



Centro Universitário de Brasília – CEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS
Curso de Direito

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA

DO ORÇAMENTO ESTAMENTAL
À IMPOSITIVIDADE DA EXECUÇÃO:
uma Proposta de Emenda à Constituição
em defesa dos interesses da sociedade

Brasília
2024

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA

**DO ORÇAMENTO ESTAMENTAL
À IMPOSITIVIDADE DA EXECUÇÃO:
uma Proposta de Emenda à Constituição
em defesa dos interesses da sociedade**

Proposta de Emenda à Constituição apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa.

**Brasília
2024**

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA

DO ORÇAMENTO ESTAMENTAL
À IMPOSITIVIDADE DA EXECUÇÃO:
uma Proposta de Emenda à Constituição
em defesa dos interesses da sociedade

Proposta de Emenda à Constituição apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa.

BRASÍLIA, DE DE 2024.

BANCA AVALIADORA

Prof. Leonardo Roscoe Bessa, Dr.
Orientador

Professor(a)
Examinador

Professor(a)
Examinador

Aos meus amados pais e filhos, que se abstiveram de minha presença durante o período em que tive que me dedicar à elaboração desta empreitada. Amo vocês “muitassemi”.

AGRADECIMENTOS

Ao prof. Dr. Leonardo Roscoe Bessa, pela inestimável orientação na realização do presente estudo. Foi um prazer e uma honra tê-lo como prof. orientador!

Em especial, a Getúlio Américo Moreira Lopes, por confiar-me os meios bastantes para concluir esta importante etapa de meu desenvolvimento acadêmico.

Àqueles que me auxiliaram, de algum modo, no desenvolvimento das linhas que se seguem, em especial, ao meu irmão Otávio Gondim Pereira da Costa, e aos amigos Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Fernando Veiga Barros e Silva, Márcio Bastos Medeiros e Ricardo Volpe, que me brindaram com suas valiosas experiências profissionais.

Aos meus professores e colegas, pela acolhida, pela amizade e pelo convívio profícuo desses anos de formação.

“O orçamento deve ser equilibrado, o Tesouro Público deve ser repostado, a dívida pública deve ser reduzida, a arrogância dos funcionários públicos deve ser moderada e controlada e a ajuda a outros países deve ser eliminada para que Roma não vá à falência.”

Cícero

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 devolveu ao Congresso Nacional a prerrogativa de apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária. Deputados e Senadores viam no instituto um importante instrumento de atuação política junto aos seus eleitores. O resultado efetivo dessa atuação, todavia, somente ocorreria com a efetiva execução das emendas. No entanto, não raras vezes, congressistas se queixavam de dificuldades para viabilizar a execução. Dessa forma, em fins da década de 1990, ganhava força os argumentos em defesa do orçamento impositivo, evidentemente, contrário aos interesses do Governo Federal. Devido ao controle da pauta pelo Executivo, eram muito pequenas as chances de aprovação de uma proposta nesse sentido no início dos anos 2000. Apenas em 2015, é que o Congresso Nacional logrou êxito em aprovar, diante de um Governo Federal enfraquecido pelas acusações de corrupção da Lava-Jato, Emenda Constitucional tornando mandatória a execução de emendas individuais até determinado limite da receita corrente líquida. Tal dispositivo levou o processo orçamentário na direção do patrimonialismo orçamentário, onde as despesas públicas passaram a ser tratadas, cada vez mais, como se estivessem destinadas a atender os interesses dos autores das emendas e não as necessidades do país ou da sociedade. O Congresso Nacional se aproveitou de outro momento de extrema fraqueza do Poder Executivo, logo após a derrota nas eleições de 2019, e aprovou outras emendas constitucionais, aumentando ainda mais o volume de recursos destinado à execução obrigatória de emendas individuais, ao tempo em que reservou receitas também para emendas de bancada. Dividiu o montante entre deputados e senadores e tentou definir o que seria a execução equitativa de receitas, deixando transparecer, na redação, tratar-se de interesse político particular e não de interesse dos cidadãos. Foram criadas, ainda, as assim chamadas Emendas Pix e adotou-se o orçamento secreto, procedimento sem transparência e não submetido a controle do gasto público e, portanto, altamente suscetível a desvios de recursos públicos. Tais alterações no processo legislativo-orçamentário, desse modo, levaram à “Idade das Trevas Orçamentária” – período em que existia verdadeiro “orçamento estamental”, cujo objetivo maior foi o de tratar parcelas cada vez maiores das despesas públicas como forma de viabilizar o patrimonialismo orçamentário, beneficiando interesses políticos e não as necessidades do país ou dos cidadãos. Tendo em vista manifestações das duas Casas do Congresso Nacional, bem como posicionamentos jurídicos dos Tribunais Superiores e auditorias e fiscalizações do Tribunal de Contas da União, havidas em distintos momentos da história contemporânea, logrou-se reunir argumentos atinentes à gestão financeira e orçamentária e à desejável cooperação entre os entes federativos, suficientes à propositura de Emenda Constitucional, apresentada ao final do presente estudo, capaz de, se não solucionar, ao menos atenuar os problemas apontados.

Palavras-chave: novo regime de execução; despesas públicas; lei orçamentária anual; plano plurianual; indicadores e metas de resultado; emendas de execução obrigatória.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution returned the prerogative to present amendments to the budget bill to the National Congress. Deputies and Senators saw the institute as an important instrument of political action among their voters. The effective result of this action, however, would only occur with the effective execution of the amendments. However, it was not uncommon for congressmen to complain about difficulties in making the execution viable. Thus, at the end of the 1990s, arguments in defense of the imposing budget gained strength, evidently contrary to the interests of the Federal Government. Due to Executive control of the agenda, the chances of approving a proposal along these lines were very small at the beginning of the 2000s. It was only in 2015 that the National Congress was successful in approving it, in the face of a Federal Government weakened by accusations of corruption. of Lava-Jato, Constitutional Amendment making the execution of individual amendments mandatory up to a certain limit of net current revenue. This device led the budgetary process in the direction of budgetary patrimonialism, where public expenses began to be treated, increasingly, as if they were destined to meet the interests of the authors of the amendments and not the needs of the country or society. The National Congress took advantage of another moment of extreme weakness in the Executive Branch, shortly after the defeat in the 2019 elections, and approved other constitutional amendments, further increasing the volume of resources allocated to the mandatory execution of individual amendments, at the time they reserved recipes also for bench amendments. They divided the amount between deputies and senators and tried to define what would be the equitable execution of revenues, making it clear, in the wording, that it was a private political interest and not the interest of citizens. The so-called Pix Amendments were also created and the secret budget was adopted, a procedure without transparency and not subject to public spending control and, therefore, highly susceptible to misappropriation of public resources. Such changes in the legislative-budgetary process, in this way, led to the “Budgetary Dark Ages” – a period in which there was a true “state budget”, whose main objective was to treat increasingly larger portions of public expenditure as a way of making patrimonialism viable budget benefiting political interests, and not the interests of the country or citizens. Taking into account manifestations of the two Houses of the National Congress, as well as legal positions of the Superior Courts and audits and inspections of the Federal Court of Auditors, carried out at different moments in contemporary history, it was possible to bring together arguments relating to financial and budgetary management and the desirable cooperation between federative entities, sufficient to propose a Constitutional Amendment, presented at the end of this study, capable of, if not solving, at least alleviating the problems highlighted.

Keywords: New enforcement regime. Public expenditure. Annual Budget Law. Multiannual Plan. Result indicators and targets. Mandatory amendments.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAJI	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIDS	<i>Acquired Immune Deficiency Syndrome</i>
AP	Administração Pública
APF	Administração Pública Federal
art.	artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CD	Câmara dos Deputados
CEF	Caixa Econômica Federal
CEUB	Centro Universitário de Brasília
CF	Constituição Federal
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CMP	Comissão Mista Permanente
CN	Congresso Nacional
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DP	Defensoria Pública
Dr.	Doutor
EC	Emenda Constitucional
FAJS	Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
GND	Grupo de Natureza de Despesa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MP	Ministério Público
MPU	Ministério Público da União
nº	número
OPI	Orçamento Plurianual de Investimento
PEC	Projeto de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PNC	Plano Nacional de Cultura
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Prof.	Professor
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCESP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DO DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE	14
1.1 Análise do Orçamento Público na Constituição Federal de 1988	14
2 EMENDAS CONSTITUCIONAIS NA ÁREA DE FINANÇAS PÚBLICAS	92
2.1 Introdução	92
2.2 Crise política de 2015	93
2.3 Emenda Constitucional nº 86, de 2015	99
2.4 Crise política de 2019	105
2.5 Emenda Constitucional nº 100, de 2019	106
2.6 Emenda Constitucional nº 105, de 2019	110
2.7 Crise política de 2022	115
2.8 Emenda Constitucional nº 126, de 2022	116
2.9 Crise das Emendas Pix	118
3 DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO	121
3.1 Texto legal	121
3.2 Justificação	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS	143
REFERÊNCIAS.....	145

INTRODUÇÃO

Já se vão quase 36 anos desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que, em sua redação original, ostenta importantes avanços na área relativa a finanças públicas, com destaque para a restituição ao Poder Legislativo da prerrogativa de apresentar emendas aos projetos de lei orçamentária anual (LOA), bem como o reforço da ideia de que as ações de planejamento e orçamento são elos indissociáveis de um mesmo sistema.

Ao longo da vigência da referida Constituição Federal, foram aprovadas cerca de 19 Emendas Constitucionais (ECs) alterando trechos que tratam de normas gerais de finanças públicas, com o objetivo, precipuamente, de ampliar a participação do Congresso Nacional (CN) na destinação de recursos orçamentários.

Ante o exposto, as linhas que se seguem buscaram analisar a “Constituição Orçamentária” como um todo, transcendendo a mera exegese do Título VI, Capítulo II – Das Finanças Públicas, para abarcar dispositivos esparsos, constantes de outros títulos e capítulos da Lei Fundamental, que também guardam relação com a temática em apreço.

A partir do exame, foram identificados pontos em que seria desejável o aprimoramento legislativo a ser apresentado na forma de Projeto de Emenda à Constituição (PEC). Todavia, não se teve a pretensão de propor soluções para todos os problemas identificados que gravitam em torno de temas constitucionais de finanças públicas; porquanto, consistiria em esforço que ultrapassa os objetivos de um Trabalho de Conclusão de Curso.

Foram apresentadas soluções, ao revés, para as questões que foram consideradas mais relevantes quando sopesados atributos de ordem orçamentária e financeira, bem como política e social, nem sempre de fácil mensuração objetiva.

Fato é que, independentemente da subjetividade do tema aqui proposto, impossível não observar que, desde a sua promulgação, a Constituição Federal de 1988, de um lado, sofreu alterações que, ao invés de promover aprimoramentos necessários no processo legislativo-orçamentário, criaram conceitos mal concebidos, impondo a execução de parcela expressiva de recursos sem o necessário estabelecimento de critérios que levem em consideração a consecução de

objetivos e metas de resultado. De outro lado, manteve inalterados, por mais de três décadas, dispositivos que não esclarecem, por exemplo, nem o conteúdo dos planos plurianuais da União, nem sua sincronia com os planos estaduais e das demais leis orçamentárias.

O conjunto de ações e omissões que alteraram para pior o texto constitucional e se omitiram quanto à necessária definição legislativa na área de finanças públicas, fragiliza, sobremaneira, a que pode ser considerada a principal função pública de um país ou ente federativo, a espinha dorsal de qualquer gestão pública.

Assim, foi possível observar que poucos são os temas mais importantes e urgentes do que o que se tratou na presente empreitada.

De fato, as linhas que se seguem são de grande valia, tanto para a comunidade acadêmica, quanto para o círculo profissional. Sob a ótica acadêmica, fez-se uma revisão dos textos legais vigentes, bem como uma análise crítica dos dispositivos atinentes às finanças públicas, possibilitando a compreensão do funcionamento do sistema de planejamento e orçamento governamental, uma visão crítica acerca de falhas no processo, bem como das possibilidades de aprimoramentos na legislação vigente.

Aos profissionais da área de finanças públicas, se propôs uma proposta de emenda à constituição que pode, muito bem, servir de base para uma proposta a ser apresentada no Congresso Nacional, promovendo o necessário aprimoramento do processo legislativo-orçamentário.

Buscou-se ainda, no presente estudo, dotar o leitor de noções acerca do funcionamento do sistema de planejamento e orçamento pátrio, bem como de capacidade crítica quanto ao seu funcionamento. Em muitos momentos, o leitor será levado, ele próprio, a concluir pela necessidade de aprimoramento legislativo na área de finanças públicas. Ao final do trabalho, após as análises, críticas e sugestões, tem-se a propositura da Proposta de Emenda à Constituição que seja instrumento de inovação legislativa dos dispositivos priorizados pelos critérios já percorridos. Para tanto, livros, artigos científicos e textos produzidos pelas Consultorias Legislativas das duas Casas do Congresso Nacional, bem como as falas de agentes públicos envolvidos na elaboração e execução dos orçamentos públicos, que serviram para

embasar a necessidade de alteração dos textos constitucionais, foram consultados. Adotou-se, ademais, a abordagem qualitativa para a análise de tais informações, com a exploração de aspectos subjetivos, percepções e experiências individuais ou coletivas de atores qualificados da área de finanças públicas.

Por fim, no decorrer da empreitada, tem-se uma análise dos dispositivos constitucionais atinentes à temática orçamentária, dispersos ao longo de todo o texto constitucional. Além disso, foram elencadas as principais emendas constitucionais na área de finanças públicas e que tenham promovido alterações no processo legislativo-orçamentário. No capítulo seguinte, tem-se a compreensão de um pouco do processo de apresentação e aprovação de uma emenda constitucional. Por conseguinte, tem-se a apresentação da proposta de emenda à constituição, com a devida justificção. Finalmente, têm-se algumas considerações finais, bem como a listagem das referências bibliográficas aqui apontadas.

1 DO DIAGNÓSTICO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

1.1 Análise do Orçamento Público na Constituição Federal de 1988

A atividade financeira do Estado consiste em obter, despender, gerir e criar recursos financeiros (Piscitelli, 2023). A obtenção de recursos se dá via receitas provenientes da arrecadação de tributos ou de atividades atípicas do Estado na prestação de serviços ou venda de mercadorias.

As receitas possuem subsistema próprio e são tratadas por meio legislação específica. As despesas, todavia, não possuem subsistema constitucional próprio, de modo que são tratadas conjuntamente com o orçamento, que consiste na atividade de gestão do Estado. Finalmente, a criação de recursos financeiros se dá via empréstimos, que o Estado pode contrair interna ou externamente. Dessa forma, todos os dispositivos constitucionais que versarem sobre tais matérias são de interesse direto para a Ciência das Finanças¹.

O primeiro passo da análise do orçamento na Constituição Federal de 1988 consiste na verificação de quais são as chamadas leis orçamentárias e de quem é a iniciativa e competência para elaborar suas propostas e enviá-las ao Congresso Nacional.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

[...]

Art. 61. [...].

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...];

II – disponham sobre:

[...];

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

[...].

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...];

¹ No caso das receitas derivadas, ou seja, aquelas obtidas dos particulares, envolvendo o patrimônio alheio e não o do próprio Estado, tem-se uma área do Direito Público especialmente dedicada a elas: o Direito Tributário, cujos dispositivos constitucionais não serão tratados no presente estudo.

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;
 [...] (Brasil, 1988, arts. 61-165).

As leis orçamentárias são leis de iniciativa privativa do Presidente da República. A iniciativa de uma lei estabelece quais agentes públicos podem apresentar o projeto de lei (PL) tratando de determinada matéria. Assim, sendo a iniciativa privativa do Presidente da República, somente ele poderá elaborar uma proposta tratando do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da lei orçamentária anual. Tal iniciativa não é passível de delegação. O próprio encaminhamento de tais leis ao Congresso Nacional, por meio de Mensagem, também é privativa e indelegável.

O art. 165, *caput*, da CF, trata, ainda, do princípio da anualidade nas leis orçamentárias, que dispõe que a lei orçamentária deve ter vigência anual. Acabou, todavia, com os Orçamentos Plurianuais de Investimentos (OPIs), substituindo-os pelo plano plurianual (Giacomoni, 2023).

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...];

II – plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

[...].

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...] (Brasil, 1988, arts. 48-166).

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. A participação da referida Casa na elaboração das leis orçamentárias se dá por meio de emendas à receita, à despesa e ao texto da lei. Vale dizer que, após a aprovação pelo Poder Legislativo, tais leis devem se submeter à sanção do Presidente da República.

A Constituição Federal atribui às duas Casas do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados (CD) e Senado Federal (SF) – a competência para apreciar os projetos das três leis orçamentárias, na forma do Regimento Comum.

Embora não esteja explícito na Lei Maior, os projetos de lei de créditos adicionais também seguem as regras aplicáveis aos orçamentos anuais, estando sujeitos à sanção presidencial, uma vez que tais leis, após a sanção, fazem parte integrante da lei orçamentária.

Percebe-se, então, a coparticipação dos Poderes Executivo e Legislativo no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, bem como nos créditos adicionais. O Poder Judiciário e o Ministério Público da União (MPU), embora não participem diretamente da elaboração do orçamento em geral, têm sua autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição Federal, que prevê limites estipulados previamente e fixados nas leis de diretrizes orçamentárias dentro dos quais cada Poder deve elaborar seu orçamento.

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

§ 1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

[...].

Art. 127. [...].

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

[...] (Brasil, 1988, arts. 99-127).

Com algumas pequenas alterações, durante 28 anos, as leis de diretrizes orçamentárias vinham fixando o mesmo valor autorizado no orçamento do ano anterior, inclusive, com os créditos suplementares e especiais aprovados até 30 de junho como parâmetro para as despesas classificadas como Grupo de Natureza de Despesa (GND) – GND 3 – Outras Despesas Correntes, GND 4 - Investimentos e GND 5 – Inversões Financeiras – na elaboração de suas propostas orçamentárias para o exercício subsequente, autorizando a exclusão, desses limites, de despesas com precatórios, aquisição e construção de imóveis.

Em 15 de dezembro de 2016, com a promulgação da EC nº 95, alterada pelas ECs nºs 113, de 2021, 126, de 2022, e 127, de 2022, foram estabelecidos limites para as despesas primárias dos demais Poderes vigentes até 2026.

Nos termos das normas constitucionais introduzidas, os dispositivos constitucionais dos arts. 99, § 1º, e 127, § 3º, da CF, continuam atribuindo a fixação

dos limites do Poder Judiciário e do Ministério Público (MP) às leis de diretrizes orçamentárias. A Lei Maior, todavia, tratou do tema nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Dessa maneira, atualmente, a Constituição remete a fixação dos limites de despesas para elaboração dos orçamentos dos Poderes Judiciário e do Ministério Público à lei de diretrizes orçamentárias, que, por sua vez, remete de volta à Constituição.

Além disso, o art. 107, da CF, até então referido no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (LDO 2024)², foi revogado pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022. A revogação dependia da aprovação da lei complementar (LC) do Novo Arcabouço Fiscal e, tendo em vista que a norma aguardada foi aprovada por meio da Lei Complementar nº 200, de 2023 (Brasil, 2023), os dispositivos constitucionais foram, de fato, revogados. Assim, deixou de haver qualquer respaldo para a fixação de limites para as despesas dos demais Poderes nas leis orçamentárias. Destarte, mesmo sem o suporte constitucional ou legal, os critérios para a fixação das despesas nos demais Poderes foram mantidos conforme o projeto de lei encaminhado para vigência em 2024.

A partir da revogação, a fixação de valores orçamentários para os demais Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública (DP), passa a ser orientada via art. 3º da LC nº 200, de 2023 (Brasil, 2023). Logo, os valores, ao invés de calculados conforme o executado corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), serão o orçado (normalmente maior que o executado), também corrigido pelo IPCA, com um ganho real de 0,6 a 2,5% – assunto típico para ser tratado em lei de vigência anual. Por conseguinte, não parece saudável, sob o ponto de vista da responsabilidade fiscal, a predefinição de um valor orçamentário abaixo do qual não se pode ficar no exercício subsequente, independentemente da situação econômica brasileira.

Art. 165. [...].

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

[...].

Art. 35. ADCT. [...].

² As menções ao art. 107, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), revogado, foram retiradas da lei aprovada – Lei nº 14.791, de 2023 (Brasil, 2023) –, como era de se esperar.

§ 2º [...]:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

[...] (Brasil, 1988, arts. 35-165).

O plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital, para as despesas que delas decorram, bem como para os programas de duração continuada. Por exemplo, se a Administração Pública pretende construir uma estrada, a programação orçamentária para a construção da estrada (que é uma despesa de capital), bem como para sua posterior manutenção (que é uma despesa corrente, mas decorre da construção da estrada), deverá estar prevista no PPA. Despesas que não sejam de capital e nem delas decorram, mas que sejam de duração continuada, como, por exemplo, programas de educação ou de combate à *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (AIDS), também deverão ser previstas no plano plurianual.

