dessa maneira, os parlamentares teriam a escolha de elevar a estimativa de receitas orçamentárias, assim como diminuir outras despesas, ou ainda, utilizar a reserva definida para o uso privativo desse poder. Já há 15 (quinze) anos, ocorre a inclusão na LDO de determinação para que conste da LOA uma reserva para essa alocação privativa. Outrossim, procura-se pela constitucionalidade dessa reserva, uma vez que, fere a prerrogativa do Executivo, e a lógica da elaboração orçamentária, na qual o Executivo elabora as propostas acerca das políticas públicas e o Legislativo, por sua vez, as revisa, podendo alterar o que julgar impertinente.

Nesse sentido, o orçamento impositivo seria um “piso mínimo da barganha”, no qual o preço para se ter apoio aumenta e dissipa mais recursos, uma vez que os parlamentares internalizaram os ganhos eleitorais provenientes da execução impositiva, independentemente do apoio ao presidente. Com isso, novos recursos tendem a ser demandados para a construção e manutenção de maiorias legislativas (PEREIRA, 2014).

Acerca disso, Heusi (2010, p. 12), transcreve citações do artigo elaborado pelo ex-Ministro do Planejamento, Martus Tavares, quando de sua saída do Ministério:

Em oito anos de negociação, não consegui convencer o Congresso de que a discussão do Orçamento não se pode resumir a uma busca frenética de recursos adicionais para custear as emendas dos parlamentares. Não consegui convencê-los de que é importante e saudável para a democracia, discutir prioridades nacionais, debater a alocação estratégica dos recursos. [...] Não sou contra as emendas, fique bem claro. Considero legítima a defesa de recursos para regiões, Estados e municípios que formam a base eleitoral do parlamentar. Só que essa discussão precisa inserir-se num contexto mais amplo. O orçamento não pode ser visto como uma colcha de retalhos, como a soma de demandas individuais pulverizadas. Os avanços que realizamos na elaboração da peça orçamentária, com a apresentação

dos gastos em programas que seguem uma diretriz ditada pelo Plano Plurianual, não poderiam simplesmente ser desconsiderados na negociação do Orçamento com o Congresso. [...] Infelizmente, é isso que ainda acontece quando entra em jogo a discussão das emendas. Elas são legítimas na essência, mas se tornam questionáveis quando financiadas com recursos irrealistas ou quando sua discussão não é antecedida do debate mais amplo.

Cogitar um Poder que se volte apenas para emendas parlamentares de seu interesse, abusando de sua prerrogativa e renegando o debate sobre as políticas nacionais mais prioritárias, seria um típico caso de desvirtuamento constitucional inaceitável (FERREIRA, 2017).

Diante de todo apanhado, observou-se acerca da separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo no que se refere diretamente ao Poder Executivo Federal, ao Poder Legislativo Federal e ao processo legislativo orçamentário e as emendas ao orçamento público. Dessa maneira, dar-se seguimento para o terceiro e último capítulo da presente monografia visando demonstrar o orçamento impositivo no Brasil no que tange a análise das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102, o orçamento impositivo e a relação entre o Executivo e o Legislativo, e por fim, a constitucionalidade do equilíbrio entre os poderes comprometida.

3 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

Perpassando pelas notícias, a atual situação do orçamento público no Brasil encontra-se assim delineada (ECONOMIA, 2021):

A nova rendição é mais um desdobramento da enorme confusão sobre o Orçamento de 2021[...] **foi destroçado no Congresso para atender aos interesses paroquiais de parlamentares. Emendas foram infladas, gastos obrigatórios foram subestimados** e a sanção presidencial foi decidida, enfim, no meio das negociações entre Poderes e de graves divergências dentro do Executivo.
(grifo nosso)

Nesse sentido, a discussão se pauta na importância dos fatos de que os personagens do Poder Legislativo, deputados federais e senadores, por diversas vezes apresentam suas emendas ao orçamento público. Todavia, questiona-se até qual o limite no qual o Poder Executivo não seria obrigado a realizar as despesas advindas dessas emendas parlamentares e da possível ruptura do princípio da harmonia que rege as relações entre esses Poderes.

A Câmara dos Deputados (BRASIL, 2021) afirma que em decorrência dessa situação, a aprovação ocorreu motivada e diante de 2 (dois) turnos na Casa Legislativa, decorrente da Proposta de Emenda Constitucional n. 565, de 2006, a qual já visava o orçamento impositivo através da execução orçamentária e financeira obrigatória, das emendas individuais dos congressistas, o que traz à tona a importância dessa discussão, uma vez que, com sua origem na PEC 22/2000, a supracitada proposta de EC se tornou realidade com a primeira das emendas constitucionais n. 86, de 2015.

Em contrapartida, vale registrar, inclusive, precedente no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), reconhecendo que as normas orçamentárias ostentam a denominada força vinculante mínima, a ensejar a imposição de um dever evidente de seu acatamento (BRASIL, 2014).

Efetivamente, a discussão deve se pauta em determinar se o orçamento é uma lei do ponto de vista material, possuindo o determinado conteúdo de regra impositiva, vinculando o Poder Executivo à sua fiel observância, ou se é mera lei formal, com inscrição de atos de cunho político administrativo, sem o dever legal de sua efetiva implementação.

Em entendimento, a Suprema Corte (BRASIL, 1998) consagrou o tema ao definir que o orçamento vem a ser lei formal de efeitos concretos, e, com isso, deve prevalecer que o orçamento público continua a ter um caráter autorizativo:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. **LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO.** IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma **destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos**, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes (...)" (BRASIL, 1998, grifo nosso)

Diante desse modelo autorizativo, Torres (2011) afirma que cuida-se de lei em sentido formal, estabelecendo a previsão de receitas e despesas, consolidando a posição ideológica governamental diante do caráter programático. Outrossim, atenta-se ao plano de governo, o qual possui suas previsões efetivas de entradas públicas e previsões de despesa, equilibradas entre si.

Destarte, passa-se, pois, ao estudo das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102 responsáveis pelo orçamento impositivo no Brasil.

3.1 Análise das emendas constitucionais n. 86, 100 e 102

Encaminhadas pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo anualmente, as emendas feitas ao Orçamento Geral da União são propostas nas quais os representantes do Congresso Nacional podem opinar acerca da alocação de recursos públicos em razão de compromissos políticos assumidos durante seus mandatos. Através dessas emendas é possível o acréscimo, a supressão ou até mesmo a modificação de determinados itens do PLOA enviado pelo Executivo (BRASIL, AGÊNCIA SENADO, 2021).

As emendas orçamentárias são dependentes de normas rígidas quanto aos seus conteúdos e objetivos, que são estabelecidos primordialmente na CRFB/88,

seguidos da Lei n. 4.320/64, que “*dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. As emendas são também objeto de regulação feita por resoluções do Congresso Nacional*”, e da LRF (BRASIL, AGÊNCIA SENADO, 2021).

Dessas emendas parlamentares, o que está em voga é o termo "orçamento impositivo", que se refere àquela parte do orçamento público definida pelos parlamentares e que não pode vir a ser objeto de alteração por parte do Poder Executivo. Dessa maneira, se no orçamento houver tal previsão, o Governo Federal terá a obrigação de executar a despesa (CALGARO; BARBIERI; CLAVERY, 2020). Ou seja, o que antes era algo autorizativo, passou a ser algo impositivo quando da edição das emendas n. 86, 100 e 102.

Piscitelli (2007) afirma que a exposição pública sobre o cenário político em relação à questão orçamentária e os casos de corrupção envolvendo recursos públicos, culminaram na necessidade de haver uma manutenção e um aprimoramento do sistema orçamentário brasileiro.

Para a autora Assis (2020), as recentes emendas constitucionais que se referem ao orçamento impositivo visam estabelecer uma maior participação do Congresso Nacional não apenas na formulação, como também na execução do orçamento público. E compartilhando dessa premissa Conti (2013) afirma que através disso, o Executivo deixou de exercer sua discricionariedade no uso desses instrumentos, que tenderam a flexibilizar o orçamento, em razão de serem submetidos à aprovação pelo Legislativo, lhe cabendo decidir sobre aspectos relevantes do processo de execução orçamentária.

Nesse sentido, o orçamento impositivo teria como finalidade obrigar o Poder Executivo a realizar uma programação orçamentária nos exatos padrões como então se encontra aprovada pelo Congresso Nacional (GODOY, 2014).

Seguindo, dentre as emendas impositivas, a **Emenda Constitucional n. 86**, que fora aprovada em março de 2015 (BRASIL, 2015), trouxe em seu bojo pontuais alterações aos arts. 165, 166 e 198, CRFB/88, estabelecendo a vinculação de recursos para a execução de emendas parlamentares individuais, assim como previu uma vinculação do montante dos recursos da União a programas e ações de saúde. Estabeleceu tornar obrigatória a execução da programação orçamentária específica, a qual um valor mínimo equivalente a **1,2% da receita corrente líquida**, o que para a

União é o somatório das receitas arrecadadas e das transferências recebidas deduzidas das verbas transferidas, por determinação constitucional ou legal, para os estados, municípios e Distrito Federal, **do ano anterior**, por volta de R\$ 10 bilhões/2016, proveniente das **emendas parlamentares individuais** que devem ser executadas, obrigatoriamente, no ano seguinte, sendo que esta previsão de recursos destinados à saúde era feita por lei complementar, não tendo um percentual fixo, para resguardo de eventuais recuos e oscilações da economia (BRASIL, 2020).

Para Scaff (2015) a EC n. 86/2015 abrandou o orçamento impositivo, uma vez que, diferente do que obrigar o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, trouxe consigo a imposição de cumprimento de emendas individuais, representantes de uma mínima fatia do orçamento e vinculadas a interesses eleitorais dos parlamentares das casas legislativas. Observou ainda que a referida EC tem o condão modificador das associações político-partidárias existentes, uma vez que, tais emendas abandonarão o *status* de moeda de troca nas relações entre o Congresso Nacional e o Palácio do Planalto.

Seguindo, a **Emenda Constitucional n. 100**, que fora aprovada em 26 de junho de 2019 (BRASIL, 2019), oriunda de uma proposta apresentada (PEC n. 34/19), trouxe mais alterações aos arts. 165 e 166, CRFB/88, estabelecendo tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de **emendas de bancada de parlamentares** de Estado ou do Distrito Federal, à **razão de 1% da Receita Corrente Líquida** realizada no exercício anterior. Pontua-se que no sentido de evitar a desenvolvimento de obras sem conclusão, esta EC chegou para determinar que investimentos com duração maior do que o exercício financeiro ou já iniciados, deverão receber recursos da mesma bancada ano após ano até a conclusão da ação (BRASIL, 2020).