Conforme ensina Albuquerque, Medeiros e Feijó (2022, p. 67):

A regionalização prevista no § 1º do art. 165 considera, na formulação, apresentação, implantação e avaliação do Plano Plurianual, as diferenças e desigualdades existentes no território brasileiro. Tem por objetivo explicitar as diferentes formas do governo em decorrência das diversidades regionais e promover a redução das desigualdades.

O plano plurianual terá vigência do início do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro ano do mandato subsequente³. O projeto do plano plurianual deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, até o dia 31 de agosto do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente e devolvido para sanção até o último dia útil antes do dia 22 de dezembro do mesmo ano. O Congresso tem, portanto, aproximadamente três meses e três semanas para a apreciação do plano plurianual.

Nunca ficou claro qual seria o conteúdo do plano plurianual e, muito menos, qual seria sua forma. Desse modo, a cada edição do Plano, desde a promulgação da Constituição Federal, o mesmo é proposto pelo Poder Executivo com uma determinada abrangência, ora representando o total das despesas orçamentárias

³ A respeito da vigência das leis orçamentárias, *cf.* capítulo próprio.

estimadas para quatro anos, sob a alegação de que todas as despesas são de capital ou outras delas decorrentes, conforme dicção constitucional, ora apresentando apenas parcela correspondente às despesas de capital e outras correspondentes diretamente para o período a que se refere. Da mesma maneira, a forma como o plano vem sendo apresentado também variou muito ao longo das décadas, ora guardando estreita relação com a classificação das despesas encontrada nas leis orçamentárias, representando verdadeiros orçamentos quadrienais, ora relacionando diretrizes governamentais sem relação direta com as despesas, podendo ser interpretado de maneiras diversas. Eram os chamados “planos invertebrados gasosos”, que se amoldavam a quaisquer situações apresentadas posteriormente pelos orçamentos e não exigiam a sua alteração para a inclusão de novos investimentos nos orçamentos.

Pelo exposto, é importante que o ordenamento constitucional e infraconstitucional possa detalhar um pouco mais o conteúdo e a forma dos planos plurianuais, de modo a ofertar maior consequência às leis que deles tratam.

Ademais, a utilidade dos planos plurianuais como instrumento de planejamento de médio prazo, pelo menos como têm sido operacionalizados, é decrescente. De fato, no primeiro ano de mandato do Presidente da República tem-se a elaboração de um plano de quatro anos, com vigência para os quatro anos subsequentes, até o primeiro ano do mandato seguinte.

No primeiro ano de mandato, tem-se, portanto, um plano estatal aprovado em lei e vigente dispondo das despesas de capital e outras delas decorrentes dos próximos quatro anos. No segundo ano de mandato, tem-se um plano de médio prazo tratando das despesas de capital e outras delas decorrentes para os próximos três anos e, assim por diante até que, no último ano de mandato, o Estado tenha um planejamento cuja vigência coincide com a vigência da lei orçamentária anual.

Art. 167. [...].

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

Como foi visto, relativamente ao art. 165, *caput*, da CF, o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de

capital, entre outras. Investimentos, inversões financeiras e transferências de capital são considerados despesas de capital; logo, o plano plurianual deverá incluir as despesas com investimentos.

O plano plurianual, portanto, deve abranger todas as despesas de investimentos para o período de sua vigência, ao passo que a lei orçamentária, que deve ser compatível com o plano em comento, não pode conter nenhuma despesa de capital que não esteja prevista naquele plano. Como é vedado, conforme já foi visto, o início de programas e projetos não incluídos na lei orçamentária, conclui-se que o início das despesas com investimentos só pode ocorrer se estiverem previstas no plano plurianual. Caso contrário, nem poderiam estar previstas na lei orçamentária.

A desobediência a tal preceito foi definida como crime de responsabilidade pela Constituição Federal, que veda, explicitamente, o início de investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão.

A integração à qual o plano plurianual faz parte, segundo Giacomoni (2023, p. 365), fica mais bem explicitada por meio do papel cumprido pela lei de diretrizes orçamentárias, que, além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, busca destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas anualmente.

Art. 165. [...].

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

[...].

Art. 35. ADCT.

[...].

§ 2º [...];

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

Art. 57. [...].

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

[...].

[...] (Brasil, 1988, arts. 35-165).

O dispositivo legal em tela foi alterado pela EC nº 109, de 2021, que incluiu, entre as atribuições constitucionais da lei de diretrizes orçamentárias, a competência para estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. Ou seja, a Constituição Federal demonstra a preocupação com a responsabilidade fiscal, tratando da sustentabilidade da dívida pública (Piscitelli, 2023).

Inovação no ordenamento constitucional brasileiro de 1988, a lei de diretrizes orçamentárias, que terá vigência no ano subsequente ao da sua aprovação, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro posterior. Vale lembrar que apenas a parte considerada prioritária das despesas de capital elencadas no plano plurianual deve constar da lei de diretrizes orçamentárias; ou seja, se são consideradas prioritárias, deveriam constar, necessariamente, da lei orçamentária correspondente e, se são consideradas prioritárias, então, deveriam ter sua execução priorizada em relação às demais despesas públicas constantes das leis orçamentárias anuais.

Ocorre que não há limite para a inclusão de despesas no Anexo de Metas e Prioridades e, se o montante de prioridades representa um percentual muito grande do total das despesas, então, não é prioridade. Tal percentual razoável de despesas que deveriam compor o tal Anexo nunca foi estabelecido e é um tema interessante para ser tratado na lei complementar de normas gerais de finanças públicas prevista no art. 165, § 9º, da CF.

Além disso, a lei de diretrizes orçamentárias orientará a elaboração da lei orçamentária. A orientação, no entanto, não deve ultrapassar os limites da competência da Lei nº 4.320, de 1964 (Brasil, 1964), limitando-se a situações que tenham caráter anual, que não poderiam ser previstas em uma lei complementar, de caráter permanente. Orientação sobre os limites orçamentários de cada Poder para o exercício subsequente, a fixação do superávit primário, a definição do montante da reserva de contingência, a determinação de categorias de programação específicas para determinadas despesas, por exemplo, são temas que sofrem variação anual e, portanto, podem e devem ser tratados nas leis de diretrizes orçamentárias, salvo previsão diversa (ou ausência de previsão) na futura lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da CF (Giacomoni, 2023).

A lei orçamentária prevê as receitas e fixa as despesas; logo, seria razoável que as receitas previstas na proposta orçamentária correspondessem aos recursos, de fato, disponíveis para o exercício subsequente. Dessa forma, a Lei Maior determinou que a lei de diretrizes orçamentárias também disporá sobre as alterações na legislação tributária, pretendendo, com isso, fornecer um prazo necessário e suficiente para a destinação responsável dos recursos públicos.

No entanto, o princípio constitucional da anterioridade tributária prevê que nenhum tributo poderá ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou e antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou⁴. Logo, um tributo instituído no dia 2 de outubro pode ser cobrado a partir do dia 1º de janeiro seguinte; porquanto, trata-se de outro exercício financeiro, ao passo que a anterioridade nonagesimal estaria sendo cumprida. Ora, no início de outubro, a lei orçamentária deveria estar tramitando no Congresso Nacional, pois, o prazo final para seu encaminhamento é 30 de agosto.

Dessa forma, criou-se a figura da fonte condicionada no orçamento anual, que nada mais é do que receitas públicas ainda pendentes de aprovação do projeto de lei que as prevê. As despesas às quais foram destinados esse tipo de fonte de recursos somente poderão ser realizadas caso o projeto de lei tributária seja aprovado ainda no exercício anterior e a cobrança seja efetivamente verificada.

De fato, a lei orçamentária anual deve estimar as receitas e fixar as despesas para o exercício subsequente. Esse exercício de estimativa de receitas deve ser tão amplo quanto possível, no sentido de abarcar todas as receitas, conforme princípio consagrado no Direito Financeiro: o princípio da universalidade. Se está falando, todavia, de receitas existentes ou já aprovadas. Deve-se refletir, todavia, se receitas ainda não autorizadas por lei devem compor o rol de receitas da lei orçamentária, no sentido de que, uma vez fixadas as despesas correspondentes a elas, haveria pressão ilegítima para sua aprovação.

⁴ “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] III - cobrar tributos: [...] b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b.” (Brasil, 1988).

No entanto, uma vez aprovada a receita, ainda que não esteja prevista no orçamento, será autorizada a execução de despesas, não previamente definidas, com a utilização dessa receita por meio de créditos adicionais. A diferença, nesse caso, seria a ausência de um rol de despesas já autorizadas, pendentes da aprovação dessa receita para se concretizarem, servindo de “cenoura à frente do burro” a estimular sua aprovação à margem da racionalidade. Então, o mais sensato talvez seja mesmo não permitir a utilização de fontes condicionadas na lei orçamentária anual e deixar sua discussão sobre a aprovação de lei específica para o aumento de receitas, inclusive, sua destinação, para um momento oportuno.

Finalmente, segundo a Constituição Federal, a lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, como, por exemplo, a redução do déficit habitacional e a melhoria da condição de vida das populações mais carentes por meio de financiamentos da Caixa Econômica Federal, desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas direta e indiretamente, com recursos próprios ou repassados, como forma de ampliação da oferta de postos de trabalho e fortalecimento de sua capacidade de exportação, implementado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) etc.

A lei de diretrizes orçamentárias deverá ser encaminhada ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada exercício financeiro e devolvida para sanção até o último dia útil antes do dia 18 de julho, quando tem início o recesso parlamentar. Se a lei não for devolvida para sanção, o Congresso Nacional não entrará em recesso, até que se ultime a votação⁵.

Curioso observar que não há norma equivalente nem para o plano plurianual, nem para a lei orçamentária anual; ou seja, o Poder Legislativo poderá entrar em recesso parlamentar ainda que a lei orçamentária para o exercício seguinte ainda não tenha sido votada.

⁵ Importa ressaltar a falta de consequência prática que se tem observado em relação ao mandamento constitucional que impede que o Congresso Nacional (CN) entre em recesso sem a aprovação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Em 2023, por exemplo, a LDO para o exercício 2024 foi aprovada em 19 de dezembro de 2023, praticamente junto com a lei orçamentária para o mesmo exercício. Ainda assim, o CN saiu em recesso, denominado pelos Presidentes das Casas como “recesso branco”, e a função, importantíssima, da LDO de orientar a elaboração da lei orçamentária, bem como a de tratar das despesas de pessoal, simplesmente não tiveram efeito prático, com grande prejuízo para a qualidade dos gastos constantes da lei orçamentária.

Art. 165. [...].

§ 4º 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, art. 165).

A Lei Fundamental menciona os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, além do art. 165, § 4º, em tela, quando atribui, em seu art. 48, IV, competência ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, para dispor sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, e, em seu art. 166, § 1º, quando atribui a competência para examinar e emitir parecer, dentro do Congresso Nacional, a uma Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, que seria a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Segundo Albuquerque (2022, p. 67):

A Constituição Federal prevê ainda a possibilidade da existência de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, em consonância com o Plano Plurianual. A adequada regionalização do Plano Plurianual possibilita maior precisão na identificação das políticas públicas, inclusive quanto à sua intensidade, pelas diversas regiões do País

Então, planos como, por exemplo, o Plano Nacional de Educação (PNE), Plano Nacional de Cultura (PNC) etc., devem observar os pressupostos do art. 165, § 4º, da CF, e serem elaborados em consonância com o plano plurianual vigente e apreciados pelo Congresso Nacional.

Há uma questão a ser observada: tais planos não têm vigência definida, enquanto os planos plurianuais têm vigência definida. Assim, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos no art. 165, § 4º, da CF, uma vez aprovados, podem ficar incompatíveis com os planos plurianuais subsequentes, cuja vigência vai do segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano do mandato subsequente.

Art. 165. [...].

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[...].

Art. 35. ADCT. [...].

§ 2º [...];

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

[...] (Brasil, 1988, art. 35-165).

A lei orçamentária, por sua vez, compreenderá três orçamentos, quais sejam: (i) orçamento fiscal, (ii) orçamento da seguridade social e (iii) orçamento de investimentos das empresas estatais. O orçamento fiscal abrangerá todos os Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público. Não abrangerá, contudo, o orçamento dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, caso sejam vinculados à seguridade social. Ou seja, se a instituição for vinculada à saúde, previdência ou assistência social, terá seu orçamento discriminado no orçamento da seguridade social. Do contrário, pertencerá ao orçamento fiscal.

Um terceiro orçamento ainda pertence à lei orçamentária anual: o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. São as empresas públicas que, apesar de não pertencerem ao direito público, têm seus investimentos autorizados e controlados por meio de peça orçamentária.

A existência de três orçamentos distintos na lei orçamentária não significa a inobservância ao princípio da unidade, uma vez que tais orçamentos são encaminhados em um mesmo projeto de lei, tramitam conjuntamente no Congresso Nacional, têm suas consequências econômicas analisadas em bloco, são encaminhados à sanção presidencial ao mesmo tempo e são publicados sob um só número de lei.

A divisão, na verdade, nada mais é do que uma classificação orçamentária da receita e despesa, que agrupa todas as receitas e despesas

orçamentárias em três grandes grupos. Ao contrário, o art. 165, § 5º, da CF, apenas reafirma, segundo entendimento de Piscitelli (2023, p. 46), o princípio da unidade, uma vez que exige que todas as previsões de receitas e despesas estejam previstas em uma única lei: a lei orçamentária anual.

Nos termos de Machado (1948, p. 27):

Pode haver pluralidade de documentos orçamentários com unidade de orçamento, desde que todas as receitas e despesas formem um todo harmônico, homogêneo, um fundo comum donde se tiram os recursos para o custeio de todos os serviços públicos.

Ademais, a lei orçamentária será encaminhada até o dia 31 de agosto de cada exercício para viger no exercício subsequente. Deverá ser devolvida à sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa, ou seja, até o dia 22 de dezembro ou até o dia útil imediatamente anterior.

É importante observar que a lei orçamentária e o plano plurianual são encaminhados ao Parlamento na mesma data e devem ser analisados conjuntamente. Na tramitação dos projetos, no Congresso Nacional, é preciso adotar procedimentos com vistas a garantir a compatibilidade entre as leis aprovadas após a apresentação e aprovação de emendas entre as duas leis, muitas vezes sem o cuidado de que estejam coerentes entre si.

Art. 165. [...].

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

[...] (Brasil, 1988, art. 165).

O objetivo desse dispositivo é garantir a transparência e o controle na gestão orçamentária, permitindo que os legisladores e a sociedade compreendam o impacto financeiro de medidas que envolvem concessões fiscais e benefícios econômicos. Isso é fundamental para a tomada de decisões e para assegurar que a política fiscal esteja alinhada com os interesses públicos e a responsabilidade na gestão dos recursos. Desse modo, o demonstrativo deve exibir o impacto de isenção de impostos, a anistia de débitos, a remissão de dívidas, a concessão de subsídios e

outros benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia nas diferentes regiões brasileiras.

Art. 165. [...].

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades interregionais, segundo critério populacional. [...].

Art. 35. ADCT. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

§ 1º Para aplicação dos critérios de que trata este artigo, excluem-se das despesas totais as relativas

I – aos projetos considerados prioritários no plano plurianual;

II – à segurança e defesa nacional;

III – à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal;

IV – ao Congresso Nacional, ao Tribunal de Contas da União e ao Poder Judiciário;

V – ao serviço da dívida da administração direta e indireta da União, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público federal.

[...] (Brasil, 1988, art. 35-165).

Os orçamentos fiscal e de investimento das estatais, além de objetivos econômicos, sociais, políticos etc., têm, entre suas funções, a de reduzir as desigualdades inter-regionais. Há dúvidas sobre a amplitude do significado dessa disposição constitucional, se estaria se referindo a desigualdades no sentido amplo, ou apenas em aspectos econômicos (Giacomoni, 2023).

Ademais, não se pode compreender o que teria levado o constituinte a não incluir o orçamento da seguridade social no mandamento constitucional e determinado que ele também tivesse a missão, com as despesas voltadas à previdência, assistência e saúde, mas, especialmente, aquelas direcionadas à assistência e saúde, com maior grau de discricionariedade e grandes volumes de recursos, à redução das desigualdades inter-regionais.

Giacomoni (2023, p. 389, grifo nosso) faz importante reflexão acerca da omissão do orçamento da seguridade social nesse mandamento constitucional:

Ao deixar fora o orçamento da seguridade social, em que a área da saúde ocupa papel destacado caso as diferenças inter-regionais seja enfocadas em seu sentido amplo, e ao incluir o orçamento de investimento das empresas estatais, é lícito inferir que **a regra constitucional enfatiza os aspectos econômicos do desenvolvimento regional equilibrado**. Nessa hipótese, a

regionalização dos investimentos públicos é mais importante do que a regionalização das atividades continuadas, isto é, da prestação de bens e serviços sociais – saúde, educação, segurança, justiça, assistência social etc.

São vários os critérios que poderiam ter sido utilizados para promover a tarefa em questão, como, por exemplo, o índice de mortalidade infantil, a taxa de analfabetismo, a renda regional *per capita* etc. No entanto, quis o constituinte adotar o critério populacional sem, no entanto, deixar bem claro o que isso significaria. Poder-se-ia, por exemplo, interpretar a norma de modo que, para cada cidadão brasileiro, fosse destinada a mesma quantidade de recursos no orçamento da União, mas esse critério não teria a capacidade de reduzir desigualdades e sim de manter o *status quo*.

Além disso, a Lei Maior relaciona algumas despesas que deveriam ficar fora da redistribuição regional de recursos, como, por exemplo, os projetos prioritários do plano plurianual, as despesas relativas à segurança e defesa nacional, aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao serviço da dívida e à manutenção dos órgãos federais no Distrito Federal. Os planos plurianuais nunca destacaram os projetos, classificando-os como prioritários. Essa atribuição coube à lei de diretrizes orçamentárias, que, anualmente, dispõe sobre as prioridades da administração pública federal (Brasil, 1988).

Por ter sido mal redigido, pouca utilidade prática pode ser atribuída ao referido dispositivo constitucional.

Art. 165. [...].

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

[...] (Brasil, 1988, art. 165).

O novo mandamento constitucional valorizou a lei orçamentária, tornando-a uma lei específica, que somente trata de matéria orçamentária. É o princípio da exclusividade, consagrado pela reforma constitucional de 1926. Em outros tempos, a lei orçamentária, cuja aprovação é obrigatória dentro dos prazos constitucionalmente previstos, era utilizada para aprovar outros temas, distribuídos em seus artigos e parágrafos. Ruy Barbosa denominava tais apêndices de “orçamentos rabilongos” (Albuquerque, 2022, p. 182).

O mesmo dispositivo abriu exceção ao princípio em duas únicas situações, quais sejam: (i) autorização prévia ao Poder Executivo para abertura de créditos suplementares, nos termos do que dispuser o texto da própria lei; e, (ii) contratação de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita.

Vários dispositivos constantes do autógrafo da lei orçamentária para 2002, encaminhada para sanção do Presidente da República, foram vetados por serem estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa e não pertencerem ao grupo de exceções permitidas, sendo, portanto, inconstitucionais.

A autorização prévia constante da própria lei orçamentária anual para a abertura de créditos suplementares acirrou a discussão sobre o que viria a ser, afinal, suplementação de créditos existentes. A Lei nº 4.320, de 1964 (Brasil, 1964), em seu art. 41, I, define créditos suplementares como sendo os destinados a reforço de dotação orçamentária. Logo, a dotação deve existir e o crédito apenas representaria um reforço orçamentário. A amplitude do conceito dotação, no entanto, é que definirá se o crédito visa a suplementação de dotação existente ou a criação de uma nova. Sobre a questão, as leis de diretrizes orçamentárias vêm trazendo a definição de categoria de programação como forma de delimitar a abrangência do conceito de dotação.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004 (Brasil, 2004, grifo nosso) traz, em seu art. 3º, § 4º, a definição de categorias de programação, *in verbis*:

As categorias de programação de que trata esta Lei serão identificadas no projeto de lei orçamentária por programas, atividades, projetos ou operações especiais, respectivos subtítulos, e **grupo de natureza de despesa**, com indicação de suas metas físicas.

Vinte anos depois, a redação do dispositivo permanece praticamente inalterada, conforme se pode observar a partir da leitura do art. 5º, § 1º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004.

De fato, no período entre 2004 e 2024, a classificação de grupo de natureza de despesa deixou de ser considerada parte da categoria de programação. Na prática, isso significa que, em 2004, a majoração de recursos a um novo grupo de natureza de despesa não existente dentro de uma ação, por exemplo, seria considerada um crédito especial e, portanto, não poderia ser autorizado na própria lei

orçamentária, sendo necessária nova autorização legislativa. Ao contrário, em 2024, a alocação de recursos a um novo grupo de natureza de despesa é considerada crédito suplementar e pode ser autorizada na própria lei orçamentária, podendo ser objeto de abertura por crédito suplementar.

Art. 165. [...].

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

[...] (Brasil, 1988, art. 165).

O Poder Executivo é obrigado a publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. O mandamento teve por finalidade o controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, como, aliás, ocorreu durante toda a história orçamentária. A eficácia do dispositivo dependeria, no entanto, de quais informações estariam disponíveis no referido relatório – definição que só veio a ocorrer com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – LC nº 101, de 2000 (Brasil, 2000) –, que o definiu com um dos instrumentos de transparência fiscal.

Nos termos, o relatório que deverá abranger todos os Poderes e o Ministério Público é composto: (a) do balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada e as despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo; e, (b) dos demonstrativos da execução das receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar; e, (c) da execução das despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhadas e liquidadas, no bimestre e no exercício, e por função e subfunção.

Além disso, os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida. Se o relatório não for publicado em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o ente da Federação ficará impedido, até que a situação seja regularizada, de receber transferências voluntárias e contratar

operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

Art. 165. [...].

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

[...].

Art. 166. [...].

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

[...].

Art. 35. ADCT. [...].

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

[...] (Brasil, 1988, arts. 35-166).

Passados trinta e seis anos da promulgação da Constituição Federal, a lei complementar que disporia sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das três leis orçamentárias, bem como de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos, ainda não foi aprovada pelo Poder Legislativo, embora haja propostas em tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional.

A Lei nº 4.320, de 1964 (Brasil, 1964), que trata de vários desses temas, foi recepcionada pelo novo ordenamento constitucional, adquirindo *status* de lei complementar (Giacomoni, 2023, p. 185). Essa antiga lei, não obstante a excelente qualidade técnica de seus artigos, não acompanhou a evolução orçamentária, de modo que muitas matérias reservadas à lei complementar têm sido tratadas pelas leis de diretrizes orçamentárias.

Enquanto a lei complementar não é aprovada, os prazos para o encaminhamento dos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, estão definidos no art. 35, § 2º, do ADCT. As propostas de plano plurianual e de orçamentos anuais devem ser encaminhadas até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, o que corresponde ao dia 31 de agosto, no caso do plano plurianual, do primeiro ano do mandato presidencial e, no caso das leis orçamentárias, de todos os anos. As propostas de leis de diretrizes orçamentárias, por sua vez, devem ser encaminhadas até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro – o que corresponde, atualmente, ao dia 15 de abril de cada ano⁶.

O dispositivo constitucional não adotou o critério de simplesmente fixar datas para o encaminhamento dos projetos de lei previstos no art. 165, *caput*, da CF, para que, no caso de aprovação da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF, com alteração do exercício financeiro, ainda seja possível o envio dos projetos em tempo hábil para apreciação pelas duas Casas do Congresso Nacional, mesmo que o projeto de lei complementar em tela não disponha expressamente de novos prazos para seu encaminhamento.

Art. 165. [...].

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
- II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;
- III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

⁶ Nos termos do disposto no art. 34, da Lei nº 4.320, 1964 (Brasil, 1964), o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

[...] (Brasil, 1988, art. 165).

Desde antes da EC nº 100, de 2019, havia o debate sobre se o orçamento público nacional seria autorizativo, ou seja, se apenas autorizava a despesa e ela seria ou não executada conforme a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, ou se seria impositivo – situação em que o Poder Executivo ficaria obrigado a executar o orçamento. O entendimento majoritário, embora desprovido de qualquer embasamento legal e à revelia da interpretação literal das normas então vigentes, era o de que o orçamento público era “apenas autorizativo” (Silva; Bittencourt, 2019, p. 6).

Não obstante, a referida emenda constitucional, talvez mais com o propósito de justificar a impositividade das emendas parlamentares do que, propriamente, de fazer de todo o orçamento público uma peça de execução obrigatória, acabou por tornar, a partir da inclusão do § 10 no art. 165, da CF, ao menos formalmente, o orçamento pátrio uma peça de natureza impositiva ao determinar que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias. Mais do que apenas garantir a execução orçamentário-financeira das leis orçamentárias anuais, a emenda, ainda que timidamente, buscou focar a ação estatal nos resultados ao exigir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Não bastaria, desse modo, despender um determinado montante de recursos aprovados na lei orçamentária a uma política pública. Seria necessário que, com aquela despesa, sejam entregues bens e serviços à sociedade.

Ainda falta muito para garantir que a despesa pública pátria possa se beneficiar dos modernos instrumentos de gestão pública, nos quais se busca despender cada vez menos recursos para alcançar cada vez mais e melhores resultados. O dispositivo constitucional em análise, entretanto, apresentou-se como um arremedo de instrumento normativo que apontou nessa direção. Outros diplomas normativos, constitucionais e infraconstitucionais, como, por exemplo, a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da CF, devem tratar, com a urgência possível, do efetivo alcance de resultados mensuráveis e passíveis de serem comparados entre si e ao longo do tempo, para que seja possível a consecução de resultados em favor da sociedade, com a destinação de cada vez menos recursos, em observância ao princípio da eficiência administrativa.

Voltando à análise dos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição Federal, a mudança constitucional introduzida pela EC nº 100, de 2019, que estabeleceu a obrigatoriedade da execução das dotações orçamentárias, foi regulamentada, três meses depois, via EC nº 102, de 2019, ainda a tempo de produzir seus efeitos a partir da execução do orçamento para 2020.

De fato, a natureza impositiva explicitada no orçamento constitucional passou a ser condicionada ao cumprimento das metas fiscais ou limites de despesas estabelecidos na Lei Maior ou em normativos legais. Ou seja, a execução orçamentária deve ocorrer na exata medida em que sejam observadas as previsões da receita; do contrário, poderia haver descumprimento das metas fiscais – o que é vedado. Nesse caso, o Poder Executivo fica autorizado a não executar. Mas não é apenas uma situação em que se pode deixar o gestor sem informação do que fazer, com autorização orçamentária em mãos. O correto é aplicar a limitação de empenho e movimentação financeira, conhecida como contingenciamento⁷ (Brasil, 1988).

O cancelamento de dotações orçamentárias para a abertura de créditos adicionais tampouco configura descumprimento à necessária e, agora, obrigatória execução do orçamento, uma vez que os créditos são submetidos à aprovação do Congresso Nacional e, portanto, o cancelamento compensatório. Tal excepcionalização veio prevenir eventual impossibilidade de alterações necessárias nas leis orçamentárias, operacionalizadas por meio de créditos adicionais, nos termos do disposto na Lei nº 4.320, de 1964 (Brasil, 1964). De fato, para os créditos suplementares e especiais, faz-se imprescindível a indicação dos recursos necessários para socorrer a despesa, sendo considerados recursos para os fins da abertura desses créditos, conforme disposto no art. 43 de *al ditame*, entre outros, os resultados de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei⁸. Desse modo, se a Constituição Federal não

⁷ “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...]”. (Brasil, 2000).

⁸ “Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para socorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais,

excepcionalizasse da execução impositiva o cancelamento de dotações para a abertura de créditos adicionais, não seria possível ajustar o orçamento ao longo do exercício financeiro.

No caso de impedimento de ordem técnica, o Poder Executivo deve justificar os motivos pelos quais não poderá proceder à execução do orçamento. Esse é o motivo típico para a não execução de um orçamento impositivo. De fato, se foi prevista uma despesa para construir uma escola em determinado local, mas houve desastres naturais de tal ordem que ficou impossível a continuidade da obra, então é preciso suspender a construção e justificar adequadamente a situação. Por exemplo: se houve uma inundação que impediu o início das obras, se o terreno onde se pretendia construir está sob litígio com pessoas de direito privado que se dizem proprietários do imóvel, esses são motivos de ordem técnica que podem justificar a não execução orçamentária e, inclusive, o cancelamento da dotação para a destinação dos recursos, por meio de lei de abertura de créditos adicionais para outras políticas públicas, em atenção às necessidades e aos interesses da população.

Tais situações se aplicam exclusivamente às despesas primárias discricionárias. Caso a despesa seja obrigatória, então, não há sentido em se aplicar o conceito de impositividade em sua execução⁹.

Art. 165. [...].

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

[...] (Brasil, 1988, art. 165).

Além disso, a Norma Suprema limita o alcance da impositividade da execução da lei orçamentária aos orçamentos fiscal e da seguridade, deixando de fora o orçamento de investimentos das estatais. Vale atentar-se para o fato de que uma proposta orçamentária, elaborada pelo Poder Executivo e encaminhada ao Congresso Nacional, que a aprovou, tenha tratamento diverso e possa, nesse caso, não ser executada. É forçoso questionar os motivos pelos quais a Lei Maior determina a

autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las. [...]" (Brasil, 1964).

⁹ A Emenda Constitucional nº 102, de 2019, introduziu no ordenamento maior um conceito até então reservado a normativos infralegais. Despesas primárias, são aquelas que nascem no decorrer dos gastos da atividade pública e não configuram o pagamento de encargos de dívidas. São as despesas não financeiras. Elas podem ser obrigatórias ou discricionárias.

submissão da proposta orçamentária a longo e custoso processo de elaboração e aprovação pelo Congresso Nacional, não restando conclusão diversa da de que a execução do orçamento seria mandatória, aliás, mesmo antes da EC nº 100, de 2019 (Silva; Bittencourt, 2019, p. 7).

A esse respeito, José Afonso da Silva faz magistral síntese:

Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamentos em justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-las, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso (Silva, 1973 *apud* Silva; Bittencourt, 2019, p. 7).

Dessa feita, reza a Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 165. [...].

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

[...].

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

[...] (Brasil, 1988, art. 165).

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 165, §§ 12 e 14, diretrizes para a elaboração e execução do orçamento público no Brasil.

O § 12 destaca a necessidade de integrar à lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício em questão e para os dois seguintes, um anexo que contemple previsões de agregados fiscais e a proporção dos recursos destinados a investimentos na lei orçamentária anual – o que permite uma visão global das finanças públicas, facilitando o planejamento a curto e médio prazo.

A especificação da proporção dos recursos destinados a investimentos viabiliza a continuidade de projetos já iniciados, promovendo a estabilidade e o desenvolvimento a longo prazo. Por exemplo, se um município está construindo uma escola, a previsão dessa proporção assegura que haverá recursos necessários nos anos seguintes até a conclusão da obra.

O § 14 surge no contexto em que o planejamento se encontra enfraquecido, o conteúdo dos planos plurianuais nunca foi esclarecido e, a cada edição quadrienal, apresenta-se com nova roupagem e a necessidade de compatibilização dos investimentos com os planos é mais uma tarefa burocrática a ser cumprida (Brasil, 1988). Desse modo, no início do novo governo, em 2019, foi aprovada a EC nº 102, de 2019, que, entre outras coisas, facultou a elaboração do orçamento plurianual.

Apesar disso, a especificação de investimentos plurianuais, que são os que se estendem por mais de um ano, bem como daqueles já em andamento, proporciona uma visão clara do cronograma de execução orçamentária – o que permite o acompanhamento da evolução de projetos e a garantia de recursos ao longo do período necessário à sua consecução. A plurianuidade, todavia, limitou-se às despesas de investimentos, sem a necessidade de previsão das despesas decorrentes dos investimentos, como está previsto no art. 165, § 1º, da Lei Maior.

A melhor técnica seria a de fortalecer o planejamento, esclarecendo seu conteúdo e forma, exigindo a compatibilização das emendas às leis orçamentárias anuais e das leis de diretrizes orçamentárias aos planos plurianuais, como já está previsto na Constituição Federal. Não há necessidade e nem é uma boa técnica inserir na Lei Maior instrumentos gerenciais voltados à orientação da elaboração e acompanhamento da execução orçamentária. Basta que tais informações estejam no plano plurianual, com os sistemas informatizados fazendo o cruzamento das informações (Brasil, 1988).

Até a tramitação da lei orçamentária para 2024, nenhuma despesa destinada a investimentos cuja duração se estendesse por mais de um ano, havia sido incluída, nem no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo, nem na lei aprovada pelo Poder Legislativo.

Art. 37. [...].

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

[...].

Art. 165. [...].

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos,

análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

§ 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

[...] (Brasil, 1988, arts. 37-165).

Ao instituir um registro centralizado de projetos de investimento e determinar a observância dos resultados do monitoramento e avaliação das políticas públicas na elaboração das leis orçamentárias, a legislação busca a transparência, eficiência e responsabilidade na alocação de recursos, garantindo que os investimentos contribuam efetivamente para o bem-estar da sociedade. Esses dispositivos representam um passo importante em direção à gestão pública moderna e orientada por resultados.

Art. 166. [...].

§ 1º Caberá a uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I – examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

A participação do Congresso Nacional no processo de elaboração das três leis orçamentárias se dará por intermédio de uma comissão mista de Senadores e Deputados (CMO), que deve examinar e emitir parecer sobre os projetos das três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Lei Maior, bem como exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária (Brasil, 1988).

As emendas são a forma com que o Congresso Nacional participa do processo de elaboração orçamentário, cuja iniciativa é do Poder Executivo. Cabe também à CMO receber as emendas e, sobre elas, emitir parecer, para, em seguida, serem apreciadas pelo plenário das duas Casas Legislativas.

Vale observar que não há limitação ao poder de emenda do Congresso Nacional, senão a restrição imposta a si mesmos pelos próprios parlamentares por meio da Resolução nº 1, de 2006 (Brasil, 2006b). Assim, ao projeto de lei orçamentária anual cabe a apresentação de três tipos de emendas, quais sejam: (i) emendas de texto, que alteram o texto do projeto de lei, ou dos seus quadros e tabelas; (ii) emendas de receita, que alteram a estimativa de receita, com base em erros e omissões; e (iii) emendas de despesa, que são aquelas que acrescem e cancelam valores das dotações orçamentárias propostas pelo Poder Executivo.

São três as modalidades de emendas à despesa, a saber: (i) emendas de remanejamento, que propõem o acréscimo ou a inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes da proposta orçamentária em tramitação; (ii) emendas de apropriação, que propõem o acréscimo ou a inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos integrantes da reserva de recursos e de outra dotações, mas não de cancelamento de dotações do PL; e, (iii) emendas de cancelamento, que, por sua vez, objetivam a redução de dotações constantes do projeto de lei orçamentária (Giacomoni, 2023).

Quanto à iniciativa das emendas, elas são de comissão, de bancada e individual, conforme sejam apresentadas por comissão permanente das duas Casas do Congresso Nacional, por bancada composta por Deputados e Senadores representantes do mesmo Estado ou do Distrito Federal ou, individualmente, pelos membros do Congresso Nacional detentores de mandato.

Há, ainda, as emendas de relator, que, originalmente, foram concebidas para corrigir erros e omissões. Por exemplo, se a lei orçamentária fosse votada de determinada maneira e, na hora de consolidar os números se constatasse que não seria possível a consolidação, o Relator-Geral poderia autorizar a correção estritamente necessária, por meio de emenda, para fazer valer o que teria sido efetivamente aprovado.

No entanto, com a aprovação da Resolução nº 1, de 2006 (Brasil, 2006b), os relatores passaram a ser autorizados a apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Assim, os Relatores-Gerais foram aprovando valores cada

vez maiores de recursos e com discricionariedade crescente até chegar no denominado “Orçamento Secreto”.

O Orçamento Secreto consiste na legitimação da apresentação de emendas de relator-geral ao projeto de lei orçamentária anual com o objetivo de alocar despesas públicas. A Resolução nº 1, de 2006 (Brasil, 2006b) abriu a possibilidade de apresentação de emendas de relator para corrigir erros e omissões e atender a disposições constantes do parecer preliminar. Assim, os Pareceres Preliminares, documentos aprovados no início da fase de apreciação do projeto de lei orçamentária na CMO, passaram a estabelecer as atribuições dos relatores, dentre eles, o mais importante, o Relator-Geral.

Com o passar dos anos, os Pareceres Preliminares passaram a autorizar montantes cada vez maiores de recursos para atendimento de emendas pelo Relator-Geral.

A partir do exercício de 2008, os pareceres preliminares passaram a indicar o montante de recursos destinados ao atendimento das emendas de relator-geral. Nos primeiros exercícios, os montantes foram os seguintes: R\$ 3,6 bilhões em 2008; R\$ 540 milhões em 2009; R\$ 13,6 bilhões em 2010; R\$ 12,3 bilhões em 2011; R\$ 13,5 bilhões em 2012; R\$ 9,5 bilhões em 2013; R\$ 5,5 bilhões em 2014; R\$ 11,4 bilhões em 2015 (Giacomoni, 2023, p. 473).

O Orçamento Secreto decorre diretamente das emendas de Relator-Geral voltadas à alocação de recursos, cuja discricionariedade era total. A partir de 2020, essas emendas passaram a ser identificadas na lei orçamentária anual com o identificador de resultado primário RP-9¹⁰. Apesar de a novidade ter sido vetada pelo Presidente da República e o veto não ter sido derrubado pelo Congresso Nacional, a Lei Orçamentária para 2020 foi publicada com o identificador RP-9, configurando irregularidade (Giacomoni, 2023).

Trata-se de parcela secreta de recursos, pois são desconhecidos quem destinou o recurso, qual a justificativa para o pleito e quais os critérios para o atendimento e para o estabelecimento dos valores a cada emenda.

¹⁰ As emendas de relator-geral não têm nenhuma relação com a obtenção de resultado primário. As despesas por elas indicadas podem ser primárias ou financeiras, embora seja, em sua maioria, primárias, até pelo tipo de ações com maior apelo político. No entanto, o legislador criou essa classificação como forma de marcar as despesas introduzidas no orçamento por meio desse tipo de emendas, a exemplo do que já acontecia com as outras emendas, individuais e coletivas.

Na etapa da execução do orçamento, as emendas de relator-geral continuarão “secretas”, pois negociação entre lideranças do Congresso Nacional e Poder Executivo estabelecerá o fracionamento das emendas amplas e, assim, concretamente, serão identificados os que receberão os recursos e/ou os que serão beneficiados com a aplicação dos recursos (Giacomoni, 2023, p. 475).

Nesse sentido, é importante lembrar que, por força da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) do Orçamento, ocorrida no período 1993-1994, conhecida como a CPMI dos “Anões” do Orçamento, mereceu especial atenção as emendas de relator. Segundo Giacomoni (2023, p. 471):

O item 5.1.2 do relatório final da CPMI, com todas as letras, chamava a atenção para um dos graves problemas diagnosticados: “A chamada ‘emenda de relator’ era componente vital do esquema. Não se prendendo às formalidades da publicação prévia, era forte instrumento de poder do Relator-Geral, que centralizava todas as decisões até, praticamente, o término do prazo disponível”.

Ou seja, num passado já distante, houve um dos maiores escândalos de corrupção no País e ele gravitou em torno de emendas parlamentares, mas, principalmente, foi articulado em razão da ausência de formalidades da publicação prévia relativamente às emendas de relator-geral. Exatamente o que está acontecendo agora, novamente, no Brasil.

Art. 166. [...].

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal; ou

III – sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

Não há hierarquia formal entre as três leis orçamentárias. O plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual são leis ordinárias e, portanto, submetidas ao mesmo processo legislativo e necessitam do mesmo quórum (maioria simples) para sua aprovação. Há, no entanto, hierarquia material entre as três leis, ou seja, uma deve ser compatível com as outras.

Essa compatibilidade foi aclarada na Lei Maior por intermédio do disposto no art. 166, § 3º, I, que dispõe que as emendas apresentadas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias devem ser compatíveis com o plano plurianual e as apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual devem ser compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual (Brasil, 1988). Embora não esteja explícito na Constituição Federal, não faria sentido que a compatibilidade se limitasse às emendas, permitindo que as propostas das leis ou mesmo as leis aprovadas não fossem compatíveis entre si.

Dessa forma, a lei orçamentária anual, as emendas apresentadas à proposta encaminhada pelo Presidente da República, bem como os créditos adicionais devem ser compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias correspondente ao mesmo exercício financeiro e com o plano plurianual vigente. Da mesma forma, a lei de diretrizes orçamentárias, bem como as emendas apresentadas à sua proposta, deve ser compatível com o plano plurianual vigente. O plano plurianual, portanto, é hierarquicamente superior à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual, que devem a ele se compatibilizar, enquanto o orçamento anual é subordinado às outras duas leis e com elas deve ser compatível.

Além de observar a compatibilidade entre as três leis orçamentárias, as emendas ao projeto de lei orçamentária anual devem indicar a dotação da qual deve ser anulado, total ou parcialmente, o crédito orçamentário proposto para atender ao aumento da despesa em outra programação. Não são admitidas anulações nas dotações relativas a pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Distrito Federal e Municípios, a não ser em caso de erro ou omissão. Observe-se que as emendas que objetivem a alteração da previsão de receitas, para maior ou menor, só poderão ser aprovadas caso tenha havido erro ou omissão do Poder Executivo. As emendas ao texto da lei não precisam indicar recursos necessários e nem se relacionar com erros e omissões.

Art. 166. [...].