Ressalta-se que a medida abarca o novo dispositivo como sendo o §10 acrescentado ao art. 165 CRFB/88, estabelecendo que *“a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”* (BRASIL).

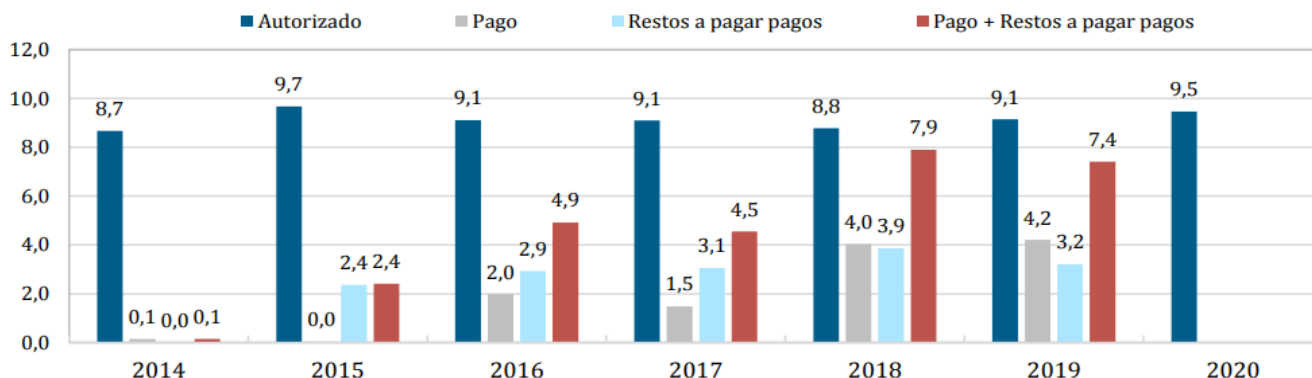
Entre os anos de 2016 e 2019, as emendas parlamentares de bancada se submeteram ao regime misto, no qual as regras das LDOs que observavam acerca da apresentação de emendas impositivas tiveram que dividir espaço com as regras impostas pela Resolução n. 1/2006-CN (BRASIL, 2006) que *“dispõe sobre a Comissão*

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”, sendo aplicáveis integralmente às demais emendas do Congresso (BRASIL, 2019).

Para Praça (2013), apesar das emendas coletivas ao orçamento representarem uma certa desvantagem por créditos orçamentários dentre os Parlamentares, estas, em parte, vieram como balizadoras dos escândalos de corrupção frente a ausência de limites estabelecidos em detrimento às emendas individuais.

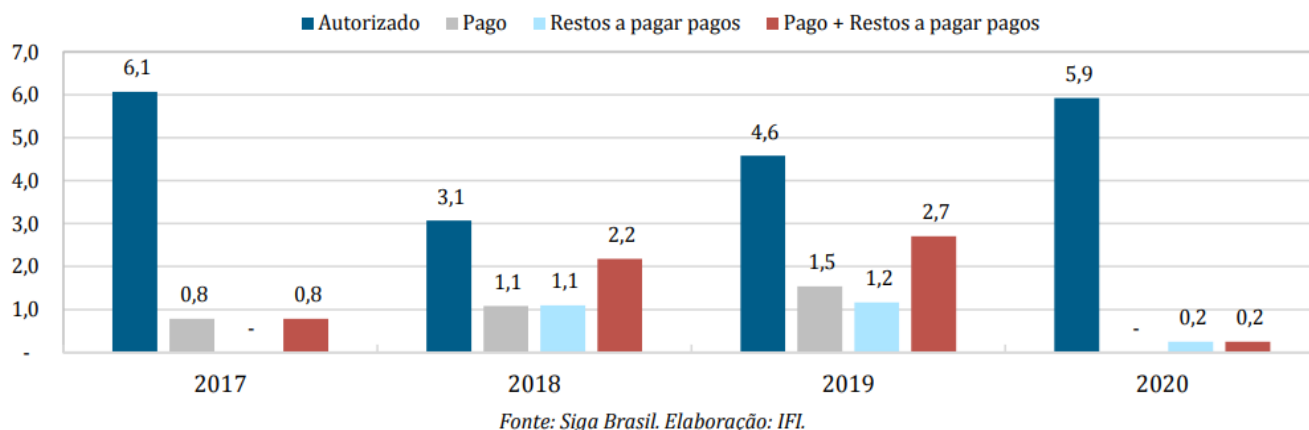
Os quadros abaixo apresentam a escala das emendas parlamentares e detalham sua implementação nos últimos anos. Atualmente, respondem respectivamente, por 7% e 4% das despesas discricionárias. Observando nos gráficos as barras azul-escuras, a previsão para 2020 foi de R\$ 9,5 bilhões para as emendas individuais e R\$ 5,9 bilhões para as emendas de bancada (BRASIL, 2020). Todavia, de forma geral, observa-se uma tendência de crescimento quanto a participação do Congresso no orçamento público através das emendas.

QUADRO 1 – EMENDAS INDIVIDUAIS (R\$ BILHÕES)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

QUADRO 2 – EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (R\$ BILHÕES)



Destarte, a **Emenda Constitucional n. 102**, que fora aprovada em 26 de setembro de 2019, e dentre outras alterações trazidas, especificamente quanto ao orçamento, estabeleceu a alteração, mais uma vez, do art. 165, CRFB/88, o qual se destina ao sistema de planejamento que norteia as ações governamentais, principalmente quanto aos planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e às leis orçamentárias anuais. Observou-se a adoção de meios e medidas necessários para que ocorra a execução das programações orçamentárias com a entrega de bens e serviços à sociedade, nos termos da LDO (BRASIL, 2020).

Nesse sentido, nesse “*novel sistema orçamentário aos planos plurianuais*” destaca-se a inclusão no art. 165, do § 14 o qual estabelece que: “*A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento*” (BRASIL, 2020). Nesse ponto, há de se observar o que institui a LRF no seu art. 34: “*O exercício financeiro coincidirá com o ano civil*” (BRASIL, 2000). Logo, acerca de tal descompasso, o parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (SF/19203.00215-75), destacou (BRASIL, 2019):

Ademais, vale notar que, enquanto a lei orçamentária fixa a despesa para o exercício a que se refere, para os dois exercícios financeiros ela trará uma previsão (sem caráter vinculante) de despesas, com detalhamento dos investimentos.

[...]

Essas mudanças, de certa forma, estão alinhadas com a revogação do § 1º do art. 167, que prevê que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia

inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão. Com isso, o novo sistema orçamentário traz para o orçamento anual e a respectiva lei de diretrizes orçamentárias a previsão e a orientação dos investimentos, incluindo os planos plurianuais.

Não obstante, pontua-se que o Congresso em 12 de dezembro de 2019 promulgou a **Emenda Constitucional n. 105**, que “*autoriza a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual*” (BRASIL, 2019), não se fazendo constar vinculação específica. Todavia, a CRFB/88 já determina –através das emendas nesta monografia estudadas – que as emendas individuais e de bancada dos parlamentares devem ser impositivamente executadas, embora passíveis de bloqueios se decorrente de falta de receita no mesmo percentual aplicado a outras despesas.

Para Faria (2019), a EC n. 105/2019 instituiu, na prática, o sistema semiparlamentarista informal no Brasil, visto que o orçamento anual do governo vai ficar nas mãos do Congresso, e, com isso, sabe-se o poder que tem quem manda no dinheiro.

O Departamento de Transferências da União do Ministério da Economia, por meio do Comunicado Plataforma +Brasil nº 24, de 18 de maio de 2020, corroborou que o módulo das transferências especiais encontra-se na Plataforma +Brasil e que as informações relacionadas às emendas parlamentares também encontram-se disponíveis para consulta. Outrossim, o Comunicado da Plataforma +Brasil nº 14, de 26 de maio de 2021, modificou o cronograma de execução das emendas individuais especiais para o Orçamento de 2021 (BRASIL, 2020).

De importância para as emendas individuais, ainda em desenvolvimento, a Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020, “*estabelece normas de execução orçamentária e financeira da transferência especial a Estados, Distrito Federal e Municípios prevista no art. 166-A da Constituição, no exercício de 2020*” (BRASIL, 2020). Logo, a execução de todas essas emendas de execução impositiva de transferência especial deverá observar o disposto neste novo normativo.

Conforme Comunicado da Plataforma +Brasil nº 09, em maio de 2021, em conformidade o disposto na Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021, no seu art. 74, a Secretaria de Gestão da Secretaria de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia divulgou

os cronogramas para execução das emendas individuais 2021, com finalidade definida, na Plataforma +Brasil (BRASIL, 2021).

Ocorre que, anteriormente à aprovação dessas emendas constitucionais, as emendas parlamentares eram adstritas à discricionariedade do Presidente da República, podendo este executá-las ou não. Para Menezes e Pederiva (2015), a destinação dessas emendas era utilizada pelo Poder Executivo como um instrumento de barganha política nos momentos de votações importantes, o que estaria a banalizar a instituição do orçamento público no Brasil.

Godoy (2014) problematiza a constitucionalidade das referidas emendas impositivas ou mandatórias que transitam, apontando alguma inconstitucionalidade na pretensão (art. 60, § 4º, inciso III, CRFB/88). Para o autor, o modelo de orçamento impositivo fere a fórmula da independência e da harmonia entres os poderes (art. 2º, CRFB/88), hostilizando-se, na essência, o art. 165 do texto constitucional.

Contudo, para Leite (2015, p.57), o orçamento autorizativo é o causador de inseguranças a sociedade e a classe econômica, pois não se pode ter certeza de como os gastos serão executados assim afirmando:

No plano do Executivo, por saber que o orçamento não é obrigatório, nota-se sua elaboração com diminuta programação, vindo, por consequência, a manejá-lo ao sabor das primazias do Governante, com a liberação de recursos para a satisfação das despesas eleitas.

Em assim sendo, baseando-se na experiência norte-americana, que possui o instrumento denominado *Rescission* (PRAÇA, 2013), insurge o atual modelo orçamentário de orçamento impositivo, o qual conforme Menezes e Pederiva (2015) teria o poder de fortalecer e aperfeiçoar a boa governança pública, na medida em que a tornaria mais transparente e potencializaria a *accountability*.

Santos e Gasparini (2020) acrescentam que os pesquisadores advogam em favor do orçamento obrigatório contrapondo que esse modelo dispõe sobre o fortalecimento do Congresso Nacional, resultando no equilíbrio das forças governamentais. Isso se daria em virtude da diminuição da discricionariedade atribuída ao Poder Executivo e da imperatividade orçamentária advinda da previsibilidade, conferindo maior segurança jurídica à administração pública e a seus administrados.

Nesse sentido, faz-se necessário colocar que existem três tipos de modelos de orçamentos impositivos, que estão a depender do grau de discricionariedade

concedida ao Poder Executivo, a saber as versões extrema, intermediária e flexível (LIMA, 2003).

Menezes e Pederiva (2015) colocam que a versão extrema obriga os gestores a executarem integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Lima (2003) pondera que a adoção de tal modelo no Brasil não seria provável, pois quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – no caso o Congresso Nacional – não detém o poder de autorizar que ele não seja efetuado.

Continuando, os autores colocam a versão intermediária, seguida pelos Estados Unidos e, é a que mais se aproxima da versão que está a ser implementada no Brasil, que visa obter a anuência do Congresso para a não execução de parte da programação. Mais flexibilidade orçamentariamente, o Poder Executivo poderia deixar de executar as despesas previstas em razão de receitas abaixo do esperado ou do crescimento inesperado de outras despesas prioritárias, cabendo apenas explicar ao Congresso Nacional a razão de não ter executado certos créditos incluídos no orçamento.

Por último, a versão flexível determina a imposição obrigatória de implementação somente de parte do orçamento, outorgando certa margem discricionária ao Executivo em relação aos demais gastos públicos. Para Praça (2013, p. 221) ainda existiria uma quarta versão de OI que seria o Orçamento Impositivo para Emendas Parlamentares. Nesta versão, o Poder Executivo “*estaria obrigado a executar todas as emendas orçamentárias, individuais e coletivas, propostas por parlamentares, sem se preocupar com o resto do orçamento*”.

Destarte, assumindo importância o debate relacionado à natureza jurídica do orçamento público e o decorrente anseio pela passagem ao paradigma da impositividade da lei orçamentária, Alberto Deodato *apud* Leite (2020) notavelmente conceituou que o Orçamento pode ser exatamente definido como o quadro orgânico da Economia Pública. É o reflexo vivenciado pelo Estado e, através dos números, é possível o detalhamento do seu progresso, assim como sua cultura e sua própria civilização. Cada geração de parlamentares deixa estampada a marca de suas tendências, o carimbo dos seus credos políticos, a cicatriz da sua ideologia. É o retrato do próprio País, o mais eficiente cartaz de sua promoção, sabendo que poderá ser um advento de uma alçada do sucesso ou um declive para sua decaída.

Nessa escalada orçamentária, se faz necessária a colocação da relação entre os poderes diante desse novel cenário impositivo. A CRFB/88, em seu art. 2º, diz que “*são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”, no entanto, precisa-se analisar mais de perto essa independência e harmonia visto do aspecto da gestão sobre o orçamento público (BRASIL, 1988).

No constitucionalismo brasileiro, o regulamento fundamenta-se no regramento de freios e contrapesos, no qual um poder é capaz de controlar a atuação do outro. Conti (2018) faz a observação de que existe de maneira razoável a distribuição da partilha de atribuições no tocante às leis orçamentárias, e dessa maneira, comporia um bom construído processo orçamentário, se não fosse pelas distorções causadas pelo mau uso do sistema, principalmente no que tange o quesito das emendas advindas do Congresso Nacional.

Para Santos e Gasparini (2020), na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo existe um embate de forças que resulta na polêmica quanto ao caráter do orçamento: impositivo ou autorizativo. No modelo autorizativo, o Executivo se destaca no que se relaciona direccionalmente às decisões dos gastos públicos, ao passo que, no impositivo, o Legislativo entra em destaque. Logo, coaduna-se mais uma vez afirmar que, debater a natureza do orçamento sem adentrar na relação entre os poderes não é algo crível.

Assim sendo, observa-se que para o Poder executivo, a execução das emendas parlamentares individuais seria um dos mecanismos mais importantes, pois, este poderia dispor para ajustar suas preferências com sua coalizão nas Casas Legislativas (PEREIRA; MUELLER, 2002). Todavia, há quem pense diferente e diga que “*as emendas individuais estão longe de ser o meio mais importante de participação do Congresso no processo orçamentário*” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005, p.740).

Nesse sentido, nota-se que as emendas parlamentares podem se tornar um dos robustos meios de conflito e discriminação dentro de todo jogo da política, no qual por diversas vezes existe a frustração de interesses (LAHUD, 2016)

Pensando neste sentido, Kyoshi Harada (2001) pontuou valer lembrar que, entre nossa sociedade, tristemente, o orçamento está distante de espelhar um plano de ação governamental apoiado por todos, justamente tendendo sobremaneira para o campo da ficção. Isso se mostra durante as duas vezes nas quais a União veio a

ficar sem o orçamento aprovado, fruto das divergências entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo. Há de se reconhecer que vigora no país a cultura de desrespeito pelo orçamento público, muito embora, exista uma infinidade de regramentos e legislações, inclusive de cunho penal, ironicamente.

Em suma, o que está a ser firmemente pesquisado acerca da discussão referente a importância do orçamento público, em especial ao orçamento impositivo que está em debate é sobre sua real eficiência no sistema orçamentário brasileiro, principalmente no que se refere a relação entre os poderes quanto aos seus planejamentos para que o orçamento, independentemente de ser obrigatório possa vir a ser benéfico para a sociedade e não um motivo de entrave entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Por óbvio o orçamento público brasileiro está passando por uma transição que está a causar incertezas dentro e fora dos poderes, contudo, o importante será mostrar a relevância e a necessidade de se propiciar uma maior participação dos representantes da sociedade que estão no Poder Legislativo, de forma transparente e em prol dos seus representados.

3.2 O orçamento impositivo e a relação entre o Executivo e o Legislativo

Conforme já detalhado, o orçamento é elaborado pelo Poder Executivo, podendo ser alterado pelo Poder Legislativo, devendo assim ser equilibrado, não podendo fixar despesas em valores superiores aos recursos disponíveis. Tal obstáculo deveria obrigar o governo a definir melhor suas reais prioridades na aplicação dos recursos no momento da estimativa (SANTOS, 2011).

Deve-se ter atenção a realidade do orçamento e a relação entre o Executivo e o Legislativo (TOMAZELLI; FERNANDES, 2021):

Consultoria da Câmara vê buraco de R\$ 21,3 bi no Orçamento, mas admite sanção sem vetos

Novo parecer é mais uma tentativa do Congresso de convencer Bolsonaro a dar aval ao texto com emendas turbinadas, apesar do risco de crime de responsabilidade; no Orçamento, Previdência será a mais afetada pela falta de verba

[...]

BRASÍLIA - Um novo parecer da consultoria da Câmara dos Deputados está sendo usado como base pelo presidente da Casa, Arthur Lira (PP-AL), para defender a sanção integral do Orçamento de 2021, sem vetos às emendas indicadas pelos parlamentares. **O documento obtido pelo Estadão reconhece que há uma**

insuficiência de R\$ 21,3 bilhões nas despesas obrigatórias, mas reafirma que o ajuste pode ser feito ao longo do ano e é de responsabilidade do Poder Executivo.

(grifo nosso)

Não obstante:

Novos pareceres do Ministério da Economia recomendam veto ao Orçamento

Duas áreas dentro da pasta alertam para o risco de o presidente cometer até mesmo crime de responsabilidade; por outro lado, Congresso pressiona para a aprovação integral do texto.

Em mais um capítulo da guerra de pareceres em torno da sanção do Orçamento de 2021, duas áreas do Ministério da Economia devem recomendar veto às emendas para evitar qualquer descumprimento das regras fiscais, o que colocaria o presidente Jair Bolsonaro sob o risco de crime de responsabilidade, passível de impeachment. A orientação diverge dos pareceres já emitidos por consultores da Câmara e do Senado, que afastaram esse risco e apontaram possibilidade de sanção integral do Orçamento.

(TOMAZELLI; FERNANDES, 2021)

Diversas notícias e informações de grande importância que merecem destaque (ORÇAMENTO, 2021)

O governo [...] montou um esquema de rateio de recursos públicos entre parlamentares de sua base, fora dos controles orçamentários, conforme mostraram reportagens do Estado publicadas desde domingo.

Trata-se de um escândalo que espanta não apenas pelos valores envolvidos – em torno de R\$ 3 bilhões, até onde a reportagem pôde verificar –, mas também pela sornateira engenharia para escamotear a escassez de critérios técnicos e a abundância de critérios políticos para a distribuição do dinheiro. Nada nessa história parece nem remotamente republicano.

No esquema, dezenas de parlamentares governistas ganharam a chance de determinar a destinação de verbas do Ministério do Desenvolvimento Regional. O manejo dos recursos, por lei, cabe somente à pasta, dentro dos limites estabelecidos pelo Orçamento, mas o governo, no afã de agradar a sua base, simplesmente abriu mão dessa prerrogativa.

As verbas em questão resultam das chamadas “emendas de relator”, modalidade de emenda parlamentar ao Orçamento introduzida no ano passado. O relator-geral do Orçamento pode encaminhar emendas para, entre outros objetivos, remanejar recursos para determinadas áreas. Nessa modalidade, não cabe ao relator indicar qual município receberá o dinheiro nem qual obra será financiada. Essa tarefa – a execução orçamentária – é do Ministério.

Mas o governo [...] concedeu a parlamentares aliados a possibilidade de direcionar essas verbas remanejadas conforme seus interesses políticos. Deputados e senadores já têm a prerrogativa de encaminhar emendas pessoais ao Orçamento, nas quais apontam o beneficiário e a justificativa técnica do gasto, e em geral servem para atender a suas

bases eleitorais. Nesse caso, as cotas são iguais para todos os parlamentares – e limitadas a R\$ 8 milhões por ano. No esquema revelado pelo Estado, contudo, quem vota com o governo ganha a chance de apadrinhar projetos cujo valor vai muito além do limite estabelecido para as emendas.

Observa-se que apenas como algumas citações dentre as inúmeras notícias e reportagens que assolam a política no Brasil, inacreditável é observar que pouco se fala ou se quer ter conhecimento sobre o que de fato está a se passar no Congresso Nacional. Muitos dos parlamentares que movimentam o orçamento a partir das suas emendas, manifestam ter o controle sobre o que, de fato, deveria ser público.

Conforme bem diagnosticado por Figueiredo (2001), concomitantemente aos amplos poderes legislativos do Executivo, a organização atual do Congresso Nacional se apresenta bastante centralizada. A distribuição de direitos e recursos parlamentares favorece sobremaneira os líderes partidários.