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

A Constituição Federal prevê a situação em que uma proposta que contenha erros ou omissões possa ser corrigida pelo Poder Executivo por meio do encaminhamento de nova mensagem ao Congresso Nacional. Ocorre que, a cada mensagem encaminhada, abrem-se novos prazos para a tramitação da matéria no Congresso, o que provocaria enormes atrasos, como já aconteceu quando o orçamento do exercício de 1993 foi aprovado em abril daquele ano, e, em 1994, quando o orçamento foi aprovado em novembro, já quase no final do exercício financeiro, com enormes prejuízos para a Nação¹¹.

O Regulamento da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, então, estipulou, num ato polêmico que alguns consideram inconstitucional, que a mensagem presidencial propondo qualquer alteração no projeto de lei orçamentária só poderia ser encaminhada até o início da votação, na comissão mista, de Parecer Preliminar¹², que estabelecerá os parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores-Setoriais e pelo Relator-Geral na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.

Pior do que essa solução aparentemente inconstitucional, para que não seja necessário reiniciar os prazos, o procedimento comumente adotado pelo Congresso é receber um ofício extraoficial, normalmente encaminhado pelo Ministro do Planejamento e Orçamento, pedindo para que sejam acolhidas alterações e a tramitação possa continuar sem reabertura de prazos. Imagine um pedido de alterações profundas, feito em ano de eleições e mudança de governo, após o prazo para emendas, como tem a participação do Congresso prejudicada. No entanto, os

¹¹ O que ocorreu no orçamento para 1994 é inusitado. Em 28 de dezembro de 1993, o Executivo encaminhou sua primeira Mensagem modificativa. No exercício financeiro seguinte, foram encaminhadas mais quatro Mensagens, sendo a última em 22 de julho, em plena execução do orçamento, por duodécimos. Com isso a lei orçamentária anual para 1994 acabou sendo promulgada no dia 9 de novembro, apenas dois meses antes do final do exercício financeiro.

¹² Resolução nº 1, de 2006, art. 28, *caput*.

próprios congressistas aceitam e acatam esse procedimento anticonstitucional e antirregimental.

As alterações propostas no ofício são incorporadas à proposta em tramitação por meio de emendas de relator, nos termos do disposto na Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional.

Art. 166. [...].

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

De modo geral, o processo legislativo das três leis orçamentárias segue as normas gerais. Existem, contudo, algumas peculiaridades que não foram previstas no ordenamento jurídico. Por exemplo, o veto presidencial parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.¹³ Os quadros das leis orçamentárias, contudo, são elaborados segundo a classificação da despesa pública, que não obedece artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Dessa forma, o Poder Executivo tem liberdade para vetar parcialmente dotações orçamentárias em qualquer nível de detalhamento.

Art. 166. [...].

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

A Constituição Federal prevê a hipótese de receitas ficarem sem despesas correspondentes, caso em que poderão ser utilizados mediante créditos especiais ou suplementares, sem dispensar a autorização legislativa prévia e específica. As hipóteses para que os recursos fiquem sem despesa correspondente são veto, total ou parcial, da lei orçamentária aprovada no Legislativo e encaminhada à sanção presidencial, emenda parlamentar que tenha por objetivo, simplesmente, anular despesa e rejeição integral, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Executivo.

¹³ Constituição Federal, art. 166, § 2º.

Esta última hipótese, embora tenha sido prevista na Lei Maior, é ineficaz, uma vez que não cabe ao Congresso Nacional impedir a realização de despesas, nem, tampouco, desautorizar a cobrança de tributos autorizada por outras leis específicas, que não a orçamentária.

Art. 166. [...].

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

Cada parlamentar, Deputado Federal ou Senador, tem direito a apresentar emendas ao projeto de lei orçamentária anual. São as chamadas emendas individuais¹⁴. Trata-se de uma das prerrogativas mais fundamentais do mandato, que é de propor alterações nas leis orçamentárias anuais, propostas pelo Poder Executivo, para, depois, por meio do voto individual, aprová-las ou rejeitá-las em colegiado.

Além das emendas individuais, há as emendas coletivas, que são as apresentadas pelas Bancadas Estaduais, formadas pelos Deputados e Senadores do mesmo Estado e pelas Comissões das duas Casas do Congresso. A metade dos recursos destinados às emendas individuais vai para ações e serviços públicos de saúde.

O dispositivo constitucional em análise, introduzido pela EC nº 86, de 2015, não apenas deixou de solucionar quaisquer problemas relativos à discricionariedade da execução do orçamento como um todo, como introduziu novas contradições institucionais. De fato, se as emendas “serão aprovadas”, independentemente de critérios ou requisitos, bastando para tanto que sejam apresentadas, então, o Congresso Nacional perde sua prerrogativa mais fundamental, que seria deliberar sobre o projeto de lei. Cabe ao Plenário do Congresso Nacional apenas aprovar qualquer emenda apresentada por um parlamentar individualmente (Silva; Bittencourt, 2019, p. 11).

¹⁴ Resolução nº 01/2006, CN, Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato. Parágrafo único. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Ademais, o limite para as emendas individuais impositivas foi introduzido, originalmente, pela Emenda Constitucional nº 86/2019, que previa um limite de 1,2% da receita corrente líquida. Naquele ano, esse percentual correspondia a R\$ 9,5 bilhões¹⁵. Em 2022, o percentual foi aumentado para 2% da receita corrente líquida, que correspondia, naquele ano, a cerca de R\$ 20,3 bilhões¹⁶, um salto de 112,8%, em termos nominais no montante das emendas individuais impositivas e mais R\$ 10,2 bilhões destinados às emendas de bancada impositivas, totalizando, a partir de 2023, R\$ 30,5 bilhões em emendas de execução mandatória¹⁷.

A prática de vincular metade desse valor para a Saúde, muito longe de se constituir na melhor experiência de alocação de recursos para uma política pública importante para a sociedade, demonstra a falta de capacidade de discussão dos gastos públicos em torno da consecução de indicadores e metas de resultados de cada política e da consequente priorização de recursos para as áreas que, de fato, mais necessitam. Engessar parte dos recursos em norma constitucional, como se jamais as necessidades fossem mudar, demonstra apenas que, quando falta o acompanhamento de metas de resultado, o único critério que ainda subsiste é o volume de recursos utilizado, como se gastar mais fosse bom. O bom é sempre alcançar melhores resultados gastando menos.

Art. 166. [...].

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

Temos 81 Senadores e 513 Deputados Federais, totalizando 594 parlamentares federais. A Constituição Federal estabeleceu um peso maior para o mandato de Senador, destinando 0,45% dos 2% destinados a emendas individuais

¹⁵ Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária de 2015, a Receita Corrente Líquida daquele exercício, que serviu de base para o cálculo das emendas individuais impositivas para 2016, foi de R\$ 792.926.031.000,00. Ou seja, 1,2% desse montante, relativo à execução das emendas individuais impositivas para 2016 correspondia a R\$ 9.515.112.372,00.

¹⁶ Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária de 2022, a Receita Corrente Líquida daquele exercício, que serviu de base para o cálculo das emendas individuais impositivas para 2023, foi de R\$ 1.012.546.103.000,00. Ou seja, 2,0% desse montante, relativo à execução das emendas individuais impositivas para 2023 correspondia a R\$ 20.250.922.060,00.

¹⁷ Sem prejuízo da execução das emendas de relator apresentadas na forma do assim chamado “Orçamento Secreto”, que totalizaram, anualmente, cerca de R\$ 16 bilhões.

aos Senadores¹⁸. Isso corresponde a 22,5% do total de recursos, enquanto o número de Senadores corresponde a cerca de 13,6% do total de parlamentares. Na prática, os Senadores ficaram com 83% a mais de recursos para suas emendas individuais do que os Deputados Federais.

Art. 166. [...].

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

A Constituição Federal, nesse ponto, explicita que a destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde por meio de emenda individual deve ser computada para o alcance dos 15% da Receita Corrente Líquida que a União deve destinar a esse tipo de despesa. Não poderia ser diferente, pois as despesas são classificadas de acordo com a classificação funcional-programática correspondente e, assim, devem ser consideradas.

Ademais, as emendas devem destinar, como vimos, metade dos recursos para ações e serviços de saúde. No entanto, o mandamento constitucional em análise proíbe a destinação, por meio de emendas, para o grupo de natureza de despesa classificado como 1 - pessoal e encargos sociais.

Art. 166. [...].

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

As emendas individuais apresentadas até o limite de 2% da Receita Corrente Líquida deverão ser, obrigatoriamente, executadas. Observe-se que o Congresso pode apresentar emendas individuais acima desse valor, e, nesse caso,

¹⁸ Durante um período as emendas ficaram com um valor menor, por causa da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, do Novo Regime Fiscal, que começou a atualizar os valores autorizados em 1997 pelo IPCA. Com a Emenda Constitucional nº 126, de 2022, o Novo Regime Fiscal foi revogado e o valor das emendas deixou de ser corrigido apenas pelo IPCA e voltou a ser um percentual da Receita Corrente Líquida - RCL. Além disso, no caso das emendas individuais, ainda passou de 1,2% para 2,0% da RCL. Isso ocorreu quando houve o julgamento das emendas de relator inconstitucionais, ocasião em que o Congresso, então, aumentou o valor das emendas individuais.

também haverá obrigatoriedade de execução por parte do Poder Executivo por força do disposto no art. 165, § 10. O que diferencia os dois agregados de despesa é que as emendas individuais e de bancada são protegidas por contingenciamento proporcional¹⁹, podem ser objeto de indicação, ao nosso ver, inconstitucional, e podem ter cronograma de execução definido pela lei de diretrizes orçamentárias.

Não se pode deixar de promover uma observação acerca da natureza do orçamento público. Não obstante, como se disse quando da análise do art. 165, § 10, que a corrente majoritária, apesar de desprovida de qualquer embasamento legal, entendeu, antes das Emendas Constitucionais nºs 86 e 100, ambas de 2019, que as leis orçamentárias eram meramente autorizativas, é incontestável o grande número de manifestações de textos legais dando conta da natureza obrigatória do orçamento em toda a sua extensão. Essa constatação inicia-se pela própria Lei Maior quando define o princípio da exclusividade em seu art. 165, § 8º, que dispõe: “A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa [...]”.

Ora, conforme ensina (Silva; Bittencourt, 2019, p. 8, grifo do autor):

[...] “fixar” significa, em qualquer dicionário que se consulte, **determinar, prescrever, formar, tornar fixo, estabelecer**. Não há como se interpretar essa inequívoca dicção constitucional em sentido oposto ao vernáculo dicionarizado, que vem sendo empregado por todas as Constituições democráticas brasileiras desde 1824²⁰.

A EC nº 86, de 2015, todavia, afirma ser obrigatória a execução das emendas individuais correspondentes a 1,2% da receita corrente líquida.

¹⁹ As emendas individuais e de bancada podem ser contingenciadas proporcionalmente, enquanto as emendas de comissão poderiam ser integralmente contingenciadas. A LDO 2024, todavia, protegeu as emendas de comissão e elas passaram a poder ser contingenciadas proporcionalmente também.

²⁰ A Constituição do Império (Brasil, 1824) já previa, no inciso X do art. 15, que era competência da Assembleia Geral (composta pela Câmara dos Deputados e pelo Senado) fixar anualmente as despesas públicas; a primeira Constituição republicana (Brasil, 1891), no art. 34, apartado 1o, estabelecia que era da competência do Congresso Nacional orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro (conteúdo mantido, com pequenos acréscimos, pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926); a Constituição de 1934 (Brasil, 1934) estabelece no §3º do art. 50 que a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada; a própria Carta ditatorial de 1937 previa a mesma redação no art. 70 (Brasil, 1937); a Carta da restauração democrática de 1946 (Brasil, 1946) dispõe no §1º do art. 73 que a lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa; e mesmo a Constituição autoritária de 1967 (Brasil, 1967) estabelece no art. 63 que a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterà dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita”.

Art. 166. [...].

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

O Congresso Nacional não tem limitação para apresentação de emendas individuais ou coletivas. A limitação para apresentação de emendas, tanto em número, quanto em volume de recursos, é decorrente da Resolução nº 01, de 2006. No entanto, ao estabelecer um percentual de recursos cuja execução é obrigatória, se está definindo um montante de despesas, cujo tratamento será diverso do restante das despesas constantes da lei orçamentária.

Assim, por meio da recente EC nº 126, de 2022, o Congresso Nacional incluiu a obrigatoriedade de execução, critérios de execução equitativa e cronograma de execução também das emendas coletivas de bancada, cujo volume total não exceda 1% da Receita Corrente Líquida realizada no exercício anterior. Dessa forma, a execução obrigatória de emendas passa de 1,2% da Receita Corrente Líquida constante do projeto em análise para 3% da Receita Corrente Líquida, observada no exercício anterior, entre emendas individuais e coletivas de bancada.

Importante ressaltar que, além desses percentuais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 inovou, reservando mais 0,9% da Receita Corrente Líquida para emendas de comissões permanentes, destinadas a políticas públicas de âmbito nacional²¹.

Art. 166. [...]

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

Com a EC nº 100, de 2019, o § 13 passou a dispor da flexibilização da execução impositiva das emendas, não mais apenas das individuais até o limite de

²¹ Art. 83-A. Constarão da Lei Orçamentária de 2024 programações oriundas de emendas de iniciativa de comissões permanentes da Câmara dos Deputados e de comissões permanentes do Senado Federal, para a execução de políticas públicas de âmbito nacional, em montante equivalente ao menos a 0,9% (nove décimos por cento) da Receita Corrente Líquida – RCL do ano de 2022, sendo dois terços do valor para programações de emendas das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e um terço para as de emendas das comissões permanentes do Senado Federal.

1,2% da Receita Corrente Líquida, como tratava o § 12, introduzido pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, mas também das emendas de bancada até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida, que não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica. O relaxamento da obrigatoriedade de adimplência para receber recursos federais por meio de transferência passou a ser tratado no § 16 do mesmo artigo com exatamente a mesma redação anterior, apenas incluindo as emendas de bancada impositivas.

Art. 166. [...].

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado).

§ 15. (Revogado).

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

Os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. Se, ao final, ficar constatada a impossibilidade da execução da emenda, então, ela não será de execução obrigatória. A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, retirou os prazos peremptórios para cada providência a ser tomada em caso da impossibilidade de execução e não há cronograma para verificação da viabilidade de execução das demais dotações orçamentárias. O § 15 foi revogado por se referir ao prazo do § 14, que não existe mais.

Art. 166. [...].

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

O dispositivo usa de forma equivocada o termo “transferência obrigatória”. As despesas são de execução impositiva, não obrigatória, pois não são fruto de mandamento legal específico e podem ser contingenciadas.

Ademais, se está tratando de transferências voluntárias, que se dá por meio de convênios e contratos de repasse. Apesar da transferência ser impositiva do ponto de vista da União, da parte do ente federado beneficiado, não é obrigatória a assinatura do convênio ou contrato de repasse, bem como a disponibilização, no orçamento do ente federado, da contrapartida. Caso haja interesse no recebimento dos recursos, aí, sim, não haverá necessidade de o ente beneficiado estar adimplente com a União (Cavalcante Neto; Costa, 2012).

Importante observar que o dispositivo normativo tendente a abolir a necessidade de responsabilidade fiscal por parte do ente beneficiado pelos recursos federais transferidos por meio de emendas individuais impositivas. Tal inovação legislativa consiste em um atentado direto aos princípios da responsabilidade fiscal.

Além disso, os recursos destinados por meio dessas emendas não integrarão a base de cálculo da receita corrente para aplicação dos limites de despesa de pessoal. Em outras palavras, se o ente federado estiver, por exemplo, com despesas de pessoal acima do percentual da Receita Corrente Líquida permitido na Lei de Responsabilidade Fiscal, o aporte de recursos por meio de emendas, que poderia elevar a Receita Corrente Líquida e, eventualmente, trazer a despesa de pessoal para dentro dos limites permitidos, nesse caso, não terá esse efeito.

Art. 166. [...].

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

Se a execução das emendas individuais e de bancada ficarem para o exercício financeiro subsequente, sua execução na forma de restos a pagar pode ser considerada para fins de cumprimento dos 2% da Receita Corrente Líquida do

exercício anterior. Nesse caso, os restos a pagar das emendas individuais serão computados até o limite de 1% da RCL e os das emendas de bancada, até 0,5%. O restante da execução das emendas deverá ser cumprido por meio das emendas do exercício corrente.

Art. 166. [...].

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

As emendas individuais e de bancada poderão ser contingenciadas proporcionalmente à frustração da receita verificada. As emendas de comissão permanente poderiam ser integralmente contingenciadas até a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024, que estabeleceu a mesma regra para essas emendas.

Art. 166. [...].

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

A Emenda Constitucional nº 126, de 2022, estabelece parâmetros mínimos para que a lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da CF, disponha sobre critérios para a execução equitativa das emendas individuais e de bancada. Desse modo, a Lei Maior considera equitativa a execução das programações que observe critérios objetivos e imparciais, independentemente de autoria e observada a proporção de 1,55% da Receita Corrente Líquida para as emendas de Deputados Federais e de 0,45%, para as de Senadores (Brasil, 1988).

Art. 166. [...].

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

[...] (Brasil, 1988, art. 166).

Observa-se mais uma medida de responsabilidade com os recursos orçamentários, objetivando evitar obras inacabadas. Se a bancada apresentar emenda a investimento, só poderá deixar de destinar recursos a esse investimento quando for verificado o seu término. O Congresso já adotava medidas nesse sentido²², mas a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, trouxe essa prática para o ordenamento constitucional pátrio.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:
I - transferência especial; ou
[...] (Brasil, 1988, art. 166-A).

A Emenda Constitucional nº 105, de 2019, introduziu o art. 166-A na Constituição Federal, criando a modalidade de emendas às leis orçamentárias em seu art. 166-A, I, mais tarde conhecidas como emendas Pix. Recentemente, essas emendas foram alvo de grande polêmica na imprensa nacional, tornando-se sinônimo de destinação de recursos com forte associação ao patrimonialismo orçamentário, driblando instrumentos de controle e transparência do gasto público e levando, não raro, a casos de corrupção.

Por esse motivo, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI) [s. d.] entrou com petição, em 25 de julho de 2024, para que o Supremo Tribunal Federal (STF) instaure uma Ação Direita de Inconstitucionalidade para questionar a legalidade do formato atual das chamadas Emendas Pix do Congresso Nacional. A ADI recebeu o número 7688 (Brasil, 2024).

Em resposta à ADI 7688, o Ministro do STF, Flávio Dino, decidiu, em sede de medida cautelar, que as transferências especiais somente sejam realizadas com atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e rastreabilidade, nos termos do art. 163-A; que sejam fiscalizadas mediante atuação do TCU e da AGU; que os entes beneficiários de emendas pix insiram na plataforma transferegov.br, previamente, informações referentes ao plano de trabalho, objeto a ser executado,

²² Resolução nº 1, de 2006, art. 47, § 2º “Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se: I - constem do projeto de lei orçamentária; ou II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada” (Brasil, 2006b).

finalidade, estimativa de recursos e prazo; que a parcela destinada à Saúde somente seja executada mediante prévio parecer das instâncias competentes do SUS no sentido de aferir as normas técnicas que o regem; que haja vinculação federativa entre Estado do autor das emendas e Estado beneficiário; que os entes beneficiários abram contas exclusivas para o recebimento dos recursos, entre outras determinações.

A execução das transferências chegou a ser suspensa e, no dia 20 de agosto de 2024, em reunião entre governo, Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional foi fechado acordo sobre critérios para a execução das emendas parlamentares, viabilizando, assim, a liberação dessas dotações.

No acordo, ficou decidido que, não obstante o mandamento constitucional que dispensa a identificação da despesa, as emendas pix ficam mantidas com pagamento obrigatório, mas passam a ter um projeto e a identificação do destino. Os recursos destinados a obras inacabadas serão priorizados sob a supervisão do Tribunal de Contas da União (TCU). As demais emendas individuais impositivas são mantidas. Os critérios para a liberação dos recursos deverão ser fixados pelo governo e pelo Congresso em até dez dias.

As emendas de bancada passam a ser destinadas a projetos de infraestrutura em cada estado e no Distrito Federal. Além disso, nos termos do acordo, a definição dessas despesas tem que ser feita pela bancada como um todo e não mais por um parlamentar individualmente. A esse respeito, cabe esclarecer uma prática comum no Congresso Nacional, conhecida como “rachadinha”. Trata-se de divisão, entre os parlamentares de uma bancada, das emendas que seriam coletivas e que passam a ser, na prática, individuais. Essa prática é possível em bancadas de Estados com menor número de integrantes, pois há situações em que o número de parlamentares integrantes da bancada é menor ou igual ao número de emendas (Brasil, 2006a).

Nesse caso, não é raro que os congressistas façam um acordo entre si e combinem que cada um apresente uma ou mais emendas, que já são automaticamente aprovadas, sem a necessidade de convencer os pares acerca da oportunidade e conveniência de sua apresentação. O que o acordo feito entre os Poderes pretendeu fazer foi evitar essa prática e devolver a legitimidade das bancadas para aprovar, como órgão colegiado, as emendas estruturantes para o País. Não ficou claro, todavia, como isso será, efetivamente, implementado.