Desse modo, prezando pelos princípios constitucionais orçamentários já estudados em capítulo anterior, coaduna-se trazer de plano que o *princípio da legalidade* encontra-se explicitamente no âmbito da Administração Pública, visto que, leva-se em conta que os bens e recursos do patrimônio público que pertencem à coletividade e, em decorrência da indisponibilidade das receitas públicas, não é permitido o direito de utilizá-los indiscriminadamente, se corroborando a prévia autorização legislativa, ocorrida pela própria lei orçamentária anual, ou ainda, pela abertura de créditos adicionais, conforme o art. 167, I e II, CRFB/88 que buscam complementar o orçamento em eventual insuficiência na dotação orçamentária. Outrossim, encontra-se o *princípio do equilíbrio orçamentário*, pois, diante da responsabilidade fiscal, equilíbrio das contas públicas coloca-se como um desafio a ser atingido, diante da atual relação entre os poderes com a inserção reflexiva na esfera de decisão política do Executivo, ocorrida mediante as emendas parlamentares (FERREIRA, 2017).

Assim sendo, passa-se a análise e demonstração de que a constitucionalidade do equilíbrio entre os poderes resta comprometida.

3.3 A constitucionalidade do equilíbrio entre os poderes comprometida

Certo senso comum da teoria constitucional costuma supor, implícita ou explicitamente, que parlamentos seriam a expressão mais direta do ideal democrático,

enquanto que constituições e declarações de direitos, somados à instituição do controle judicial de constitucionalidade, seriam a manifestação do constitucionalismo (MENDES, 2008).

De pronto, observa-se que os avanços do arranjo institucional-legal realizados ao longo dos últimos 20 anos constituem a base da sustentabilidade da política fiscal e fundamentam a nova cultura de gestão dos recursos públicos no Brasil, marcada pela responsabilidade e transparência. Esse arranjo é um dos mais completos, orgânicos e eficientes do mundo, dessa maneira, a sociedade brasileira tem o desafio de conservar e aperfeiçoar permanentemente esse patrimônio (TAVARES, 2005).

Assim sendo, deve ser ponderada um enfoque próprio do Estado Democrático de Direito, que pudesse compreender a separação de poderes como princípio constitucional, advindo do conceito de pluralidade e circularidade de metodologias. Deve ser garantido que a legitimação do Estado decorra de uma conexão cíclica e arrojada entre os procedimentos qual seja eleitoral, legislativo, jurisdicional e político-administrativo; ciclicidade essa encarregada de canalizar e reafirmar o confronto advindo de uma plural esfera pública (NEVES, 2008).

A CRFB/1988 manteve os poderes do Executivo para a propositura do orçamento e para a condução geral das políticas de governo, mas por sua vez, trouxe uma série de instrumentos de controle e gestão orçamentária até então inexistentes nos diplomas constitucionais anteriores, ampliando significativamente as competências do Poder Legislativo no âmbito das finanças públicas (DALLAVERDE, 2013, p. 80-81).

Ocorre que, a inserção da separação dos poderes na CRFB/1988 não oferece garantias de que se cumprirá o estabelecido. Há necessidade, no Brasil, de uma reforma no interior do poder legislativo, mudando-se desde o comportamento dos congressistas, até as chamadas “técnicas parlamentares” (GRILLO, 1992)

Outrossim, outra grande questão se delimita no sentido de que a doutrina da separação de poderes apenas sempre se preocupou com a contenção do poder arbitrário e a garantia das liberdades públicas, fixando suas bases nas premissas da divisão do poder, mediante a tripartição das funções estatais, e da autocontenção, com o sistema de freios e contrapesos. Nada obstante, não é mais suficiente só limitar o poder se este sistema não agrega melhoria na qualidade das ações do governo, além da garantia das liberdades em face do Estado, uma vez que, os recursos são

escassos, as demandas infundáveis, e o conflito é real: a disputa pelo poder na alocação dos recursos (FERREIRA, 2017).

Para Abraham (2017, p. 275) coaduna-se assumir a ideia de que o orçamento público deve existir para o povo, e não para os poderes, substituindo a tensão entre as forças políticas para que com isso haja uma atuação dialógica e corresponsável nas agendas da atividade financeira no Brasil. De tal forma, Mendes (2011, p. 241) destaca que na separação de poderes, a interação é inevitável, desta feita, a interação deliberativa é um ganho; todavia, a interação puramente adversarial, se não chega a ser uma perda, desperdiça o seu potencial epistêmico.

Ademais, Tollini (2008, p. 15) destaca:

[...] Essas emendas não refletem prioridades estabelecidas por uma política nacional coordenada para enfrentar um determinado problema no país, mas sim os interesses de indivíduos que buscam solucionar problemas locais. Assim, predomina a visão parcial de como enfrentar o problema, em detrimento de uma análise integrada que reflita informações sobre todo o território nacional. Como resultado desse jogo de interesses, no qual os parlamentares assumem o papel de “vereadores federais” e fragmentam a ação do governo federal, localidades que apresentam uma carência maior do que outras podem acabar sem receber a atenção que mereceriam do setor público federal, e localidades beneficiadas por emendas podem não representar uma prioridade desde o ponto de vista nacional.

A despeito dos preceitos da responsabilidade fiscal, ao participar da elaboração do orçamento público, espera-se que o Legislativo zele, igualmente, pela qualidade do gasto autorizado. Não basta que as contas públicas sejam equilibradas. Em assim sendo, é prudente que na autorização dos gastos públicos fique evidente o valor agregado disponível para a avanço e progresso das condições socioeconômicas do Brasil (BIJOS, 2021).

O dano principal causado pelo modelo "impositivo das emendas" é a ameaça à independência dos Poderes e ao papel do Legislativo que materializa (BITTENCOURT; SILVA, 2019).

Destarte, a finalidade desta monografia foi a busca pela complexa interpretação do princípio da separação de poderes entre o Executivo e o Legislativo, especialmente em face do constitucionalismo democrático brasileiro, diante do atual cenário do orçamento público vivido no país. O objetivo não foi esgotar a temática, mas demonstrar como algumas interações já avançam rumo a perceber pela quebra

do diálogo institucional, bem como pela constitucionalidade comprometida diante da violação da separação entre esses poderes.

4 ANÁLISE DOS ORÇAMENTO PÚBLICOS 2016-2021

Com vistas a todo o apanhado de referências e a problematização colocadas, serão analisados os orçamentos públicos dos anos de 2016-2021 para discussão acerca da possibilidade ou não de ofensa à separação de poderes, visto que, o Congresso Nacional aumentou sua gestão sobre o orçamento público em detrimento ao Poder Executivo, através das emendas impositivas, o que poderia ser entendido como uma afronta ao equilíbrio entre os poderes.

Assim, o estudo se dará acerca dos Projetos de Leis Orçamentárias Anuais do referido lapso temporal, como também dos informativos técnicos das Casas Legislativas.

4.1 PLOA 2016

Iniciando a análise dos orçamentos, através do **PLN Nº 7/2015**, a **Lei Orçamentária de 2016** foi sancionada **sem vetos** pelo o Presidente da República. Conforme o **Informativo Técnico Conjunta Nº 3, de 2015**, no Projeto de Lei Orçamentária para 2016, foram previstos, na Reserva de Contingência, R\$ 7,6 bilhões (1% da Receita Corrente Líquida), destinados ao atendimento das emendas individuais, seguindo a previsão encaminhada ao Congresso Nacional no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (BRASIL, 2016).

Dessa forma, as **emendas individuais** dos parlamentares, ao orçamento de 2016 **somaram R\$ 9,1 bilhões**. No total, os 594 (quinhentos e noventa e quatro) deputados e senadores apresentaram 6.378 (seis mil trezentos e setenta e oito) emendas às despesas, com recursos direcionados para obras e serviços em suas bases de eleição, na qual suas execuções foram obrigatórias e estavam sujeitas à disponibilidade de recursos advindos do Tesouro Nacional do País (BRASIL, 2015).

Quanto às emendas **coletivas**, ou seja, aquelas de autoria das bancadas estaduais ou regionais, foram apresentadas 629 (seiscentas e vinte e nove) emendas no somatório de **R\$ 77,9 bilhões**, estas ainda não foram de execução obrigatória. Todavia, o então relator-geral da proposta orçamentária de 2016, e o relator do projeto da LDO, propuseram um acordo com o governo para que uma emenda de cada bancada estadual fosse paga no ano seguinte. As 27 (vinte e sete) bancadas definiram

a “*emenda impositiva*”, priorizando obra ou serviço já em execução e com impacto econômico e social no estado beneficiado (BRASIL, 2015).

4.2 PLOA 2017

Através do **PLN Nº 18/2016**, a **Lei Orçamentária para 2017** foi sancionada **sem vetos** pelo o Presidente da República. Não obstante, ao Projeto foram apresentadas *5.569 (cinco mil quinhentos e sessenta e nove)* emendas (BRASIL, 2017).

Considerando o **Informativo Conjunto Nº 01/2016 - Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2017 - PLN 18/2016**, a receita corrente líquida (RCL), às **emendas individuais** foram destinados **R\$ 9,1 bilhões** (1,2% da RCL), sendo R\$ 15,3 milhões por parlamentar (BRASIL, 2017).

De acordo com o Substitutivo do PLDO 2017, em fase final de votação no Plenário do Congresso Nacional, **R\$ 6,1 bilhões** (0,8% da RCL) foram alocados em **emendas prioritárias de bancada**. Para o atendimento dessas e das demais emendas, com exceção as de remanejamento, o Parecer Preliminar dispôs sobre os recursos a serem utilizados, admitidos os provenientes da reserva de contingência, do cancelamento de dotações consignadas às programações e, se dentro da margem que o teto de gastos permitir aproveitar, do eventual aumento da estimativa da receita. Considerando o valor da parcela primária da reserva de contingência geral de R\$ 13,6 bilhões (1,8% da RCL), ainda que integralmente utilizada, haveria necessidade de serem definidas outras fontes para o atendimento de emendas (BRASIL, 2017).

Neste momento, coaduna-se trazer de plano a relação desse cenário com as Emendas Constitucionais anteriormente estudadas, uma vez que, já se observa o delineamento do orçamento impositivo, com uma ampla receita já sendo destinada as emendas individuais na sua totalidade de 1,2% da receita corrente líquida, advindo da EC n. 86, de 2015, tanto para o ano anterior como neste ano de 2017.

4.3 PLOA 2018

Advindo do **PLN Nº 20/2017**, na **Lei Orçamentária para 2018**, o projeto anual conteve as duas reservas impositivas que seriam para as **emendas individuais**, no valor de **R\$ 8,8 bilhões**; e para as **emendas de bancada**, com a **inclusão das**

despesas necessárias ao **custeio de campanhas eleitorais**, no valor de **R\$ 4,4 bilhões**. Dessa forma, cada parlamentar pode apresentar até R\$ 14,8 milhões em emendas, enquanto o valor máximo para apresentação de emendas de bancada ficou dependente da reserva alocada para as campanhas de eleição, e uma vez que não houvesse tal destinação, cada bancada pode destinar até R\$ 162,5 milhões em duas emendas. Observa-se que não houveram reservas para as emendas não impositivas no PLOA 2018, e apenas ficaram definidas no Parecer Preliminar (BRASIL, 2017).

O Presidente da República sancionou o projeto de LOA, oferecendo o **veto parcial** n. 1/2018, **aposto “por contrariedade ao interesse público”** (BRASIL, 2018).

Razões constantes da Mensagem de Veto:

“A programação destinada à Complementação ao Fundeb teve sua dotação elevada em R\$ 1.500.000.000,00 em relação ao PLOA-2018 enviado pelo Poder Executivo. Não obstante essa despesa não se sujeitar ao teto de gastos instituído pela EC nº 95/2016, destaca-se a grave situação fiscal que se aventa para 2018 e o impacto que essa medida terá sobre as contas públicas. Diversas medidas de contenção de despesas estão sendo instituídas, de forma que diversos órgãos da Administração Pública Federal estão sendo contemplados com recursos mínimos para seu funcionamento e manutenção. Nesse contexto, tal mudança no Fundeb poderá comprometer o equilíbrio das contas públicas, essencial para a recuperação econômica do País. Assim, permanece reservado ao Fundo o montante de R\$ 14.054.309.473,00”.

Ouvido o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

No total, valor aprovado pelo Congresso Nacional em dezembro de 2017, foi o montante de R\$ 3,5 trilhões, inclusive abarcando o refinanciamento da dívida pública. Não obstante, ao Projeto foram apresentadas *7.188 (sete mil cento e oitenta e oito)* emendas (BRASIL, 2017).

4.4 PLOA 2019

Seguindo, conforme se verifica na **Lei Orçamentária para 2019** (BRASIL, 2018) através da **PLN Nº 27/2018** o Presidente da República sancionou o projeto de LOA, oferecendo o **veto parcial** n. 7/2019 **aposto “por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade”** (BRASIL, 2018).

Razões constantes da Mensagem de Veto:

“A inclusão do Item ‘II. Alteração de Estrutura de Carreiras e Aumento de Remuneração’ ao Anexo V do PLOA 2019 infringe o inciso II do §

1º do art. 169 da Constituição federal, uma vez que não consta a autorização específica para a concessão de reajuste remuneratório nem a alteração de estrutura de carreira na Lei nº 13.707, de 2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei orçamentária de 2019. Ademais, a inclusão do item durante a tramitação do projeto desconsidera a discricionariedade da Administração para priorizar e harmonizar suas necessidades conforme os critérios de conveniência e oportunidade”.

Ouvido o Ministério da Economia

“O Poder Executivo é impedido de viabilizar a execução de despesa de competência de outro Poder, em razão de suas despesas estarem limitadas ao valor já alocado nas programações de cada um de seus órgãos, nos termos do Novo Regime Fiscal. Além disso, tal possibilidade violaria o art. 2º c/c art. 99 da Constituição Federal”.

Ouvido o Ministério da Economia

O PLOA conteve várias reservas com **recursos destinados às emendas impositivas, no valor total de R\$ 13,7 bilhões**, sendo **R\$ 9,2 bilhões para as individuais** e **R\$ 4,5 bilhões para as de bancadas estaduais**, atualizado pela inflação apurada de julho de 2017 a junho de 2018. O valor destinado às emendas individuais foi igualmente distribuído entre a Reserva de Contingência geral do orçamento e o Ministério da Saúde, seguindo a divisão estabelecida na Constituição. Já as dotações relativas às emendas impositivas de bancada estadual foram distribuídas entre a Reserva de Contingência geral do orçamento (50% do total), o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e o Ministério da Segurança Pública (cada um recebendo um sexto do total) (BRASIL, 2018).

Ou seja, originada do Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, observa-se que a reserva de contingência, aquela *dotação global sem especificação destinada a órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais* (BRASIL, 1967), neste ano se fez presente sendo a exceção diante do princípio orçamentário da especificação, quando distribuída tanto diante das emendas individuais como de bancada, dividindo espaço com os Ministérios, contudo, sem destinação para programa ou dotação orçamentária específicos.

Dessa forma, cada um dos 594 (quinhentos e noventa e quatro) congressistas pode apresentar até R\$ 15,4 milhões em emendas individuais. Em contrapartida, foi de R\$ 169,6 milhões o valor máximo para apresentação de emendas impositivas por bancada. Conforme dispôs a LDO 2019, art. 68, § 4º, esse valor foi distribuído em até 6 (seis) emendas, sendo ao menos 1 (uma) para a área de educação, 1 (uma) para a

área de saúde e 1 (uma) para a área de segurança pública. Para atendimento das emendas não impositivas não houve reserva no PLOA 2019. A definição do valor disponível para essas emendas foi feita no Parecer Preliminar a ser aprovado pela CMO (BRASIL, 2018).

Não obstante, ao PLOA 2019 foram apresentadas *8.150 (oito mil cento e cinquenta)* emendas (BRASIL, 2018).

4.5 PLOA 2020

Seguindo na análise, conforme se verifica na **Lei Orçamentária para 2020** (BRASIL, 2020), advindo do **PLN Nº 22/2019**, o Presidente da República sancionou o projeto de LOA **sem vetos** com previsão de receitas e despesas totais de R\$ 3,687 trilhões. Outro dado de extrema importância foi o **teto de gastos primários para 2020, que passou para R\$ 1,454 trilhão, o que anteriormente foi de R\$ 1,407 trilhão no ano de 2019. Este foi consecutivamente o 4º exercício financeiro de cumprimento da emenda constitucional do teto dos gastos**, conforme a emenda constitucional n. 95, que limita o crescimento das despesas públicas pelos próximos 20 (vinte) anos.

A despeito de, ao Projeto foram apresentadas *8.386 (oito mil trezentos e oitenta e seis)* emendas e a lei orçamentária foi sancionada com R\$ 18,4 bilhões em emendas parlamentares, dos quais R\$ **16,2 bilhões são impositivas**, ou seja, de execução obrigatória, **representando 1,1% das despesas primárias e é 17,6% superior ao valor reservado para emendas no PLOA 2019** (R\$ 13,7 bilhões) (BRASIL, 2020). Destas, R\$ 9,5 bilhões foram para as emendas individuais e R\$ 6,6 bilhões para as emendas de bancadas (BRASIL, 2019).

Por fim, o orçamento 2021 aprovado pelo plenário do Congresso Nacional, previu duas reservas para emendas parlamentares: de iniciativa individual (R\$ 9,7 bilhões) e de iniciativa da bancada ou coletiva (no valor de R\$ 6,7 bilhões), totalizando R\$ 16,3 bilhões de reserva orçamentária impositiva, valor que representa 2% da receita corrente líquida (BRASIL, 2021).

4.6 PLOA 2021

Conforme se verifica na **Lei Orçamentária para 2021** (BRASIL, 2021) conquanto, ao Projeto foram apresentadas *8.582 (oito mil quinhentos e oitenta e duas)* emendas. Através da **Nota informativa Conjunta - Vetos ao Projeto de Lei Orçamentária para - PLN Nº 28/2020 - PLOA/2021**, o Presidente da República sancionou o projeto de LOA, oferecendo veto parcial, por meio da Mensagem nº 156, de 22 de abril de 2021, no total de R\$ 19.767.619.840. O veto incidiu sobre programações de despesas classificadas como: discricionárias (RP2), fixadas por emendas de comissão (RP8) e fixadas por emendas de relator-geral (RP9) (BRASIL, 2021).

Razões constantes da Mensagem de Veto:

"A propositura legislativa constante dos Volumes IV e V trata das dotações orçamentárias de ações e programas do Governo Federal, nos termos propostos pelo Poder Executivo e aprovados pelo Congresso Nacional.

Entretanto, verifica-se que o texto foi parcialmente modificado no curso da tramitação legislativa. Além disso, a alteração de parâmetros macroeconômicos ocorrida entre o envio da proposta e a sua efetiva aprovação levaram à necessidade de reavaliação do total das despesas obrigatórias. Em que pese a boa intenção do legislador e o mérito das dotações acrescidas, a sanção integral das referidas dotações contraria o interesse público. **Isso porque, ao se levar em conta a real necessidade das despesas obrigatórias projetadas para o exercício em curso, os estudos técnicos indicam uma insuficiência de espaço no Teto de Gastos para o pleno atendimento das despesas obrigatórias e do orçamento impositivo.**

Assim, para viabilizar a recomposição das dotações necessárias à cobertura das despesas obrigatórias, impõe-se o veto parcial das dotações orçamentárias constantes do projeto no montante necessário a esse remanejamento. O veto dessas dotações permitirá a posterior abertura de crédito suplementar em igual valor, conforme art. 166, § 8º da Constituição da República.

Conforme a manifestação da Casa Civil da Presidência da República, para a cobertura do valor de R\$ 29,1 bilhões indicados pelo Ministério da Economia, será necessário o veto de R\$ 19,8 bi em despesas classificadas como RP2, RP8 e RP9, e o bloqueio adicional de R\$ 9 bilhões em despesas discricionárias. Quanto ao bloqueio, o mesmo será feito por ato do Poder Executivo, conforme autorização contida no § 3º do artigo 62 da Lei nº 14.116, de 2020 (LDO/2021), recentemente modificada".
(grifo nosso)

Frente as razões do veto presidencial apresentadas, o Poder Executivo motivou o ato na insuficiência de espaço no teto de gastos públicos para então ter o **pleno**

atendimento das despesas obrigatórias e do orçamento impositivo, conforme confirmado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de abril de 2021, na soma total de R\$ 29,1 bilhões (BRASIL, 2021).