Finalmente, o acordo tratou das emendas de comissão. Essas emendas, também coletivas, são apresentadas pelas comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional. Nos termos do acordo, elas terão que ser destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, de comum acordo entre governo e Congresso Nacional. Também não ficou claro como esse acordo entre governo e Congresso Nacional se dará.

Não obstante as dificuldades práticas apontadas para o cumprimento do que foi combinado, o acordo foi selado e a execução das emendas pix foi liberada, sob o olhar de grande desconfiança do Judiciário e dos órgãos de controle interno e externo (Globo, 2024).

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

[...]

II - transferência com finalidade definida.

[...] (Brasil, 1988, art. 166-A).

A segunda modalidade de transferência, criada por meio da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, foi a transferência com finalidade definida, na qual os recursos alocados por meio das emendas individuais impositivas são destinados, como o próprio nome diz, a uma finalidade previamente determinada, indicada na emenda. Essa modalidade visa garantir que os recursos sejam utilizados para um propósito determinado, evitando sua dispersão em diferentes áreas.

Art. 166-A. [...].

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

[...] (Brasil, 1988, art. 166-A).

O § 1º do art. 166-A introduziu norma de responsabilidade fiscal, por meio da qual não se permite aumentar a despesa de pessoal ou o endividamento com base no aumento da base de cálculo dos seus limites a partir da utilização de receita

intermitente. O parágrafo veda, também, a destinação desses recursos para o pagamento das despesas de pessoal e serviços da dívida. Assim, as emendas individuais impositivas cuja destinação se dê por meio de transferências especiais ou com finalidade específica somente poderão ser destinadas a despesas dos grupos de natureza de despesa “outras despesas correntes”, “investimentos” ou “inversões financeiras”.

Os Estados e Municípios, bem como o Distrito Federal, devem observar limites máximos de despesas de pessoal, além dos quais deve adotar as medidas previstas no art. 169, da Constituição Federal. Esses limites são calculados em termos percentuais da receita corrente líquida, que seria aumentada no caso de recebimento desses recursos por meio de transferências, tanto especial, quanto com finalidade específica.

Destarte, com o recebimento de recursos, os limites com despesa de pessoal ficariam acrescidos e o ente federativo poderia aumentar suas despesas. Ocorre que as despesas de pessoa são incompressíveis e de caráter continuado enquanto a receita dessas transferências decorrentes de emendas individuais impositivas pode nunca mais acontecer. A despesa seria majorada e, no exercício seguinte, não haveria receita para justificar o aumento da despesa. Por isso, a norma impôs essa restrição cujo objetivo é preservar o equilíbrio fiscal de médio prazo do ente da federação. O mesmo raciocínio se aplica para efeitos de endividamento.

A aplicabilidade dessa norma deveria se estender não apenas para as emendas individuais impositivas, mas para toda receita que tenha a característica de ser efêmera. Desse modo, as emendas individuais apresentadas às leis orçamentárias anuais, bem como as emendas de bancada e de comissão, impositivas ou não, as transferências voluntárias e doações em geral, bem como outras receitas percebidas pelo ente da federação em um exercício, sem a certeza ou expectativa de que venha a ser novamente recebido em exercício subsequente, não deveriam integrar a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento do ente federado²³.

²³ A Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no art. 2º, IV, enumera, exhaustivamente, as deduções permitidas do somatório das receitas para fins de cálculo da receita corrente líquida. Os §§ 1º a 3º também tratam do referido cálculo. Nenhum dispositivo constitucional ou constante de lei complementar trata da desejável exclusão do cálculo, para fins de repartição e

Art. 166-A. [...].

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

[...] (Brasil, 1988, art. 166-A).

Ao destinar recursos a Estados e Municípios sem a necessidade de definição prévia das despesas, as transferências especiais não inovaram. De fato, esse tipo de alocação de recursos já ocorre com o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Neles, a destinação de recursos públicos aos entes federados ocorre sem qualquer condição, diretamente, sem necessidade de celebração de convênios ou instrumentos congêneres, e os recursos passam a ser do ente. Da mesma maneira, ocorre com a transferência especial, conforme redação do art. 166-A, § 2º, I e II. Assim, seria possível a associação entre os fundos constitucionais mencionados e as aludidas transferências, como se estas fossem uma espécie de complemento daqueles, promovido pela vontade dos parlamentares e implementado por emendas individuais impositivas.

Ocorre que, diferentemente das transferências constitucionais que compõem o FPM e FPE, as transferências especiais são destinadas a um número relativamente pequeno de entes federados e em montantes que deixam de observar quaisquer critérios alocativos. Desse modo, enquanto os fundos constitucionais destinam recursos para todos os entes federados segundo o critério populacional, as transferências especiais são feitas conforme a discricionariedade dos parlamentares e, pelo menos por esse motivo, não podem ser confundidas com os fundos.

Art. 166-A. [...].

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

[...] (Brasil, 1988, art. 166-A).

para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo e de endividamento do ente federado.

Na transferência especial, os recursos são repassados diretamente, pertencem ao ente federado no ato da transferência e são aplicados em programações finalísticas de competência do Poder Executivo do ente federativo beneficiado, com pelo menos 70% destinados a despesas de capital.

Art. 166-A. [...].

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

[...] (Brasil, 1988, art. 166-A).

O ente federativo pode firmar contratos de cooperação técnica para subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária, reforçando a transparência e controle na aplicação dos recursos.

Na transferência com finalidade definida, os recursos são vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

Art. 167. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

O princípio da universalidade está previsto na Lei nº 4.320, de 1964, art. 3º, ao determinar que “a lei de orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei”. O mandamento constitucional constante do art. 167, I, reforça esse princípio, quando determina que programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual não poderão ser, sequer, iniciados. Todos deverão, portanto, estar previstos na lei orçamentária, nos termos do princípio em comento.

Além disso, nos termos do inciso II, caso tenham sido previstas na lei orçamentária, suas despesas ou assunção de obrigações diretas não poderão exceder o montante autorizado nos créditos orçamentários ou adicionais.

Assim, o empenho da despesa, conforme definido na Lei nº 4.320, de 1964, não poderá exceder o montante autorizado nos créditos orçamentários e adicionais, nem, tampouco, pode haver despesa sem prévio empenho.

Art. 167. São vedados:

[...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;”

[...]

“Art. 167, § 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do *caput* deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

Essa é a chamada “Regra de Ouro”, na qual não se pode emitir dívida pública para financiar despesas correntes. Ou seja, o pagamento do custeio da administração pública não pode ser feito com recursos provenientes de empréstimos ou alienação de bens. De fato, a realização de despesas correntes com receitas de capital foi vedada pela Constituição Federal, a não ser que sejam autorizadas pela maioria absoluta do Poder Legislativo mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa (Piscitelli, 2024).

Essa medida vem forçar o agente público a, numa situação em que o custeio da máquina do Estado fosse superior à receita primária, a reduzir custos ou aumentar receitas correntes. O endividamento do Estado só seria aceitável para despesas de capital, como investimentos ou inversões financeiras que possibilitassem, pelo menos em tese, a alavancagem da economia viabilizando o pagamento futuro dos empréstimos contraídos.

Trata-se de matéria orçamentária, ou seja, o limite das operações de crédito é o montante das despesas de capital previsto na lei orçamentária anual. Após a entrada em vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ser também matéria financeira.

O cumprimento do limite a que se refere o inciso III, do art. 167, da CF, deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital, conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina, *in verbis*:

Art. 32. [...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;”

[...] (Brasil, 1988, art. 32).

As receitas das operações de crédito, efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal, somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa²⁴.

²⁴ Resolução nº 48, de 2007, do Senado Federal

Art. 6º, § 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.

§ 2º Não serão computadas como despesas de capital para os fins deste artigo:

I - o montante referente às despesas realizadas, ou constantes da lei orçamentária, conforme o caso, em cumprimento da devolução a que se refere o art. 33 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

[...]

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.”

[...]

Art. 6º, § 2º, II - as despesas realizadas e as previstas que representem empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; e

As operações de antecipação de receitas orçamentárias não serão computadas para os fins de cumprimento da regra de ouro, desde que liquidadas no mesmo exercício em que forem contratadas.

Aqui, além de as empresas controladas não dependentes não integrarem o orçamento, cabe o comentário de que a contabilidade empresarial, que é utilizada pelas sociedades de economia mista, se sociedade anônima, obrigatoriamente, por força da Lei nº 6.404, de 1976, e empresas públicas, não apresenta a dicotomia, própria da administração pública, entre despesas de capital e despesas correntes. Tais conceitos, na verdade, não são contábeis, mas orçamentários. Como exemplo, a compra de um imóvel à vista não impacta contas de despesa, mas duas contas do ativo: caixa e permanente. Sob a ótica orçamentária, é despesa de capital.

Aliás, admitir-se que a “Regra de Ouro” alcança as estatais não dependentes levaria a uma situação no mínimo esdrúxula: a administração direta, pela exceção constante do art. 167, III, pode, presente autorização orçamentária excepcional, realizar operações de crédito além do montante das despesas de capital. Para as estatais não dependentes, por não serem, de modo algum, objeto de legislação orçamentária, o impedimento seria absoluto.

Por outro lado, como as receitas e despesas das controladas não dependentes não integram o orçamento do ente político, não há como onerar o limite de operações de crédito deste com as operações daquelas.

A Constituição também estabelece, por meio de redação incluída na Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (Brasil, 2021a), critérios para o cálculo da “Regra de Ouro”, determinando que a receita de operações de crédito obtida seja considerada para esse fim no ano em que ocorrer a respectiva despesa. Suponha que o governo federal emita títulos da dívida pública mobiliária em um determinado ano, mas os recursos obtidos com essa emissão só sejam utilizados para financiar despesas no ano seguinte. De acordo com o art. 167, § 6º, as receitas provenientes dessa operação de crédito só serão consideradas no exercício financeiro em que a

III - as despesas realizadas e as previstas que representem inversões financeiras na forma de participação acionária em empresas que não sejam controladas, direta ou indiretamente, pela União ou pelos demais entes da Federação, excetuando-se aquelas decorrentes da participação em organismos financeiros internacionais.

despesa correspondente for realizada. Esse dispositivo visa evitar que o governo contabilize as receitas de operações de crédito em ano diverso das despesas correspondentes, o que poderia distorcer a avaliação do cumprimento da “Regra de Ouro” no ano em que a despesa ocorre.

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

[...]

Art. 198, § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – no caso da União, na forma definida nos termos da lei complementar prevista no § 3º;

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea “a”, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea “b” e § 3º.

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

[...]

§ 12. Lei federal instituirá pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, a serem observados por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.

§ 13. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, até o final do exercício financeiro em que for publicada a lei de que trata o § 12 deste artigo, adequarão a remuneração dos cargos ou dos respectivos planos de carreiras, quando houver, de modo a atender aos pisos estabelecidos para cada categoria profissional.

§ 14. Compete à União, nos termos da lei, prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo.

§ 15. Os recursos federais destinados aos pagamentos da assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, bem como aos prestadores de serviços contratualizados que atendam, no mínimo, 60% (sessenta por cento) de seus pacientes pelo sistema único de saúde, para o cumprimento dos pisos salariais de que trata o § 12 deste artigo serão consignados no orçamento geral da União com dotação própria e exclusiva.

[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no *caput* e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.

§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no *caput* deste artigo e no inciso II do *caput* do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

§ 9º A lei disporá sobre normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação nas esferas estadual, distrital e municipal.

[...]

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

[...]

Art. 167, § 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta.

[...] (Brasil, 1988, arts. 37-212).

Trata-se do princípio da não-afetação ou não-vinculação da receita, segundo o qual as receitas não serão vinculadas a despesa específica, adotado pelo orçamento brasileiro. Dessa forma, é vedada a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. A Lei Maior, fiel à cultura orçamentária brasileira, abre uma série de exceções ao princípio, fazendo com que esse seja o princípio orçamentário mais sujeito a exceções no ordenamento jurídico nacional. Já era assim desde a redação original da Constituição Federal, alterada três vezes, sempre para a inclusão de mais uma exceção em relação à alteração anterior (Brasil, 1988).

Inicialmente, observe-se que o dispositivo se refere, unicamente, à receita de impostos, de forma que a vinculação de receita de taxas e contribuições de melhoria, bem como de outras receitas originárias ou decorrentes da alienação de bens e direitos públicos é, desde já, permitida, sem nenhum tipo de ressalva constitucional.

Relativamente a impostos, despesas destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino serão financiadas com recursos provenientes de impostos, inclusive transferências. A União deverá destinar, no mínimo, 18% e os Estados e Municípios, 25%.

A Emenda Constitucional nº 3, de 1993, incluiu o § 4º no art. 167, permitindo a vinculação de receitas próprias estaduais e municipais, bem como as oriundas das transferências constitucionais para fins de prestação de garantia ou

contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. Na verdade, a emenda constitucional formalizou, no dispositivo próprio, mandamento já existente.

Em 2000, foram ressalvados, também, por meio da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, as receitas destinadas às ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos calculados em termos percentuais, nos termos de lei complementar que será revisada, pelo menos, a cada cinco anos, nos termos do disposto no art. 212. Na verdade, essas despesas já eram garantidas desde a promulgação da Lei Maior e o que a emenda constitucional fez foi formalizar a possibilidade de destinação de receitas para esse tipo de receitas (Brasil, 1988).

Finalmente, por meio da Emenda Constitucional nº 42, de 2003, foram excepcionalizadas da proibição de vinculação, também, as receitas destinadas à realização de atividades da administração tributária, conforme disposto no art. 37, XXII, da CF.

Nada expressa melhor o que o princípio da não-afetação procura evitar do que o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Segundo Giacomoni (2023, p. 129), instituída em 1994, a DRU desvinculava 20% das parcelas de impostos e contribuições que estavam vinculadas, buscando, com isso, dar ao gestor margem maior de manobra na utilização das duas principais fontes de recursos da administração federal: as contribuições e os impostos.

Tabela 1 – Desvinculação de orçamento da seguridade social pela DRU (em R\$ mi).

Ano	Contribuições				Taxas de Órgãos de Seguridade	Receitas Desvinculadas pela DRU
	COFINS	CSSL	PIS/PASEP	Outras		
2005	17.919	5.246	4.417	4.914	-	32.496
2006	18.150	5.478	4.839	5.359	-	33.826
2007	20.367	6.729	5.257	6.123	-	38.476
2008	24.281	8.592	6.327	568	-	39.768
2009	23.639	8.802	6.370	500	-	39.311
2010	28.005	9.151	8.087	630	-	45.873
2011	32.018	11.555	8.420	683	-	52.676
2012	37.401	11.832	9.921	753	-	59.907
2013	40.323	12.704	10.407	811	-	64.245
2014	39.586	12.813	10.509	954	-	63.862
2015	40.412	12.004	10.711	1.085	-	64.212

2016	61.404	20.443	16.165	920	286	99.218
2017	70.728	22.695	18.768	981	323	113.404
2018	75.440	23.565	19.837	984	281	120.107
2019	71.609	24.606	19.425	1.143	299	117.082
2020	-	-	-	-	249	249
2021	-	-	-	-	249	249
2022	-	-	-	-	273	273

Fonte: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal – ANFIP; elaboração própria.

A importância da DRU ficou evidente com a Emenda Constitucional nº 93, de 2016, e Emenda Constitucional nº 126, de 2022, que prorrogaram a vigência até 2024, ampliaram a desvinculação para 30% da arrecadação das contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

Art. 167. São vedados:

[...]

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...]

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

[...]

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

[...]

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

[...] (Brasil, 1988, arts. 62-167).

São vedados, ainda, pela Constituição Federal, a abertura de créditos suplementares ou especiais, sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. A abertura de créditos extraordinários pode ocorrer sem prévia autorização legislativa. A autorização legislativa, como veremos, ocorrerá

posteriormente, quando o Congresso deliberar sobre a medida provisória adotada para a sua abertura. Tampouco carecem de indicação dos recursos necessários.

De fato, a Lei Maior estabelece, ao determinar que seja observado o disposto no art. 62, que a abertura de créditos extraordinários seja feita por meio de medidas provisórias. Ademais, a única exceção para a sua adoção na área orçamentária é a abertura de créditos extraordinários, sendo vedada sua adoção para quaisquer outros assuntos relativos a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais.

Os créditos extraordinários só podem ser adotados para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, e a Constituição Federal segue exemplificando o que seriam essas despesas imprevisíveis e urgentes, elencando as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Sendo adotadas por meio de medida provisória, devem atender aos pressupostos de relevância e urgência também. Então, os créditos extraordinários devem ser imprevisíveis, relevantes e urgentes, como os decorrentes de guerra, comoção interna e calamidade pública.

Não faltam exemplos, todavia, de abertura de créditos extraordinários que destinam recursos para despesas que não se encaixariam nesses pressupostos, sob a escusa de serem relevantes, se esquecendo da imprevisibilidade e urgência, além da aderência aos exemplos dados na Constituição dos casos de guerra, comoção interna e calamidade pública²⁵. Curiosamente, o que se observa é que os créditos de maior valor não estão enquadrados nos pressupostos constitucionais, enquanto, os que estão, destinam poucos recursos, normalmente, na casa dos milhares ou unidades de milhões.

A lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, poderia trazer, em seu bojo, dispositivo voltado a impedir a adoção de créditos extraordinários que não atendam a esses pressupostos constitucionais de imprevisibilidade, urgência e relevância.

Quanto aos créditos especiais e extraordinários, eles destinam recursos a despesas não contempladas, originalmente, pela lei orçamentária. Se não

²⁵ Exemplos: MP 1.200/2023 - Abre crédito de R\$ 93,1 bilhões para pagamento de precatórios; MP 1.111/2022 - Abre crédito de R\$ 1,2 bilhão para o PRONAF; MP 1.144/2022 - Abre crédito de R\$ 7,6 bilhões para viabilizar o atendimento de despesas com compensação de despesas previdenciárias.

havia sido contemplados, pode-se admitir que, em alguns casos, a estrutura administrativa não estaria preparada para viabilizar sua execução e precisaria, portanto, de um prazo para que as medidas legais e administrativas necessárias fossem tomadas. Assim, se os créditos fossem abertos no final do exercício, poderia ocorrer de não haver tempo hábil para sua execução, tornando estéréis a proposta do Executivo e a autorização do Legislativo.

Nos casos dessas duas modalidades de créditos adicionais, portanto, a Lei Maior autorizou que, caso sejam autorizados nos últimos quatro meses do exercício, serão incorporados ao orçamento do exercício subsequente e reabertos nos limites de seus saldos, garantindo assim, a continuidade da administração pública.

Art. 167. São vedados:

[...]

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

[...]

§ 5º A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra poderão ser admitidos, no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, mediante ato do Poder Executivo, sem necessidade da prévia autorização legislativa prevista no inciso VI deste artigo.

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

O remanejamento de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro depende de prévia autorização legislativa. A Constituição Federal, nesse ponto, comete uma impropriedade: refere-se à transposição, remanejamento e transferência como se fossem conceitos diferentes, mas não os define. Vale lembrar que a legislação infraconstitucional não pode ser citada pela Lei Maior. Dessa forma, referidos termos devem ser compreendidos de forma genérica até que lei ordinária trate da matéria.

As leis de diretrizes orçamentárias vêm se referindo a esses termos, mas não os conceitua individualmente. De fato, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024²⁶, em seu art. 63, dispõe sobre transposição, remanejamento e transferência tratando dos termos indistintamente.

LDO 2024

²⁶ Lei nº 14.791, de 2023.

[...]

Art. 63. A transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos autorizada no § 5º do art. 167 da Constituição deverá:

I - ser realizada no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos às programações classificadas na função “19 - Ciência e Tecnologia” e subfunções “571 - Desenvolvimento Científico”, “572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia” ou “573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico”; e

II - ser destinada a categoria de programação existente.

[...] (Brasil, 2024, art. 63).

Da mesma maneira, o Decreto nº 11.883/2024, no art. 1º, V e VI, dispõe sobre transposição, remanejamento ou transferência sem fazer distinção dos seus conceitos.

Apesar da ausência de conceitos relativamente aos três termos constitucionais elencados no art. 167, VI, da CF, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) cunhou um conceito e tratou de aplicar essa definição a seus jurisdicionados. “Segundo doutrinadores de renome”, afirma citado documento, sem esclarecer quem são os doutrinadores:

Segundo doutrinadores de renome, o remanejamento serve para realocar verbas entre distintos órgãos orçamentários. Exemplo: extinção da Secretaria da Cultura e, encampação de suas funções e dotações pela Secretaria da Educação.”

Para eles, a transposição assegura mudança entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário. Exemplo: os agentes políticos decidem não mais construir um posto de saúde, transpondo o recurso do correlato Projeto para Atividade da própria Secretaria da Saúde (ex.: combate à dengue).