Através do Decreto nº 10.686, de 22 de abril de 2021, para alcançar tal montante, o Executivo ofereceu o veto de R\$ 19,8 bilhões e realizou o bloqueio administrativo de R\$9,3 bilhões em suas despesas discricionárias (RP2). Sobre as dotações vetadas, a mensagem encaminhou um montante de R\$ 19.767.619.840, distribuído por diversos órgãos e unidades orçamentárias, relativamente as emendas: de relator-geral (RP9), de comissões (RP8), não impositivas de bancadas estaduais (RP2), e outras dotações discricionárias (RP2), conforme se observa na tabela seguinte com o resumo dos valores do veto (BRASIL, 2021):

QUADRO 3 – RESUMO DAS DOTAÇÕES VETADAS DO PLOA 2021 – POR ORIGEM DA DOTAÇÃO

R\$ 1,00

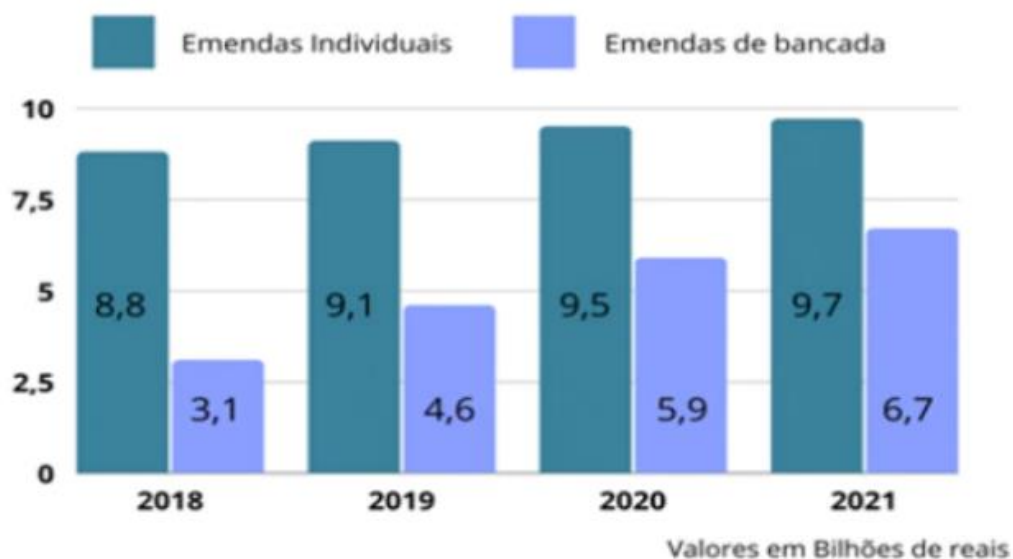
Item	Autógrafo (a)	Veto (b)	% (b/a)
Emendas de Relator-Geral (RP 9)	29.017.639.282	10.487.798.870	36,1%
Emendas de Comissão (RP 8)	1.441.061.186	1.441.061.186	100,0%
Emendas não impositivas de Bancada Estadual (RP 2)	1.819.670.512	1.795.328.373	98,7%
Outras despesas discricionárias (RP 2)	93.943.857.602	6.043.431.411	6,4%
Total	126.222.228.582	19.767.619.840	15,7%

Fonte: Siga Brasil e Mensagem nº 156, de 22 de abril de 2021, da Presidência da República. Elaboração própria.

Um ponto que chama a atenção é o fato de a receita corrente líquida do ano de 2021 ser inferior aos anos de 2019 e 2020 (impacto da pandemia sobre a arrecadação). Entretanto, o valor destinado às emendas individuais é superior aos valores dos anos anteriores, atingindo o teto constitucional permitido. Seria preciso que os parlamentares comuniquem à sociedade os motivos pelos quais esse aumento se justifica, garantindo o cumprimento da transparência, já que a destinação desse recurso deve coincidir com o interesse público, sob pena de desvio de finalidade (ALMEIDA, 2021).

Abaixo pode ser verificado uma escalada ocorrida tanto diante das emendas individuais como das emendas de bancada que vertiginosamente cresceram ano a ano, mostrando um potencial que merece ser observado pelo Poder Executivo:

QUADRO 4 – EMENDAS PARLAMENTARES NO ORÇAMENTO



Fonte: Elaborado pela da Câmara dos Deputados, 2021.

Destarte, diante da breve análise apresentada nesta metodologia, mostra-se o exame panorâmico dos “grandes números” das emendas aos projetos do orçamento público da União entre os anos de 2016 a 2021. Por meio dessa exposição, revela-se um aspecto preocupante sobre o que de fato está a ser priorizado pelo Poder Legislativo Federal.

Pondera-se que o cerne do orçamento público é a alocação de recursos escassos e neste sentido, porque alocar recursos em favor de uma despesa e não de outra é indagação típica da orçamentação pública, que se resolve por decisão política, como pode ser observado. Logo, é manifestamente legítimo, que os congressistas proponham emendas parlamentares aos PLOAs visando e prezando melhor adequá-los as aspirações da sociedade do país. Entretanto, o primordial se perfaz acerca da discussão de como isso está ocorrendo, cotejando-se os méritos do modelo existente com suas respectivas disfunções, principalmente em relação às emendas individuais (BIJOS, 2021).

Não obstante, pauta-se novamente acerca da impositividade do orçamento público advindo das Emendas Constitucionais n. 86/2015, 100/2019 e 102/2019 e

dessa capacidade advinda seja das emendas dos parlamentares e do próprio modo de como o orçamento está a ser executado, uma vez que, conforme o parecer da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou a propositura da EC n. 86, a motivação para o *orçamento impositivo* pelos Parlamentares foi advinda “*pela percepção da manipulação na liberação de emendas como forma de domínio político do Executivo sobre a agenda do Legislativo*” (BRASIL, 2013).

Com efeito, pode-se observar que a execução das emendas individuais é um dos meios de grande relevância que o Poder Executivo utiliza-se para negociar suas preferências com a coalizão no Congresso Nacional (PEREIRA e MUELLER, 2002). Todavia, constata-se que as emendas impositivas pretenderam tornar obrigatória não apenas a execução das emendas parlamentares individuais e de bancada, como também o próprio modo de execução do orçamento público fortalecendo sobremaneira o Poder Legislativo, em detrimento ao Poder Executivo, dentro dessa coalizão. Ademais, independentemente do partido do legislador, todas as emendas deveriam executadas (PONTES LIMA, 2003).

O que de fato deve ser discutido não é acerca apenas do que está a ser delimitado como solução para o orçamento público no Brasil, *a execução obrigatória de parte das emendas parlamentares*, mas sim sobre um contexto histórico advindo da CRFB/1988, *autorizativo*, que não é o orçamento impositivo (BRASIL). Uma vez que, mesmo que a capacidade de emendar não tenha sido contestada por nenhum grupo político na etapa do processo constituinte (PRAÇA, 2013), também não houve a colocação da sua obrigatoriedade de execução. Como observado por Maximiliano (2003, p.204) “*uma palavra ter mais de um sentido e ser apurado o adaptável à espécie, por meio do exame do contexto ou por outro processo; porém a verdade é que sempre se deve atribuir a cada uma a sua razão de ser, o seu papel, o seu significado, a sua contribuição para precisar o alcance da regra positiva*”.

Diante das várias variáveis, em estudo desenvolvido acerca do orçamento impositivo ainda no ano de 2003, já foi possível se determinar que tal mudança implicaria em demasiadas mudanças nas relações estabelecidas entre os Poderes Executivo e Legislativo, assim como no âmbito do próprio Congresso Nacional (PONTES LIMA, 2003). Ocorre que, diante da coalizão encontrada no País, deve ser ponderado acerca da cooperação como também acerca dos impasses a serem enfrentados diante do orçamento público, e,

Conquanto, reafirma-se que o orçamento autorizativo é o modelo que contempla a realidade dos fatos, a harmonia e a independência entre os Poderes e corrobora o comando advindo dos constituintes e estampado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ocorrendo a real limitação de atuação do Congresso Nacional em todas as matérias afetas aos outros Poderes. Não cabe ao Congresso legislar, por intermédio de emendas, a respeito de assunto reservado à lei, de iniciativa de outro Poder (GODOY, 2014).

CONCLUSÃO

O orçamento público visa a alocação de recursos de maneira mais inteligente, no qual ocorre a previsão dos gastos e a fixação das despesas. Por sua vez, as emendas parlamentares constituem instrumento pelo qual o Poder Legislativo participa da elaboração do orçamento anual e, essas deveriam procurar aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando a melhor alocação dos recursos públicos. Isso deveria significar uma oportunidade de acrescentar valores às programações orçamentárias objetivando atender as demandas de representação dos parlamentares, em nome dos cidadãos.

Contudo, ao longo desses últimos anos, ocorreram significativas mudanças na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a inserção do orçamento impositivo e, mais recentemente, com as transferências especiais, através das Emendas Constitucionais n. 86, 100 e 102. A adversidade se encontra na medida em que o orçamento vem a ter essa característica impositiva, vinculando o Estado à sua estrita observância, ficando o Poder Executivo obrigado a realizar as verbas previstas. Esse caráter impositivo da lei orçamentária pode ter sido invocado para originar um abusivo comportamento, entretanto, sendo o Estado uma unidade de poder distribuído pelo poder constituinte e pela CRFB/1988 aos poderes constituídos, entes federativos e respectivos órgãos, sua atividade financeira deveria refletir essa unicidade.

Com efeito, cabe ao Poder Executivo não apenas a atividade de elaboração da lei orçamentária, como também revela-se a excepcional prerrogativa de executar o orçamento público. Ao Poder Legislativo, que deveria ser co-participante, este resolve se posicionar ativamente diante das emendas parlamentares de seu interesse, enfraquecendo sobremaneira seu papel no processo de definição das políticas públicas prioritárias, não obstante, observa-se o crescente número de emendas criadas a cada ano pelo Congresso Nacional, numa escalada na qual não apenas os valores reservados para essas nos PLOAs se elevam, como também os valores destinados e sancionados para o orçamento como um todo.

Assim, há de se apresentar que com o advento das emendas impositivas o Poder Legislativo aumentou sua gestão sobre o orçamento público em detrimento ao Poder Executivo Federal, o que de fato, revela-se inevitável o questionamento sobre a matéria. Afinal, o Poder dos representantes eleitos pela população deveria prezar

pela sua ideal participação no cenário do orçamento público refletindo as verdadeiras prioridades da sociedade e prezando pela transparência diante da Lei de Responsabilidade Fiscal. Destarte, cabe ao Legislativo em conjunto com o Executivo, a priorização de estratégias que reflitam a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e tudo que foi implementado pelo poder constituinte. Não obstante, no que se refere os princípios da democracia, da separação de poderes, assim como da legalidade orçamentária estes deveriam impor a devida força vinculante em face das normas orçamentárias no País.

Inequivocamente, volta-se o foco para o questionamento se essa obrigatoriedade orçamentária imposta pelo Congresso Nacional teve como plano de fundo os cidadãos e contribuintes brasileiros, os verdadeiros legitimados frente ao orçamento público, ou, apenas trouxe consigo, uma carta branca para os interesses individuais instituídos equivocadamente pelo Parlamento.

Com efeito, observando-se acerca das Emendas Constitucionais n. 86/2015, 100/2019 e 102/2019 e da efetividade da execução do orçamento público, que o modelo impositivo advindo tanto das emendas parlamentares e também do próprio modo de como o orçamento está a ser executado, representa uma ameaça à separação, independência e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Os 15 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Justiça e Cidadania**. 2015. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/os-15-anos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal/>. Acesso em: 17 mai. 2021.

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 322.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988. Disponível em: <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizacao-sergio-abranches.pdf>. Acesso em: 22 set. 2021.

ABREU, Cilair Rodrigues de. **A produção de informação no contexto do orçamento-programa**: uma análise a partir das informações contidas no cadastro de ações orçamentárias do governo federal. 2009. 96 f, p. 28 Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Administração, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/3937>. Acesso em: 19 abr. 2021.

ALMEIDA, Dayson Pereira Bezerra de. O mito da ineficiência alocativa das emendas parlamentares. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 34. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n34/2178-4884-rbcpol-34-e239518.pdf>. Acesso em:

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 2011. p. 39.

ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público**: função de controle do Parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237.

ASSIS, A. R. Orçamento Impositivo: As Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, v. 1, n. 5. 2020. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/view/117>. Acesso em: 7 out. 2020.

ÁVILA, Carlos Alberto de. **Orçamento público**. 2011. 122 p.

ÁVILA, Humberto. **Teoria Geral dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 4ª Ed. Malheiros Editores Ltda, São Paulo – 2004, p. 72.

BARBOSA, Oriana Piske de A. Barbosa; SARACHO, Antonio Benites. **Considerações sobre a Teoria dos freios e contrapesos (Checks and Balances System)**. TJDFT, 2018. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2018/consideracoes-sobre-a-teoria-dos-freios-e-contrapesos-checks-and-balances-system-juiza-oriana-piske>. Acesso em: 20 abr. 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. -São Paulo, Saraiva, 1992, 14ª ed. p. 302.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e tributário**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p. 65-66.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, v. 6, t. II, p. 207.

BEÇAK, R. A separação de poderes, o Tribunal Constitucional e a "judicialização da política". **Revista Da Faculdade De Direito**, Universidade De São Paulo, v. 103, 2008. p. 325-336. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67808>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, estado e constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 191.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica**. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília. 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao. Acesso em: 26 ago. 2021.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; SILVA, Fernando Veiga Barros. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. 35p. (Orçamento em discussão, n. 44). Disponível em: <https://tinyurl.com/yy2hp3j5>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BRASIL. **A constituição dos Poderes: o Executivo nas três esferas da federação**. São Paulo, SP: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. 2010. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=287055>. Acesso em: 05 mai. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emendas individuais ao orçamento de 2016 chegam a R\$ 9,1 bilhões**. Brasília, DF. Out 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-https://www.camara.leg.br/noticias/473556-emendas-individuais-ao-orcamento-de-2016-chegam-a-r-91-bilhoes/>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento da União**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamentodauniao/estudos/2021/Informativo_PLOA2021_Vetos_formatado.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Orçamento da União**. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O papel do Poder Legislativo**. Brasília, DF. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/o-papel-do-poder-legislativo>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **O Poder Legislativo**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/programas-institucionais/educacao-para-a-cidadania/parlamentojovem/sou-estudante/material-de-apoio-para-estudantes/poder-legislativo>. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PLOA 2020**. Brasília, DF. Set 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2020/tramitacao/notas-tecnicas-e-informativos-conjuntos/Informativo_PLOA2020_V.2.pdf. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Princípios Orçamentários**. Brasília, DF. Mai 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Princípios Orçamentários**. Brasília, DF, 2020. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/principios#:~:text=37%20da%20CF%20de%2088,De%20acordo%20com%20o%20art.> Acesso em: 20 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 565-C, de 2006 (Do Senado Federal). PEC Nº 22/2000 – SF. Ofício (SF) nº 1.573/2006**. Parecer da Comissão Especial (relator Dep. Edio Lopes). Diário da Câmara dos Deputados - 07/08/2013, p. 32767-32776.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 1, DE 2006-CN**. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-pl.html>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Casa Civil. **Organização dos Poderes**. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.casacivil.pr.gov.br/Pagina/Organizacao-dos-Poderes>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 7, de 2015**. Brasília, DF. 2016. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/122922>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Palácio do Planalto. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Brasília, DF: Palácio do Planalto. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 100, de 26 de junho de 2015**. Brasília, DF: Palácio do Planalto. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc100.htm. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2015**. Brasília, DF: Palácio do Planalto. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc102.htm. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília, DF: Palácio do Planalto. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 mai. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar 78, de 30 de dezembro de 1993**. Brasília, DF: Palácio do Planalto. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp78.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 252, de 19 de junho de 2020**. Brasília, DF: Imprensa Nacional. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-252-de-19-de-junho-de-2020-262751603>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Comunicado nº 09/2021 – cronograma para execução das emendas individuais com finalidade definida - orçamento 2021**. Brasília, DF. 06 mai. 2021. Disponível em: <https://antigo.plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/comunicado-n-09-2021-cronograma-para-execucao-das-emendas-individuais-com-finalidade-definida-orcamento-2021>. Acesso em: 7 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Orçamento Público**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento>. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Pagamento de transferências especiais garante R\$ 592 milhões a estados e municípios**. Brasília, DF. [19.03.2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/junho/pagamento-de-transferencias-especiais-garante-r-592-milhoes-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 17 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Emendas ao Orçamento**. Fonte: Agência Senado. Brasília, DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Parecer n. de 2019**. Brasília, DF. 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7994707&ts=1566589529882&disposition=inline>. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Veto n. 7/2019**. Fonte: Agência Senado. Brasília, DF. 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/12205>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Orçamento aprovado pelo Congresso para 2020 é o mais restritivo dos últimos anos** Brasília, DF. 27 dez. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/12/27/orcamento-aprovado-pelo-congresso-para-2020-e-o-mais-restritivo-dos-ultimos-anos>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília, DF. Mar. 2020. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/569834/RAF38_MAR2020_Orçamento.pdf. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Sancionada Lei do Orçamento da União para 2020**. Brasília, DF. 20 jan. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/01/20/sancionada-lei-do-orcamento-da-uniao-para-2020>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1640 / DF**. Relator: Ministro SYDNEY SANCHES, Julgamento: 12/02/1998. Brasília, DF. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14699167/questao-de-ordem-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1640-uf/inteiro-teor-103091536>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.663 / DF**. Relator: Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 15/10/2014. Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>. Acesso em: 18 ago. 2021.

CALGARO, F., BARBIERI, L. F., CLAVERY, E. **Orçamento impositivo**: entenda como funciona e o que está em análise pelo Congresso. G1 e TV Globo — Brasília. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/03/02/orcamento-impositivo-entenda-como-funciona-e-o-que-esta-em-analise-pelo-congresso.ghtml>. Acesso em: 5 out. 2020.

CHAVES, Adriana Ferraz. **Os instrumentos orçamentários e o planejamento de saúde**. Salvador: UFBA, 2008.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONTI, J. M. **Orçamento impositivo é avanço para administração**. 2013. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2013-mai-07/contas-vista-orcamento-impositivo-avanco-administracao>. Acesso em: 7 out. 2020.

CONTI, José Maurício. Orçamento não pode mais ser uma peça de ficção, p. 115 - 120. In: **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016. ISBN: 978-85-8039-144-2. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article->

details/orcamento-nao-pode-mais-ser-uma-peca-de-ficcao-19842. Acesso em: 24 marc. 2021.

CONTI, J. M. Orçamento impositivo é avanço para administração, p. 157 -160. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016. ISBN: 978-85-8039-144-2. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/orcamento-impositivo-e-avanco-para-administracao-19852>. Acesso em: 5 out. 2020.

CONTI, José Mauricio. Emendas ao Orçamento e o Desequilíbrio de Poderes, p. 189 -192. In: **Levando o Direito Financeiro a Sério** - A luta continua 2ª edição. São Paulo: Blucher, 2018. ISBN: 9788580393149, DOI 10.5151/9788580393149-35. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-details/35-21077>. Acesso em. 9 dez. 2020.

COSTA, Luciana da Silva. **A revisitação do princípio da separação de poderes: dialogicidade e tensão como elementos conformadores da identidade constitucional brasileira**. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, University of São Paulo, São Paulo, 2014. Doi: 10.11606/T.2.2014.tde-21012015-091338. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-21012015-091338/en.php>. Acesso em: 05 de mai. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Filosofia do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: forense, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. Atos formais e materiais dos três Poderes. In: MARTINS Ives Gandra (coord.). **As vertentes do direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: América jurídica, 2002. p. 343.

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. **As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

DEODATO, Alberto. Manual de ciência das finanças. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1952. In: LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 9. ed. Salvador: JusPODIVM. 2020. p. 287.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária**. 2009. 288f. **Dissertação** (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-112722/publico/Microsoft_Word_FINAL_dissertacao.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

FARIA, Tales. **O Congresso deve decidir hoje pelo semiparlamentarismo informal**. Notícias UOL, dez. 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/tales-faria/2019/12/11/o-congresso-pode-decidir-hoje-pelo-semiparlamentarismo-informal.htm>. Acesso em: 26 jan. 2020.

FERNANDES, Adriana; WETWRMAN, Daniel; TOMAZELLI, Idiana. **LDO vai a votação nesta quarta com rombo de R\$ 247 bi e mais poder ao Congresso**. O Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ldo-vai-a-votacao-nesta-quarta-com-rombo-de-r-247-bi-e-mais-poder-ao-congresso,70003553764?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento. Acesso em: 17 maio 2021.

FERNANDES, Adriana; WETWRMAN, Daniel; TOMAZELLI, Idiana. **Acordo entre Governo e Congresso mantém emendas e deixa R\$ 125 bi fora do teto e de meta fiscal**. O Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,governo-e-congresso-negociam-tirar-da-meta-fiscal-programas-de-combate-a-pandemia,70003686432?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento. Acesso em: 20 abr. 2021.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **O orçamento público brasileiro e a relação entre os poderes na gestão das finanças públicas com o surgimento das emendas parlamentares vinculantes**. 2017. 324f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/186212>. Acesso em: 14 abr. 2021.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=625>. Acesso em 23 ago. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2009.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOBATTO, Gilson. **Executivo e legislativo - poderes harmônicos e independentes? [manuscrito] : uma análise do poder de agenda**. 2013. 85 f. Monografia. Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2013.