Ainda, segundo os mesmos professores, a transferência possibilita trocas entre categorias econômicas (corrente e capital), situadas na mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial, existentes todas, por óbvio, no mesmo órgão orçamentário. Exemplo: considerando que os dirigentes queiram pagar, de uma só vez, a dívida com precatórios judiciais, sob essa hipótese e em certa Atividade do Gabinete do Prefeito, procede-se ao reforço de Sentenças Judiciais (categoria corrente) à custa do elemento Material Permanente (categoria de capital).

Então, claro está que transposição, remanejamento e transferências são os três, em essência, diferentes do crédito adicional por redução de outra verba. Como antes se disse, aqueles quatro só se assemelham quanto ao aspecto valorativo, numérico, posto que nenhum deles acarreta aumento do orçamento total da despesa (Toledo Júnio, 2014, p. 2).

Não obstante não se trate de disposição normativa, essa é uma das poucas definições encontradas com alguma força cogente, embora não para a esfera federal, que diferencia transferência, transposição ou remanejamento.

Art. 167. São vedados:

[...]

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

VIII – a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

Também não é permitida a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa. Dessa forma, se está evitando a vinculação de receitas e reforçando o princípio orçamentário da não-afetação.

A Emenda Constitucional nº 85, de 2015, dispensou a prévia autorização legislativa, prevista no inciso VI, para as atividades de ciência, tecnologia e inovação, que tenham por objetivo viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções.

Art. 167. São vedados:

[...]

X – a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

Transferências voluntárias consistem na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal e nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde²⁷.

Auxílio é definido como a transferência de capital derivada da lei orçamentária que se destina a atender a ônus ou encargo assumido pela União e somente será concedida a entidade sem finalidade lucrativa.

²⁷ Lei Complementar nº 101, de 04/05/00, art. 25.

As transferências voluntárias podem ser operacionalizadas por meio de convênio, nos casos em que o repasse de recursos da União se dá diretamente para o ente da federação, ou contrato de repasse, que ocorre por intermédio de instituições financeiras oficiais federais, que atuam como mandatárias da União.

Essas transferências visam atender a programas nos quais haja interesse das duas partes, União e ente da federação, e em que haja coparticipação, ou seja, o conveniente também deve contribuir financeiramente para a consecução dos objetivos propostos. É vedada a utilização desses recursos para pagamento de pessoal ativo ou inativo, inclusive pensionistas, dos Estados, Distrito Federal ou Municípios.

As normas básicas para a realização de convênios e contratos de repasse têm sido elaboradas em leis de vigência anual, devendo ser objeto de revisão normativa e inclusão na lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da CF.

Art. 167. São vedados:

[...]

XI – a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

[...]

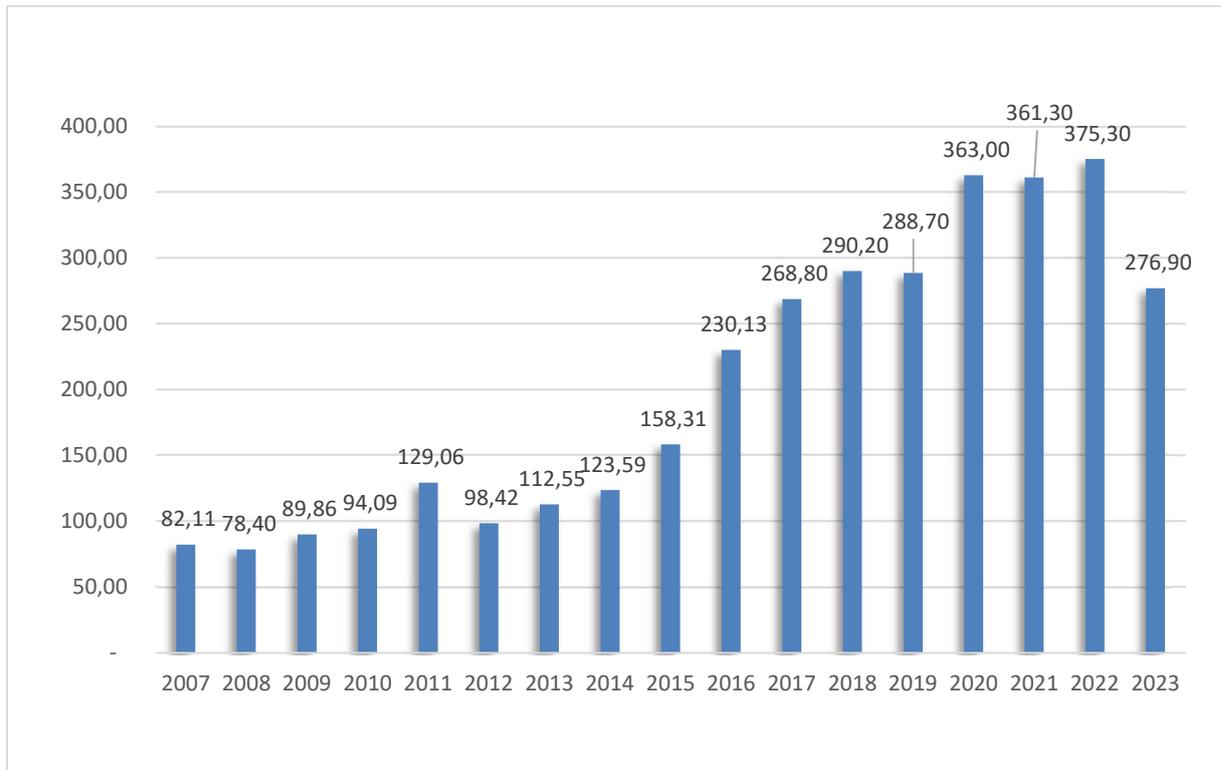
Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes [...]:

[...] (Brasil, 1988, arts. 167-204).

A Constituição Federal proíbe a utilização de recursos provenientes das contribuições sociais para outra finalidade que não seja o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social.

Recursos provenientes do orçamento fiscal, no entanto, podem e são constantemente utilizados para financiar despesas com a seguridade social em geral, inclusive previdência. No orçamento para 2023, por exemplo, cerca de R\$ 113 bilhões do orçamento fiscal foram utilizados para cobrir o déficit da previdência, que foi de R\$ 276,9 bilhões (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Déficit geral da Previdência.



Fonte: Tesouro Nacional e Tribunal de Contas da União.

Art. 167. São vedados:

[...]

XII - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento;

XIII - a transferência voluntária de recursos, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social.

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

A Reforma da Previdência vedou a utilização de recursos próprios da previdência para qualquer outro fim que não seja o pagamento de benefícios previdenciários e das despesas necessárias à sua organização e funcionamento.

Além disso, estabeleceu que, no caso de descumprimento de regras gerais de organização e funcionamento de regime próprio de previdência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, serão vedadas, pela União, transferências voluntárias,

concessão de avais, garantias e subvenções. Também serão vedadas, pelas instituições financeiras federais, a concessão de empréstimos e de financiamentos.

Art. 167. São vedados:

[...]

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

Se for possível alcançar o objetivo de um fundo público mediante a vinculação de receitas ou, ainda, por meio da execução de despesas diretamente, então, fica vedada a criação desse fundo.

Depois de analisar todas as vedações constantes do art. 167, da CF, é forçoso perceber a ausência de dispositivo que fosse capaz, se não de impedir, posto que a criatividade humana é infinita e, toda vez que se cria uma norma, nasce junto uma maneira de burlá-la, pelo menos de dificultar a adoção, no sistema orçamentário brasileiro, de procedimentos como os do orçamento secreto e das emendas pix, em que grandes parcelas das despesas públicas são endereçadas a outros entes da federação sem a devida destinação das despesas, sem transparência ou controle.

De fato, seria importante que, além de normas regulando melhor o tema em lei complementar, em sede constitucional, houvesse vedação expressa à destinação de recursos públicos federais a outro ente da federação, seja ele Estado, Distrito Federal ou Município, sem a prévia definição do seu destino na lei orçamentária anual ou em crédito adicional, de acordo com a classificação da despesa.

Art. 167. [...]

§ 7º A lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público, inclusive despesas de pessoal e seus encargos, para a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do *caput* do art. 7º desta Constituição.

[...] (Brasil, 1988, art. 167).

Essa disposição foi incluída pela Emenda Constitucional nº 128, de 2022. A criação de novos serviços públicos ou a transferência de encargos entre os entes federativos deve ser feita de maneira responsável, com a devida previsão orçamentária e financeira para cobrir os custos associados. Desse modo, se o governo decidir criar um novo programa ou serviço público, a lei que o instituir deve indicar a fonte de recursos no orçamento para cobrir os custos associados, incluindo despesas de pessoal e encargos. Se houver uma transferência de competências entre União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, a lei que determina essa transferência deve prever a correspondente transferência de recursos financeiros para cobrir os custos associados ao novo encargo.

O texto ressalva, todavia, as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados, que, nesse caso, não estão sujeitas a essa regra, e nem as despesas decorrentes da fixação do salário mínimo, conforme o inciso IV do *caput* do art. 7º, da CF.

Art. 167-A. Apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação da:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas:

a) as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa;

b) as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

c) as contratações temporárias de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 desta Constituição; e

d) as reposições de temporários para prestação de serviço militar e de alunos de órgãos de formação de militares;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV deste *caput*;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do *caput* do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

[...] (Brasil, 1988, art. 167-A).

O texto constitucional em tela foi inserido pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que ficou conhecida como a "PEC Emergencial" ou "PEC do Pacto Federativo" (Brasil, 2021a). A emenda foi promulgada em março de 2021 e trouxe diversas alterações nas regras fiscais e orçamentárias, incluindo medidas de ajuste fiscal e a criação de mecanismos para controle de despesas obrigatórias. Desse modo, uma vez alcançada a proporção de 95% entre despesas e receitas correntes, passa a ser facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao MP, ao Tribunal de Contas (TC) e à DP dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vedar a concessão de diversos benefícios elencados nos incisos.

Trata-se de mecanismo diverso do até então fixado pelo art. 169, §§ 1º a 7º, da CF, que focava na relação entre despesa de pessoal e receita corrente líquida, cujas vedações, obrigatórias, foram estabelecidas na Lei Maior, e os limites, na Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme disposto no art. 169, *caput*. No caso em análise, no entanto, os limites são relativos à diferença entre receita e despesa correntes e o limite de 95% é fixado na própria Constituição Federal e aplicável a Estados e Municípios, apesar de serem opcionais. A redação dada aos incisos I a V, ademais, ao tratar de despesa de pessoal, é muitíssimo parecida com a encontrada nos incisos do art. 169, § 1º. Os demais incisos, que passam a tratar de outras despesas correntes, que não as de pessoal, aí, sim, possuem redação diversa.

Enquanto a relação entre despesas e receitas correntes estiver igual ou maior a 95%, portanto, é facultado aos Poderes, ao MP, ao TC e à DP aplicar a

vedação, em poucas palavras, à concessão de vantagens que aumentem, a qualquer título, a despesa de pessoal (incisos I a V), excetuadas a contratação de temporários (pois as demais alíneas não aumentam a despesa de pessoal e, portanto, não chegam a representar excepcionalização). Ademais, fica autorizada a vedação à criação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios, criação de despesa obrigatória ou seu reajuste acima da inflação, criação ou expansão de linhas de financiamento, nem outras operações que representem o aumento de subsídios e subvenções, como seriam a remissão, renegociação ou refinanciamento desses financiamentos. Finalmente, fica autorizada a vedação, também, de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, dentro de uma lógica em que não apenas o aumento da despesa deve ser objeto de ajuste fiscal, mas também a redução da receita.

Art. 167-A. [...].

§ 1º Apurado que a despesa corrente supera 85% (oitenta e cinco por cento) da receita corrente, sem exceder o percentual mencionado no *caput* deste artigo, as medidas nele indicadas podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos.

§ 2º O ato de que trata o § 1º deste artigo deve ser submetido, em regime de urgência, à apreciação do Poder Legislativo.

[...] (Brasil, 1988, art. 167-A).

Se a relação entre despesa e receita corrente for igual ou maior que 85% e menor que 95%, então fica facultada a implementação das medidas indicadas nos incisos do *caput* do artigo. Ocorre que o *caput* prevê a implementação opcional pelos mesmos atores das mesmas medidas. Elas podem ser implementadas, portanto, no todo ou em parte também. A diferença entre os dois dispositivos vem no parágrafo seguinte, que exige a submissão do ato de adoção das medidas de ajuste fiscal, elencadas nos incisos do art. 167-A, à aprovação do Poder Legislativo e já estabelece que o regime de tramitação da matéria será o de urgência.

Art. 167-A. [...].

§ 3º O ato perde a eficácia, reconhecida a validade dos atos praticados na sua vigência, quando:

I - rejeitado pelo Poder Legislativo;

II - transcorrido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem que se ultime a sua apreciação;

III - apurado que não mais se verifica a hipótese prevista no § 1º deste artigo, mesmo após a sua aprovação pelo Poder Legislativo.

§ 4º A apuração referida neste artigo deve ser realizada bimestralmente.
[...] (Brasil, 1988, art. 167-A).

O ato é, portanto, adotado e passa a valer. Paralelamente, é submetido à aprovação do Poder Legislativo, em regime de urgência, observados, obviamente, os prazos regimentais do Legislativo de cada ente federado. A título de parâmetro, no Congresso Nacional, o regimento prevê o prazo de cem dias para a tramitação de uma matéria em regime de urgência. Importante observar que o dispositivo em tela limita o prazo a cento e oitenta dias.

Após a tramitação, se o ato não for aprovado ou se a relação entre despesa e receita correntes passou a ser menor que 85%, então o ato perde a eficácia, mas é reconhecida a validade dos efeitos das ações ocorridas durante a sua vigência.

Art. 167-A. [...].

§ 5º As disposições de que trata este artigo:

I - não constituem obrigação de pagamento futuro pelo ente da Federação ou direitos de outrem sobre o erário;

II - não revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas.

[...] (Brasil, 1988, art. 167-A).

As restrições e medidas previstas no *caput* do art. 167-A, incluindo as vedações e limitações de despesas, não criam obrigação de pagamento futuro para o ente federativo que as adotou e nem geram direitos de terceiros sobre os recursos públicos. Assim, fica garantida a efetividade da medida de ajuste fiscal, não representando apenas o acúmulo de despesas para o cumprimento futuro de obrigações.

Ademais, as medidas de ajuste fiscal previstas não têm o poder de revogar, dispensar ou suspender o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites máximos de despesas. Ao contrário, o que se busca é trazer o ente federado para os limites de despesa e receitas correntes, suportáveis pelas contas públicas. Não teria sentido a adoção de medidas restritivas de um lado e a flexibilização de limites já adotados de outro lado. Assim, os limites máximos de despesas com pessoal e as metas fixadas de superávit primário,

por exemplo, devem ser cumpridas, independentemente da adoção das medidas elencadas nos incisos do *caput* do art. 167-A.

Art. 167-A. [...]

§ 6º Ocorrendo a hipótese de que trata o *caput* deste artigo, até que todas as medidas nele previstas tenham sido adotadas por todos os Poderes e órgãos nele mencionados, de acordo com declaração do respectivo Tribunal de Contas, é vedada:

I - a concessão, por qualquer outro ente da Federação, de garantias ao ente envolvido;

II - a tomada de operação de crédito por parte do ente envolvido com outro ente da Federação, diretamente ou por intermédio de seus fundos, autarquias, fundações ou empresas estatais dependentes, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, ressalvados os financiamentos destinados a projetos específicos celebrados na forma de operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

[...] (Brasil, 1988, art. 167-A).

Caso não se observe a adoção das medidas elencadas nos incisos do art. 167-A, *caput*, enquanto a relação entre despesas e receitas correntes estiver igual ou maior que 95%, é vedada a concessão de garantias por qualquer outro ente federado. Ademais, o ente onde se observar a ocorrência da hipótese do art. 167-A, *caput*, fica proibido de tomar operações de crédito com outro ente da federação por qualquer forma, exceto as operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

Observe-se que a Emenda Constitucional nº 109, de 2021 (Brasil, 2021a), vinculou a concessão de garantias e de operações de créditos, tipicamente ações de interesse exclusivo do Poder Executivo, à adoção de medidas pelos três Poderes, bem como TC, MP e DP, o que deve trazer problemas futuros de implementação a essa ainda jovem emenda constitucional.

Art. 167-B. Durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional, decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa privativa do Presidente da República, a União deve adotar regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nos arts. 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G desta Constituição.

[...] (Brasil, 1988, art. 167-B).

A Emenda Constitucional nº 109, de 2021, denominada "Emenda Constitucional Emergencial" (Brasil, 2021a), foi promulgada em 15 de março de 2021

e trouxe medidas para o enfrentamento das consequências econômicas decorrentes da pandemia da COVID-19. A Emenda Constitucional Emergencial introduziu dispositivos relacionados ao orçamento público, ao ajuste fiscal, e estabeleceu regras para enfrentamento de crises fiscais.

Assim, o art. 167-B prevê a existência de regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações, nos termos dos artigos que serão analisados a seguir, durante a vigência de estado de calamidade pública de âmbito nacional. Determina que esse estado deve ser decretado pelo Congresso Nacional por iniciativa do Presidente da República.

Art. 167-C. Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do *caput* do art. 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.
[...] (Brasil, 1988, art. 167-C).

O estado pode adotar regime extraordinário para contratação de pessoal e de obras, serviços e compras. O regime deve ser em caráter temporário e emergencial no caso da contratação de pessoal, dispensada a necessidade de prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, e, no caso de obras, serviços e compras, deve assegurar a competição e igualdade de condições a todos os concorrentes quando possível.

Art. 167-D. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.
Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 desta Constituição.
[...] (Brasil, 1988, art. 167-D).

O Poder Executivo fica dispensado de observar limitações legais de ação governamental que leve à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Assim, por exemplo, a propositura legislativa que disponha sobre renúncia a crédito tributário durante calamidade pública não necessita ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro que possibilite a averiguação da preservação do equilíbrio do orçamento.

Ademais, durante a vigência da calamidade pública, é permitida, à pessoa jurídica com débito com o sistema da seguridade social, a contratação com o Poder Público, bem como o recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do *caput* do art. 167 desta Constituição.
[...] (Brasil, 1988, art. 167-E).

Durante todo o exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, é permitido o descumprimento da “Regra de Ouro”, com a realização de créditos que excedam o montante das despesas de capital. Não seria possível que essa autorização vigorasse apenas durante o período da calamidade, pois as operações de crédito já teriam sido contraídas e pode ser que não fosse possível retornar as contas públicas ao *status quo ante* antes da mudança de exercício financeiro. Por isso, a Lei Maior permitiu o relaxamento desse preceito durante todo o exercício (Brasil, 1988).

Art. 167-F. Durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional de que trata o art. 167-B desta Constituição:
I - são dispensados, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública, os limites, as condições e demais restrições aplicáveis à União para a contratação de operações de crédito, bem como sua verificação;
II - o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento pode ser destinado à cobertura de despesas oriundas das medidas de combate à calamidade pública de âmbito nacional e ao pagamento da dívida pública.
[...] (Brasil, 1988, art. 167-F).

O objetivo desse dispositivo é proporcionar flexibilidade financeira à União durante a vigência da calamidade pública de âmbito nacional, reconhecida de

acordo com o art. 167-B, permitindo a contratação de operações de crédito sem as restrições habituais e utilizando superávit financeiro para cobrir despesas relacionadas ao combate da calamidade e ao pagamento da dívida pública. Essas medidas buscam garantir recursos suficientes para enfrentar a crise e mitigar seus impactos.

Desse modo, durante todo o exercício financeiro em que vigora a calamidade pública, a União fica dispensada dos limites, condições e demais restrições que normalmente se aplicam à contratação de operações de crédito. Isso proporciona maior flexibilidade para a obtenção de recursos financeiros necessários para enfrentar a situação de calamidade. Ademais, o superávit financeiro apurado em 31 de dezembro do ano imediatamente anterior ao reconhecimento da calamidade pública pode ser utilizado para cobrir despesas decorrentes das medidas de combate à calamidade e também para o pagamento da dívida pública. Essa disposição permite o uso de excedentes financeiros disponíveis para atender às demandas emergenciais e manter o equilíbrio fiscal.

Art. 167-F, § 1º Lei complementar pode definir outras suspensões, dispensas e afastamentos aplicáveis durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional.

§ 2º O disposto no inciso II do *caput* deste artigo não se aplica às fontes de recursos:

I - decorrentes de repartição de receitas a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios;

II - decorrentes das vinculações estabelecidas pelos arts. 195, 198, 201, 212, 212-A e 239 desta Constituição;

III - destinadas ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações ou de empréstimos compulsórios, de transferências recebidas para o atendimento de finalidades determinadas ou das receitas de capital produto de operações de financiamento celebradas com finalidades contratualmente determinadas.

[...] (Brasil, 1988, art. 167-F).