GODOY, A. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Da AJURIS**, v. 41, n. 134, p. 57-84, jun. 2014. Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/195>. Acesso em: 5 out. 2020.

GRILLO, Vera. Reflexões sobre a Teoria da Separação dos Poderes e a hegemonia do Poder Executivo. **Revista Sequência: estudos jurídicos e políticos**, v. 13, n. 24, p. 25-35, 1992. Disponível em:

https://scholar.google.com.br/scholar?start=10&q=sEPARA%C3%87%C3%83O+DE+PODERES+ENTRE+O+EXECUTIVO+E+O+LEGISLATIVO&hl=pt-BR&as_sdt=0,5. Acesso em: 03 maio 2021.

GUEDES, Jose Rildo de Medeiros. **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Rio de Janeiro, IBAM, 2001.

HARADA, Kyoshi. **Direito financeiro tributário**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

HEUSI, Érika de Castro. **Emendas individuais dos senadores ao orçamento anual: uma análise dos exercícios de 2008 e 2009**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Tribunal de Contas da União, Senado Federal, Controladoria Geral da União e Secretaria de Orçamento Federal – OP – 3 / 2010. 2º Semestre de 2010. Brasília, 2010.

KELSEN, Hans, 1881-1973. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KHAIR, Amir Antônio. **Lei de responsabilidade fiscal: Guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES, 2000.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2012.

LAHUD, V. P. M. **Financiamento federal da saúde: efeitos do orçamento impositivo**. 2016. 104f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Distrito Federal, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/31135>. Acesso em: 10 dez. 2020.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 4. ed. Salvador: JusPODIVM. 2015.

LIMA, E. C. P. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 26, p. 5-15. 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>. Acesso em: 9 dez. 2020.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.) **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 28-29. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo-1226>. Acesso em: 18 ago. 2021.

LOIS, Cecilia Caballero. Separação de poderes e vício de iniciativa: bases para a fixação do regime de cooperação legislativa entre os poderes Executivo e Legislativo **Rev. Jur., Brasília**, v. 11, n. 94, p.1-50, jun./set. 2009.

MACHADO JUNIOR, José Teixeira. O orçamento-Programa no Brasil. **R. Serv. Públ., Brasília**, v. 108, n. 1, jan /abr. 1973. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/download/2418/1309/6910>. Acesso em: 19 abr. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria, **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARRA, Paula Simões. **Orçamento Impositivo e Governabilidade A aprovação da PEC 358/2013 sob a perspectiva do presidencialismo de coalizão**. 2016. 57f. Monografia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://www.fafich.ufmg.br/gestaopublica/wp-content/uploads/2018/10/PAULA-SIM%c3%95ES-MARRA.pdf>. Acesso em: 14 abr 2021.

MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à constituição do Brasil**: arts. 157 a 169. In: BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. v. 6. tomo II. p. 210.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**: 19. ed. Rio de Janeiro: Forense Editora, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Atual. por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENEZES, D.; PEDERIVA, J. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4677>. Acesso em: 9 dez. 2020.

MIRANDA, Geralda Luiza. Executivo, Congresso e Parlamentares na Estrutura de Delegação Legislativa do Brasil Republicano. **E-Legis**, n. 9, p. 6-23, 2º semestre de 2012. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/10574>. Acesso em: 25 ago. 2021.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-constituente. **Perspec.** São Paulo, v.15, n. 4 Oct./Dec. 2001. Print version ISSN 0102-8839 On-line version ISSN 1806-9452. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400006&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 29 abr. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. **Revista de direito administrativo**, n. 221, p. 71-93, jul./set. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557>. Acesso em: 17 maio 2021.

NEVES, Marcelo. **Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

NOGUEIRA, Octaciano. **O Senado Federal em perguntas e respostas**. Brasília: Senado Federal, 2011.

ECONOMIA da obediência. O Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,economia-da-obediencia,70003697314>. Acesso em: 29 abr. 2021.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>. Acesso em: 18 maio 2021.

ORÇAMENTO para os amigos. O Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://opinioao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,orcamento-para-os-amigos,70003711776>. Acesso em: 29 maio 2021.

PACHECO, Cláudio. **Novo tratado das Constituições Brasileiras**. São Paulo: Saraiva, 1990.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento Público e Administração Financeira e Orçamentária**. Ed. Campus Concursos. 2009.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. **Dívida Pública – A experiência brasileira**. Editora: Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 502 p.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10789.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

PEREIRA, Carlos. **Orçamento impositivo: fim da barganha?** 2014. Disponível em: <https://ebape.fgv.br/noticias/professor-fala-sobre-o-orcamento-impositivo-no-valor-economico>. Acesso em: 18 ago. 2021.

PINHEIRO, Luis Felipe Valerim. Rumo ao orçamento impositivo: a delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury, coordenadores. **Rumo ao orçamento impositivo: A delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 402.

PIRES, Valdemir; SATHER, André Rehbein. **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

PISCITELLI, Roberto Boccaccio. **Orçamento autorizativo x orçamento impositivo**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, set. 2006.

PISCITELLI, Roberto Boccaccio. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1. Acesso em: 9 dez. 2020.

PISCITELLI, Roberto Boccaccio. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração pública**. 11.ed. São Paulo: Atlas: 2010.

PISCITELLI, Roberto Boccaccio. TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PONTES LIMA, Edilberto Carlos. Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** (PPP). N. 26, jun/dez.2003. Brasília: 2003.

PORTUGAL FILHO, Murilo. Prefácio – **Dívida Pública: A experiência brasileira**. 2009.

PRAÇA, Sérgio. **Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008**. São Paulo: Annablume. 2013.

RAMOS, Dirceu Torrecillas. Controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo. **R. Dir. Adm.**, Rio de Janeiro, v. 200, p. 97-104, abr.ljun. 1995. <https://doi.org/10.12660/rda.v200.1995.46529>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46529>. Acesso em: 03 maio 2021.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004.

SANTIAGO, Luciano Sotero. Saber Direito - Constituição Econômica. 2009. In: ARAIS, Jaqueline Kivitz. Calamidade financeira e a lei de responsabilidade fiscal: necessidade pública ou liberdade administrativa? **Revista Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 1-96, jun. 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

SANTOS, Fabiano. **Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão**. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf>. Acesso em 14 maio 2021

SANTOS, Flavio Rosendo dos; JANKOSKI, Andrea Roseli Moreira Cruz; OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; RASOTO, Vanessa Ishikawa. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Rev. Serv. Público Brasília**, v. 68, n. 1, p. 191-212 jan/mar 2017. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/208469395.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2021.

SANTOS, N. C. B., & GASPARINI, C. E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339–396, jan./abr. 2020. <https://doi.org/10.1590/0103-335220203109>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n31/2178-4884-rbcpol-31-339.pdf>. Acesso em: 5 out. 2020.

SARMENTO, Daniel. 21 Anos da Constituição de 1988: a Assembleia Constituinte de 1987/1988 e a experiência constitucional brasileira. **Revista de Direito Público**, n.30, p.7-41, nov/dez 2009. p.28-33.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antônio Gomes. Transparência na administração pública: o que mudou depois da lei de responsabilidade fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**. Salvador, v.1, n.1, p. 48-61, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/2579>. Acesso em: 18 maio 2021.

SANTOS, Franklin. **Orçamento público**. Clube de Autores (managed), 2011.

SATHER, André Rehbein; OLIVEIRA, Rodrigo Barbosa de. PIRES, Valdemir. **Gestão orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p.245. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553045/gestao_inovadora.pdf. Acesso em: 23 mar. 2021.

SILVA, João Ubiratan de Lima e; GUERRA, Valdir; CASSIN, Elisangela Valéria de Castro. Conteúdo das Leis orçamentárias na República Federativa do Brasil com a entrada em vigor na Constituição Federal de 1988, em conformidade com a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal – Lei nº. 101 de 2000. **Revista Ciência Contemporânea**, v. 1, n.1, p. 30 – 53, jan./jun. 2017. Disponível em: http://uniesp.edu.br/sites/guaratingueta/revista.php?id_revista=31. Acesso em 19 abr. 2021.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. **Natureza Jurídica do Orçamento e Flexibilidade Orçamentária**. 2009. 288f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-26092011-112722/publico/Microsoft_Word_FINAL_dissertacao.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil, 1973, p. 103. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito Financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, mar. 2015. Coluna

Contas à Vista. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento>. Acesso em: 18 ago. 2021.

SOUSA, Leomar Barros Amorim de. **A produção normativa do Poder Executivo**. Brasília: Brasília Jurídica, 1999

SOUZA, Cid Marconi Gurgel de. **Separação e conflito de poderes – descumprimento de ordens judiciais**, 2008. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Fortaleza, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp049102.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

TAVARES, Martus. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v.4, n. 7, p.79-101, jul.2005. Disponível em: http://www.fAAP.com.com.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_07.pdf#page=79. Acesso em: 18 maio 2021.

TOLLINI, Hélio M. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. Brasília, DF: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2008.

TOLLINI, Hélio M. Repensando a gestão das finanças públicas no Brasil. In: SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto (org.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

TOMAZELLI, Idiana; FERNANDES, Adriana. **Consultoria da Câmara vê buraco de R\$ 21,3 bi no Orçamento, mas admite sanção sem vetos**. O Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,consultoria-da-camara-ve-buraco-de-r-21-3-bi-no-orcamento-mas-admite-sancao-sem-vetos,70003681545?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento. Acesso em: 14 abr. 2021.

TOMAZELLI, Idiana; FERNANDES, Adriana. **Novos pareceres do Ministério da Economia recomendam veto ao Orçamento**. O Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,novos-pareceres-do-ministerio-da-economia-recomendam-veto-ao-orcamento,70003680564>. Acesso em: 14 abr. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 4. ed. Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: orçamento na Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

VIGNOLI, Francisco Humberto, *et al.* **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios**. São Paulo. FGV / EAESP. 2002.

WETERMAN, Daniel; SHALDERS, André. **Congresso prevê mais R\$ 18 bilhões para emendas**. O Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,congresso-preve-mais-r-18-bilhoes-para-emendas,70003632830?utm_source=estadao:app&utm_medium=noticia:compartilhamento. Acesso em: 24 mar. 2021.

WILLOUGHBY, W. The Problem of a National Budget. New York: D. Appleton and Co., 1918, p. 59-60, tradução livre. In: LOCHAGIN, Gabriel Loretto. **Execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 28-29. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/a-execucao-do-orcamento-publico-flexibilidade-e-orcamento-impositivo-1226>. Acesso em: 18 ago. 2021.