O § 1º do art. 167-F estabelece que uma lei complementar pode definir outras medidas de suspensão, dispensa e afastamento que se aplicam durante a vigência do estado de calamidade pública de âmbito nacional. Isso confere ao legislador a possibilidade de estabelecer normas específicas para lidar com a situação de calamidade, proporcionando maior flexibilidade para a tomada de decisões e a implementação de ações emergenciais.

O § 2º esclarece que as disposições do inciso II do *caput*, que se refere à destinação do superávit financeiro, não se aplicam a certas fontes de recursos decorrentes de repartição de receitas a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, vinculados por dispositivos constitucionais específicos, como os arts. 195, 198, 201, 212, 212-A e 239 e destinados ao registro de receitas oriundas da arrecadação de doações, empréstimos compulsórios, transferências com finalidades determinadas, ou receitas de capital resultantes de operações de financiamento com finalidades contratualmente determinadas.

Art. 167-G. Na hipótese de que trata o art. 167-B, aplicam-se à União, até o término da calamidade pública, as vedações previstas no art. 167-A desta Constituição.

§ 1º Na hipótese de medidas de combate à calamidade pública cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração, não se aplicam as vedações referidas nos incisos II, IV, VII, IX e X do *caput* do art. 167-A desta Constituição.

§ 2º Na hipótese de que trata o art. 167-B, não se aplica a alínea "c" do inciso I do *caput* do art. 159 desta Constituição, devendo a transferência a que se refere aquele dispositivo ser efetuada nos mesmos montantes transferidos no exercício anterior à decretação da calamidade.

§ 3º É facultada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a aplicação das vedações referidas no *caput*, nos termos deste artigo, e, até que as tenham adotado na integralidade, estarão submetidos às restrições do § 6º do art. 167-A desta Constituição, enquanto perdurarem seus efeitos para a União.

[...] (Brasil, 1988, art. 167-G).

As mesmas vedações, caso a relação entre despesas e receitas correntes chegue a 95%, são aplicáveis no caso de calamidade pública de âmbito nacional, decretada pelo Congresso Nacional por iniciativa do Presidente da República.

Se a vigência e efeitos das medidas de combate à calamidade pública não ultrapassarem sua duração, então não se aplicam a vedação de criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa, admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, criação de despesa obrigatória, criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções e concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

O dispositivo ainda garante a transferência de recursos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no mesmo montante observado no exercício anterior à calamidade pública, que se supõe superior ao observado durante a calamidade, para compor os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO).

Da mesma maneira que ocorre na situação de desequilíbrio fiscal, enquanto perdurar a situação de calamidade pública e não forem adotadas todas as medidas elencadas nos incisos do art. 167-A, é vedada a concessão de garantias por qualquer outro ente federado. Ademais, fica proibida a tomada de operações de crédito com outro ente da federação por qualquer forma, exceto as operações típicas das agências financeiras oficiais de fomento.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

[...] (Brasil, 1988, art. 168).

A independência harmônica dos Poderes só poderá existir se houver independência administrativa e financeira. Nesse sentido, a Lei Maior garantiu a entrega dos recursos financeiros, correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público e Defensoria Pública, até o dia 20 de cada mês. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, incluiu a Defensoria Pública, que passou a ter independência orçamentária e esclareceu o que já vinha sendo feito na prática, que era a entrega dos recursos em forma de duodécimos. Ou seja, a cada mês, no dia 20, se entrega um duodécimo do total orçado para o ano²⁸.

Essa medida evita que o chefe do Poder Executivo possa se utilizar de pressão financeira para obter, junto aos demais Poderes, a aprovação ou rejeição de propostas ou julgamento favorável em matérias de seu interesse.

²⁸ Os dispositivos que cuidavam dos limites orçamentários dos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União foram revogados pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022, a partir da aprovação da lei complementar do Novo Arcabouço Fiscal (Lei Complementar nº 200, de 2023), que passou a orientar o cálculo dos limites orçamentários dos Poderes e órgãos independentes.

Segundo Giacomoni (2023, p. 536):

[...] a CF, ao determinar que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinados (sic) aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, acaba por definir o cronograma mensal de desembolso desses órgãos.

Dessa feita, tem-se o dizer da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 168. [...].

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do *caput* deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

[...] (Brasil, 1988, art. 168).

A Lei Maior esclarece que o saldo dos recursos repassados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública não são de propriedade deles, mas sim, do Tesouro Nacional. Assim, não podem constituir fundos, aos quais ficariam vinculados, e, caso haja sobra de recursos ao final do ano, eles devem ser restituídos ao caixa único do Tesouro Nacional. Se assim não for feito, o Poder Executivo deve promover o desconto dos respectivos valores das primeiras parcelas de duodécimos no exercício financeiro subsequente.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

[...] (Brasil, 1988, art. 169).

Desde a sua promulgação, a Constituição Federal prevê limites para os gastos com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atribuindo sua fixação a lei complementar.

A Lei de Responsabilidade Fiscal definiu despesa total com pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência²⁹. Ela limitou a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, em cinquenta por cento da receita corrente líquida, no caso da União; e sessenta por cento, no caso dos Estados e Municípios.

Além dessa definição de despesa de pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda estabeleceu que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra relativos à substituição de servidores e empregados públicos sejam contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. O objetivo, nesse caso, ressalta Piscitelli (2023, p. 158), “foi o de ampliar ainda mais a categoria ‘despesas com pessoal’, para que também os contratos com terceiros fossem incluídos no valor total do gasto e, assim, igualmente subordinados aos limites e providências estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal”. E conclui afirmando que:

[...] pode-se dizer que as despesas com pessoal englobam todas as modalidades de gasto do Poder público relacionadas ao pagamento de prestação de serviços no sentido mais amplo que tal atividade pode ser compreendida: incluem-se nessa classificação, ativos, inativos, pensionistas, contribuições, encargos e, igualmente, terceiros cuja mão de obra substitua os servidores públicos.

Em seguida, a Constituição determina que a criação de cargos ou aumento de sua remuneração, bem como a admissão de pessoal pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, só poderá ser feita se houver dotação orçamentária prévia suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias. Neste caso, dispensa-se de autorização na lei de diretrizes orçamentárias as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

²⁹ Lei Complementar n° 101, de 04/05/00, art. 18.

Observe-se que se está falando de dotação orçamentária prévia, não de dotação posterior. Ademais, a Lei Fundamental determina que o aumento de despesa com pessoal seja autorizado, de maneira específica, na lei de diretrizes orçamentárias. Essas medidas buscam evitar a aprovação, pelo Congresso Nacional, de despesas de pessoal, que são irredutíveis e permanentes, além de serem de grande monta, sob pressão política e sem os devidos cuidados. Ademais, cuidou, a Constituição Federal, de garantir que houvesse previsão da despesa de pessoal para que as leis de diretrizes orçamentárias, que têm entre suas atribuições a de orientar a elaboração das leis orçamentárias, pudessem trazer informações sobre essa que é uma das maiores e, sem dúvida, das mais sensíveis despesas.

No entanto, na prática, as leis de diretrizes orçamentárias trazem em seu anexo uma autorização para que as leis orçamentárias tratem do aumento das despesas de pessoal, em qualquer modalidade, conforme previsto no art. 169, § 1º. Desse modo, perde-se a oportunidade do debate específico relativo a esse importante grupo de natureza de despesa, bem como de deixar reservada a parcela necessária no orçamento desde as etapas de elaboração da proposta orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo. Ademais, a cultura da fonte condicionada à aprovação posterior de lei em tramitação no Congresso já permitiu o aumento de todo tipo de despesa, inclusive de pessoal, sem a necessária e constitucionalmente exigida dotação prévia contante do inciso I do § 1º do art. 169.

Esse dispositivo mantém um paralelismo com o encontrado no art. 167-A, *caput*. Lá, é opcional a adoção das medidas, mas o limite é fixado na própria Constituição. Aqui as medidas são obrigatórias, mas os limites são fixados em lei complementar. Lá, trata-se de despesas correntes no geral. Aqui, apenas de despesas de pessoal.

Art. 169. [...].

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

[...] (Brasil, 1988, art. 169).

A Lei das Leis, ciente, desde 1998, quando introduziu o texto em análise por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, da importância do ajuste

fiscal do estado, adotou essa medida de coerção, retirando dos Estados, Distrito Federal e Municípios quaisquer repasses de verbas federais ou estaduais para o ente federado que, passado o prazo estabelecido, ainda estiver com a despesa de pessoal acima dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal³⁰.

Art. 169. [...].

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – exoneração dos servidores não estáveis.

[...] (Brasil, 1988, art. 169).

Durante o prazo legal, o ente federado deverá reduzir em, pelo menos, vinte por cento as despesas com cargos comissionados e funções de confiança e promover a exoneração de servidores não estáveis.

Art. 169. [...].

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

[...]

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

[...]

Art. 169. [...]

[...]

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

[...] (Brasil, 1988, art. 169).

A Lei Maior estabelece alguns instrumentos de adequação para os limites de gasto com pessoal, delegando à lei complementar a fixação de um prazo

³⁰ Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

para que os entes da federação se adaptem aos parâmetros estabelecidos. Para atingir as metas, são previstas a redução das despesas com cargos em comissão e funções de confiança e a exoneração dos servidores não estáveis, prevendo, inclusive, a demissão de servidores estáveis caso as medidas anteriores sejam insuficientes, situação pendente de regulamentação por lei federal. O servidor demitido nessa situação terá direito a indenização correspondente a um mês de salário para cada ano de serviço.

A Lei de Responsabilidade Fiscal faculta, ainda, a redução da jornada de trabalho com respectiva adequação dos vencimentos à nova carga horária³¹. Ela estende as sanções previstas determinando que, não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta de outro ente, nem contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Art. 184. [...].

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

[...]

Art. 62. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
I – relativa a:

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

[...]

Art. 68. § 1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

[...] (Brasil, 1988, arts. 62-184).

A adoção de medidas provisórias sofreu profunda alteração com a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. As medidas passaram a vigor por sessenta dias prorrogáveis por igual período uma única vez. Não há condições para a prorrogação, de modo que, na prática, as medidas provisórias passaram a ter vigência por cento de vinte dias, quando, então, perderiam a eficácia se não fossem convertidas em lei.

³¹ Art. 23, § 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

Em matéria orçamentária, a referida emenda reafirmou a interpretação que já vinha sendo dada pelas autoridades competentes (embora não fosse ponto pacífico entre os doutrinadores), de que os créditos adicionais poderiam ser abertos por meio de medidas provisórias. Afora essa exceção, nenhuma outra matéria orçamentária poderá ser tratada por meio de medida provisória.

A Emenda Constitucional resolveu explicitar, ainda, o que já parecia óbvio: medida provisória não poderia tratar de matéria própria de lei complementar. Sendo a medida provisória hierarquicamente equivalente à lei ordinária, obviamente, não poderia tratar de matéria própria de lei complementar, com quórum qualificado de maioria absoluta para sua aprovação.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

[...]

VI – a lei orçamentária;

[...] (Brasil, 1988, art. 85).

A inobservância às determinações e autorizações contidas na lei orçamentária foi definida como crime de responsabilidade do Presidente da República.

Matéria publicada em jornal de grande circulação denunciava o excesso de execução orçamentária para as despesas com propaganda oficial, um ano antes das eleições presidenciais. Feito o levantamento necessário da execução dos créditos orçamentários e adicionais, concluiu-se que vários Ministros de Estado pré-candidatos a cargos eletivos em 2002, bem como o próprio Presidente da República, haviam ultrapassado o limite das despesas com propaganda oficial, situação que poderia ser enquadrada como crime de responsabilidade.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIV – prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

[...]

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

[...]

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

[...]

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

[...]

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

[...] (Brasil, 1988, arts. 51-84).

Anualmente, o Presidente da República deve encaminhar as contas relativas ao exercício anterior ao Congresso Nacional até sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. O Presidente do Congresso Nacional é que deve receber as contas, uma vez que a comunicação entre Poderes se dá, exclusivamente, por meio de seus presidentes, que devem se utilizar do documento chamado Mensagem.

As Contas encaminhadas pelo Presidente referem-se não somente ao Poder Executivo, mas também aos Poderes Legislativo e Judiciário. A aprovação ou rejeição, pelo Congresso Nacional, das Contas deve ser aplicada a cada Poder separadamente. Assim, por exemplo, as Contas do Poder Executivo podem ser aprovadas e as dos Poderes Legislativo e Judiciário, rejeitadas, sem que, nesse caso, haja nenhum problema legal para o Presidente da República.

Se o Presidente não encaminhar as Contas dentro do prazo estabelecido pela Constituição, cabe à Câmara dos Deputados tomar as Contas. Independentemente de as Contas terem sido prestadas ou tomadas, assim que elas chegam ao Congresso Nacional, são encaminhadas, imediatamente, ao TCU, que dispõe de sessenta dias para elaborar Parecer Prévio. Nesse período, as Contas do

Presidente da República são devolvidas ao Congresso Nacional, acompanhadas do Parecer Prévio. Na prática, o Parecer Prévio vem sendo elaborado ao longo do exercício, com base nas informações orçamentárias, financeiras etc.

O Presidente do Congresso encaminha as Contas, juntamente com o parecer prévio do TCU, à CMO, que examinará e emitirá parecer pela aprovação ou rejeição, que será levado ao Plenário do Congresso Nacional. O Plenário julga as Contas, podendo aprová-las ou rejeitá-las. Se forem aprovadas, as Contas são arquivadas; se forem rejeitadas, no entanto, a Câmara poderá autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República, caso em que o Senado irá processá-lo e julgá-lo, tendo como presidente o do Supremo Tribunal Federal.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

[...] (Brasil, 1988, arts. 70-71).

O controle da execução orçamentária será exercido pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

2 EMENDAS CONSTITUCIONAIS NA ÁREA DE FINANÇAS PÚBLICAS

2.1 Introdução

O tema tratado no presente trabalho não poderia ser mais atual. Enquanto suas linhas estão sendo escritas, trava-se intenso debate relativo à execução das emendas parlamentares entre o Supremo Tribunal Federal, Congresso Nacional e o Poder Executivo. O Congresso quer cada vez maior espaço no controle do dinheiro e, curiosamente, seus membros perderam o interesse de informar aos seus eleitores terem sido eles os autores das emendas que destinaram recursos para atender-lhes as demandas. Ao Poder Executivo interessa manter a discricionariedade da execução das despesas, não permitindo que o orçamento se torne impositivo em nenhuma de suas parcelas. O Judiciário foi instado a se manifestar a respeito da falta de transparência na execução das emendas, em especial as de relator, no orçamento secreto, e as transferências especiais, também conhecidas por emendas pix, determinando a suspensão de sua execução.

Foi nesse contexto que se percebeu a importância ainda maior de analisar os dispositivos normativos, não apenas à luz da legislação vigente, mas também segundo sua evolução histórica, conforme foram sendo apresentadas as emendas constitucionais correspondentes. Foi nesse contexto que se buscou elaborar a presente análise, com o propósito de compreender, não apenas o significado e o pano de fundo para a aprovação das normas hoje vigentes na Lei Maior que regulam a execução impositiva de emendas e do orçamento como um todo, mas também compreender o contexto político que viabilizou sua aprovação no Congresso Nacional em um movimento que levou ao orçamento estamental, onde “castas políticas” são privilegiadas com a execução de despesas voltadas mais ao atendimento político individual do que às necessidades do país e da sociedade.

Desde a promulgação da Constituição Federal, foram aprovadas diversas propostas de emendas à constituição que tratam de normas gerais na área orçamentária federal. Foram elencadas aquelas que apresentavam maior potencial para a reforma do processo legislativo-orçamentário, inclusive com a alteração do regime de execução das despesas.

Assim, são enumeradas, entre as emendas constitucionais com maior influência no processo orçamentário, a Emenda Constitucional nº 3, de 1993; Emenda Constitucional nº 20, de 1998; Emenda Constitucional nº 29, de 2000; Emenda Constitucional nº 32, de 2001; Emenda Constitucional nº 42, de 2003; Emenda Constitucional nº 45, de 2004; Emenda Constitucional nº 85, de 2015; Emenda Constitucional nº 86, de 2015; Emenda Constitucional nº 95, de 2016; Emenda Constitucional nº 100, de 2019; Emenda Constitucional nº 102, de 2019; Emenda Constitucional nº 103, de 2019; Emenda Constitucional nº 105, de 2019; Emenda Constitucional nº 109, de 2021; Emenda Constitucional nº 114, de 2021; Emenda Constitucional nº 126, de 2022; 2Emenda Constitucional nº 127, de 2022; Emenda Constitucional nº 128, de 2022; e Emenda Constitucional nº 132, de 2023.

Importante ressaltar que não foram relacionados dispositivos constitucionais que versem sobre transferências constitucionais a estados, Distrito Federal e municípios, que disponham sobre questões transitórias ou que tratem dos orçamentos dos outros entes federados, além da União. O foco foi na alteração de dispositivos que tratem do processo legislativo-orçamentário da União e mudança do regime de execução das despesas.

Todas as emendas tiveram seus efeitos estudados na parte em que promovem alterações no processo orçamentário e no regime de execução de despesa. O resultado dessa análise foi apresentado quando se fez a exposição da análise do orçamento público na Constituição Federal de 1988. Um grupo menor de emendas, no entanto, apresentadas em momentos específicos da história política do nosso país, chamou a atenção durante a análise e foi objeto de um estudo à parte. São elas a Emenda Constitucional nº 86, de 2015; Emenda Constitucional nº 100, de 2019; Emenda Constitucional nº 105, de 2019; e Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

2.2 Crise política de 2015

Após exaustiva análise, foi possível observar que, ao longo do período de redemocratização do País, iniciado em março de 1985, o Estado brasileiro buscou fortalecer as instituições e, em especial, o Congresso Nacional, enfraquecido durante o regime ditatorial pelo qual o Brasil passou por mais de vinte anos.

Sobre a questão, Giacomoni (2023, p. 140) assevera:

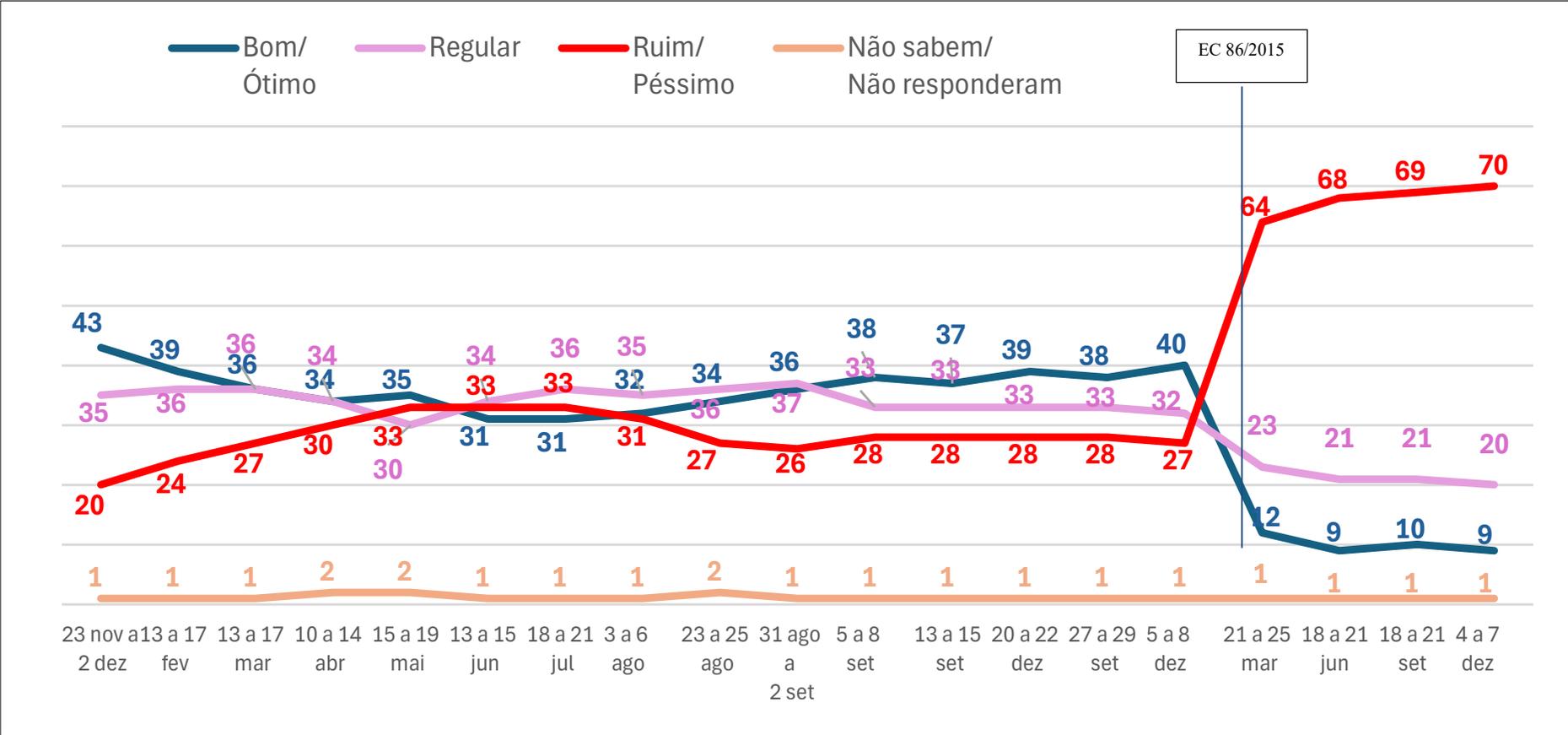
A Constituição de 1988 devolveu aos parlamentares a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei orçamentária. [...] Com o restabelecimento da prerrogativa, os órgãos legislativos federais inicialmente passaram por fase de grande desorganização no trato da matéria em decorrência da inexperiência e de disfunções graves que determinaram a criação, em 1993, da famosa Comissão Mista de Inquérito do Orçamento, cujas conclusões possibilitaram resultados importantes na reorganização do processo orçamentário no Congresso Nacional.

Congressistas viam na apresentação de emendas importante instrumento de atuação parlamentar junto aos eleitores. Ocorre que o resultado efetivo dessa atuação somente poderia ser mais bem observado no caso da execução dessas alterações normativas, que, não raro, eram objeto de contingenciamento das despesas e não eram executadas. Desse modo, no final da década de 1990, os argumentos em prol da execução impositiva do orçamento já ganhavam força no Congresso Nacional. A base da argumentação, todavia, segundo Giacomoni (2023, p. 140), era o *Rescission*, “[...] mecanismo muito interessante para os parlamentares, pois torna obrigatória a consulta ao Legislativo no caso de despesas que o governo pretenda não realizar”.

O objetivo de tornar o orçamento impositivo, todavia, esbarrava na resistência do governo, que fortalecido, movimentava sua base política para não deixar que qualquer proposta com base nessa linha de pensamento pudesse prosperar.

A Operação Lava-Jato, todavia, propiciou o primeiro momento de debilidade política do governo federal. Entre dezembro de 2013 e março de 2015, foi possível observar que a avaliação do governo despencou de 43% de bom ou ótimo, para 12%, e a avaliação ruim ou péssimo subiu de 20% para inéditos 64% (Gráfico 2). As notícias de corrupção tomaram conta dos meios de comunicação e, até dezembro de 2015, quando foi aprovada a emenda à constituição, já tinham sido executadas 21 fases na operação investigativa, a maioria delas implicando membros do alto escalão do governo, conforme se pode aferir a partir de matéria veiculada à época (G1, 2019a).

Gráfico 2 – Avaliação do Governo Federal.



Fonte: G1 Ibope. Infográfico; elaboração própria.

A fragilidade do governo frente ao Congresso Nacional permitiu que, depois de 27 anos da promulgação da Lei maior, o Legislativo lograsse êxito em aprovar uma emenda constitucional tornando impositiva, ao menos em parte, a execução das leis orçamentárias.

2.3 Emenda Constitucional nº 86, de 2015

Desse modo, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, introduziu os §§ 9º e 11 no art. 166 para determinar a execução de emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida, destinando metade desse valor às ações e serviços públicos de saúde.

Segundo Mendes e Dias (2014), ao analisar a então PEC nº 358, de 2013, que, mais tarde, resultou na emenda constitucional do orçamento impositivo em tela, no orçamento para 2013, 84% da despesa primária já era de caráter obrigatório, havendo pouco espaço para contingenciamento. Tal contingenciamento, segundo o autor, decorreria de mandamento constitucional ou legal, conforme Tabela 2. Um segundo grupo de despesas possuía alto grau de rigidez por constituir prioridade política absoluta, como as subvenções financeiras do Programa Minha Casa, Minha Vida, gastos com educação acima do mínimo obrigatório, merenda escolar, livro didático, sistema de avaliação de alunos, transporte de estudantes, custeio das escolas etc., e funcionamento mínimo de órgãos e programas essenciais, como controle de voo, arrecadação pela Receita Federal, socorro a comunidades atingidas por desastres etc. Desse modo, chega-se a uma rigidez total de 90% da despesa total.

Tabela 2 – Despesas primárias do Governo Federal – ano 2013.

Item	Autorizado*	%
Benefícios previdenciários	340	29
Pessoal e encargos sociais	226	19
Transferências a Estados e Municípios**	216	18
Abono Salarial e Seguro Desemprego	38	3
Benefício ao Idoso e ao Deficiente – LOAS	31	3
Bolsa Família	21	2
Cumprimento de Sentenças Judiciais	17	1
Outras despesas obrigatórias	95	8

Despesas Obrigatórias	986	84
Investimentos (inclui PAC)	91	8
Outras despesas discricionárias	101	9
Despesas discricionárias	193	16
Despesa Total	1178	100

* Lei orçamentária mais créditos adicionais em 9 de agosto de 2013.

** Inclui transferências por repartição de receita, FUNDAB, FCDF e outras.

Fonte: SIAFI e PRODASEN.

A impositividade de parte dos 10% restantes levaria à excessiva rigidez do orçamento público, nos termos do autor. Esse pensamento, senso comum na área de finanças públicas, é correto quando se considera a natureza mandatária de parcelas de despesas públicas. Diante da relação de desconfiança entre Congresso e Executivo em matéria de execução orçamentária, vão se criando normas que vinculem a despesas específicas cada vez maiores parcelas das receitas públicas, numa tentativa equivocada de impedir a discricionariedade do governo na alocação dos recursos.

Art. 166. [...].

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

[...]

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

[...] (Brasil, 2015, art. 166).

O § 10 esclareceu que esse montante será computado para fins de cumprimento, pela União, dos 15%, no mínimo, da receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde. Ademais, por meio da inclusão na Lei Maior do § 13, foi dispensada a adimplência dos entes federados beneficiados com esses recursos.

Assim, foi criado o instituto das emendas individuais impositivas, cuja apresentação e execução ficaram limitadas a 1,2% da receita corrente líquida, e, caso destinem recursos para Estados, Distrito Federal ou Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário.

Até então, caso um deputado ou senador destinasse uma emenda a um Estado, Distrito Federal ou Município, mas o ente beneficiário estivesse inadimplente, seja com a regularidade fiscal, com a regularidade previdenciária, com a prestação de contas de convênios ou congêneres recebidos anteriormente, a execução da emenda seria negada e o parlamentar perderia sua emenda. A emenda constitucional busca impedir que as emendas não sejam executadas em razão de inadimplência do ente da federação beneficiário dos recursos.

Art. 166. [...].

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.

[...] (Brasil, 2015, art. 166).

Destarte, o § 13, introduzido na Lei Maior por meio do dispositivo legal em tela, dispensa o ente federativo de estar inadimplente para receber os recursos federais a ele destinados por meio de emendas individuais impositivas. Silva e Bittencourt (2019, p. 12) entendem que “[...] a liberalidade para com as transferências a entes subnacionais, independentes da ‘adimplência’, é um atentado direto contra os princípios de responsabilidade fiscal”. A adimplência do ente beneficiário, não é um mero capricho do legislador, que se apresenta como entrave burocrático a impedir a execução das legítimas emendas parlamentares apresentadas aos orçamentos anuais. Ao contrário, tal exigência tem por fundamento garantir a eficiência da aplicação dos recursos públicos, promover a gestão discal responsável e permitir o combate à corrupção.

Observe-se que o Congresso pode aprovar emendas cujo montante ultrapasse esse percentual³² fixado nos §§ 9º e 11, mas a Lei Maior está esclarecendo

³² O Congresso não sofre nenhuma limitação no número ou valor das emendas que pode apresentar às leis orçamentárias, senão aquelas impostas pelos seus próprios atos de autorregulação, atualmente constantes da Resolução nº 1, de 2006.

que o Poder Executivo somente terá a obrigação de executá-las até essa razão. Acima disso, as emendas podem ser apresentadas, mas sua execução deve ser negociada com o Poder Executivo.

Art. 166. [...].

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

[...]

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 14.

[...] (Brasil, 2015, art. 166).

O § 12 do art. 166, inserido na Constituição Federal por meio da emenda constitucional em tela (Brasil, 2015), por sua vez, tratou de flexibilizar a obrigatoriedade de execução em caso de impedimento de ordem técnica. O que deve ser feito de eventual empenho de despesa correspondente à emenda individual impositiva no caso de identificação de impedimento de ordem técnica foi previsto nos §§ 14 e 15, que estabelecem prazos e procedimentos para que o Poder Legislativo indique ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável, mantido o entendimento de que, caso os impedimentos sejam justificados, as despesas não serão de execução obrigatória.

Art. 166. [...].

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até

o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.
[...] (Brasil, 2015, art. 166).

A emenda constitucional em comento procurou garantir de todas as maneiras a execução das emendas individuais impositivas. Desse modo, inseriu o § 16 no art. 166 que estabelece os critérios de execução dessas despesas mesmo depois de sua inscrição como restos a pagar, já no exercício subsequente. Assim, se estabeleceu o limite de 0,6% da receita corrente líquida, a metade, portanto, do volume de recursos destinados às emendas individuais impositivas, para que os restos a pagar sejam considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11. Em outras palavras, o que o dispositivo constitucional está dizendo é que a execução das emendas individuais impositivas deve acontecer ainda no exercício financeiro de vigência da lei orçamentária a que se referem, até pelo menos a metade do valor a elas destinado. Se passar disso, não será considerado que o dispositivo constitucional foi cumprido. Essa é uma forma de tentar obrigar, não apenas que as emendas sejam executadas, mas também, que sejam executadas durante o exercício financeiro.

Art. 166. [...].

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.
[...] (Brasil, 2015, art. 166).

Ademais, a emenda constitucional, ao estabelecer a obrigatoriedade da execução, também procurou flexibilizá-la quando necessário. Assim, afastou a natureza mandatória das emendas individuais impositivas quando fossem verificados impedimentos de ordem técnica e, nos termos do § 17 do art. 166, explicitou, caso houvesse dúvidas, que o montante inserido nas leis orçamentárias por meio dessas emendas não estaria imune à limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º, da LRF (Brasil, 2000).

Art. 166. [...].

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.
[...]

Art. 165, § 9º Cabe à lei complementar:

[...]

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166.

[...] (Brasil, 2015, art. 166).

Ainda se tentou dar racionalidade à execução das emendas, ao criar conceito de execução equitativa das programações de caráter obrigatório, no § 18 do art. 166 e dar à lei complementar prevista no art. 165, § 9º, a incumbência de dispor sobre critérios para a “execução equitativa” para a realização do disposto no § 11 do art. 166. Segundo Bittencourt (2019, p. 14, grifo nosso), todavia, tal norma constitucional tem por objetivo explicar o inexplicável:

[...] primeiro, porque se a equitatividade (seja lá o que for) é um valor constitucional em torno do orçamento, não há razão para que não seja aplicável a todo o gasto público, e não apenas às programações de ‘caráter obrigatório’. Segundo, e mais ostensivamente contrário aos princípios democráticos, tal conceito de equitatividade não está se referindo a valores ou princípios da administração pública, mas a favorecimento ou não dos autores das emendas. O que importa - é o que textualmente afirma o dispositivo constitucional - **não é a relação entre cidadãos que são igualmente contribuintes, e que têm igual direito às prestações públicas, mas a igualdade entre parlamentares e seus interesses individuais.**

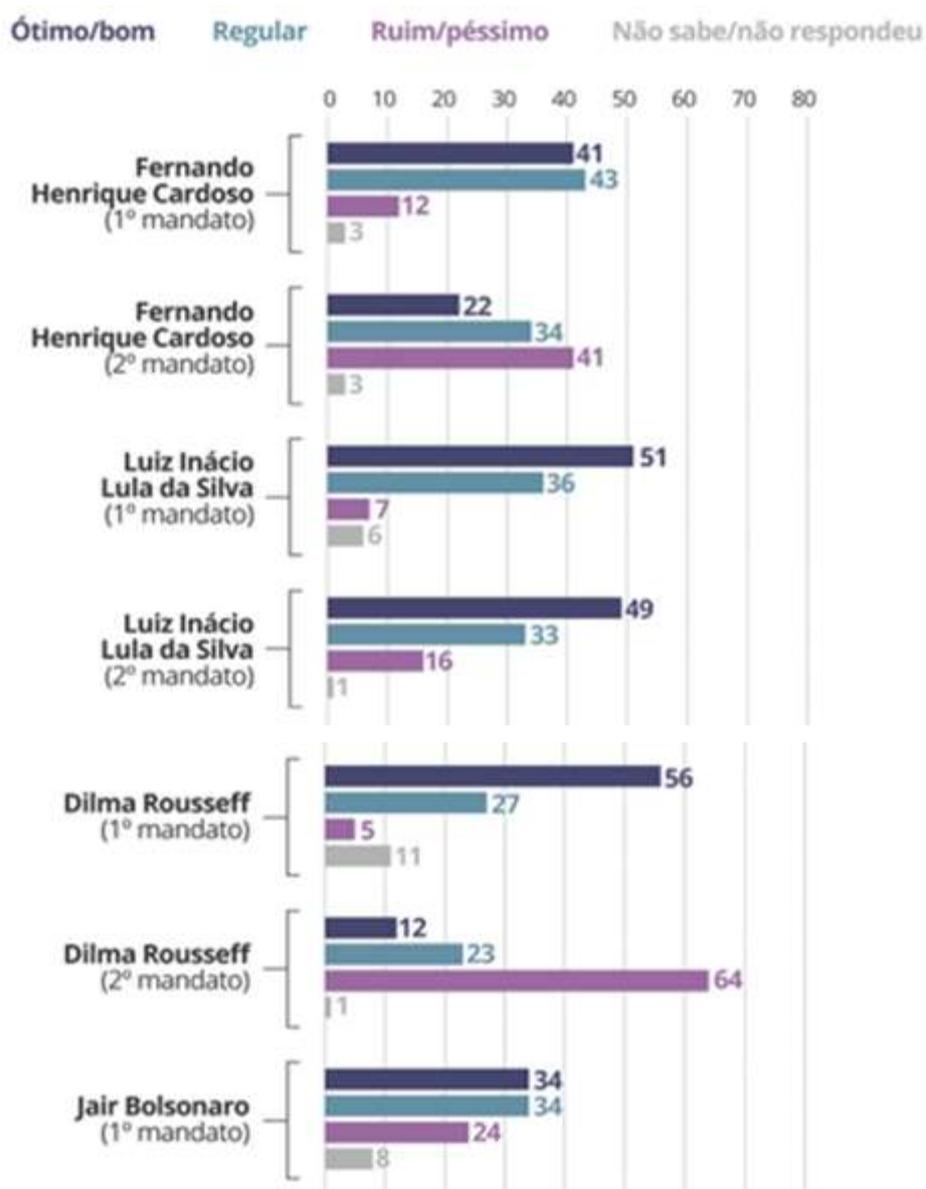
Assim, não se pode olvidar que o próprio texto constitucional cuida de deslegitimar o conjunto de deliberações parlamentares sobre o orçamento. Na verdade, a partir da citada emenda constitucional, ficou evidente que é o interesse individual de cada parlamentar que deve ser “equitativamente” atendido pelo orçamento público, e não as necessidades do país ou dos cidadãos.

Sob outro ângulo, a expressão “execução equitativa” tem sido interpretada como uma cota pessoal que adere ao mandato parlamentar. Aliada à grande flexibilidade de remanejamento das programações incluídas na LOA, abre-se caminho para uma forma de patrimonialismo orçamentário, atribuindo-se ao membro do Legislativo poder de gestor, interferindo no estágio da execução da despesa. O foco do orçamento público deixa de ser o objeto das programações e a entrega de bens e serviços, mas a vontade particular de parlamentares em exercício (Greggianin, 2015, p. 172, grifo nosso).

2.4 Crise política de 2019

Outro momento de muita tensão entre governo e parlamento permitiu a aprovação de mais duas emendas constitucionais tendentes a reduzir a discricionariedade na execução das leis orçamentárias anuais.

Gráfico 3 – Avaliação dos últimos presidentes eleitos.



Fonte: Ibope



Infográfico elaborado em: 20/03/2019

Fonte: Ibope (2019).

Em 2019, primeiro ano do mandato presidencial do Presidente Bolsonaro, observou-se, de um lado, a queda na aprovação do governo, tendo sido o governo com pior aprovação até março do primeiro ano de mandato desde Fernando Henrique Cardoso, e, de outro lado, o recrudescimento das relações com o Congresso Nacional.

De fato, o Presidente Bolsonaro e o Presidente da Câmara dos Deputados expunham, publicamente, grande clima de tensão e o governo não demonstrava ter base para impedir a aprovação de propostas que lhes fossem contrárias.

Foi nesse contexto que foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, promulgada em julho de 2019, cujo propósito foi o de incluir, além das emendas individuais, a impositividade das emendas de bancada e tornar impositiva a execução das leis orçamentárias como um todo e a Emenda Constitucional nº 105, de 2019, promulgada em dezembro de 2019, cujo objetivo foi o de introduzir, no ordenamento jurídico, as transferências especiais e com finalidade definida.

2.5 Emenda Constitucional nº 100, de 2019

A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, introduziu importante dispositivo na Constituição Federal com o objetivo de tornar impositiva a execução das dotações orçamentárias constantes das leis orçamentárias anuais. Ademais, o dispositivo legal também previu a necessidade de consecução de resultados a partir da execução das despesas. Assim, foi incluído o § 10 no art. 165, que estabeleceu o dever da administração de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços públicos à sociedade.

Art. 165. [...].

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. [...] (Brasil, 2019, art. 165).

A EC em tela alterou o § 12 do art. 166 para que deixasse de ser uma flexibilização à obrigatoriedade de execução das emendas individuais impositivas para incluir as emendas de bancada de senadores e deputados de um Estado ou Distrito

Federal a impositividade na execução até o montante correspondente a 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Art. 166. [...].

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

[...] (Brasil, 2019, art. 166).

A EC nº 86, de 2015, tinha aberto uma exceção perigosa no § 13 do art. 166, ao dispensar a adimplência de Estados e Municípios para receberem recursos de emendas. Muitas vezes, o parlamentar destina recursos para um Estado ou Município que, estando inadimplente, deixa de poder receber os recursos a ele destinados. Assim, com o objetivo de viabilizar a execução obrigatória das emendas e não ter problemas com a eventual inadimplência do Município ou Estado foi que o Congresso, por meio da emenda constitucional em tela, aprovou o relaxamento da exigência de adimplência do ente, que não deve ser do interesse da sociedade.

Art. 166. [...].

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

[...] (Brasil, 2019, art. 166).

Com a emenda constitucional em tela, o § 13 passou a dispor da flexibilização da execução impositiva das emendas, não mais apenas das individuais até o limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida, mas também das emendas de bancada até o limite de 1% da Receita Corrente Líquida, que não serão de execução obrigatória nos casos de impedimentos de ordem técnica. O relaxamento da obrigatoriedade de adimplência para receber recursos federais por meio de transferência passou a ser tratado no § 16 do mesmo artigo com exatamente a mesma redação anterior, apenas incluindo as emendas de bancada impositivas.

Art. 166. [...].

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

I - (revogado);

II - (revogado);
 III - (revogado);
 IV - (revogado).
 § 15. (Revogado)
 [...] (Brasil, 2019, art. 166).

O § 14 também foi alterado pela emenda em tela, tirando da Constituição Federal os prazos peremptórios para cada providência a ser tomada, em caso da impossibilidade de execução, e passando à lei de diretrizes orçamentárias a responsabilidade de trazer o cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes. O § 15 foi revogado por se referir ao prazo do § 14 que não existe mais.

Art. 166. [...].
 § 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.
 [...] (Brasil, 2019, art. 166).

Dispositivo normativo tendente a abolir a necessidade de responsabilidade fiscal por parte do ente beneficiado pelos recursos federais transferidos por meio de emendas individuais impositivas foi inserido em sede de ordenamento constitucional por meio da emenda constitucional em tela. Tal inovação legislativa consiste em um atentado direto aos princípios da responsabilidade fiscal.

Tais restrições existem exatamente para proteger os contribuintes desses municípios de comportamentos irresponsáveis dos respectivos gestores, uma vez que o comprometimento das finanças públicas estaduais e municipais é o que de pior pode ocorrer para os respectivos contribuintes e cidadãos (Silva; Bittencourt, 2019, p. 12)

Dessa feita, reza a Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 166. [...].
 § 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações

das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.
[...] (Brasil, 2019, art. 166).

A norma, originalmente inserida na Lei Maior pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que buscava obrigar o Poder Executivo a executar as emendas individuais impositivas, ao desconsiderar a execução de restos a pagar das despesas a elas vinculadas em percentual acima de 0,6% da Receita Corrente Líquida foi transferida para o § 17 do art. 166. Além disso, a nova emenda constitucional, além de incluir as emendas de bancada impositivas, por óbvio, alterou os percentuais para fins de cumprimento da execução financeira até 1% da Receita Corrente Líquida para as emendas individuais e 0,5% da Receita Corrente Líquida para as emendas de bancada.

Art. 166. [...].

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

[...] (Brasil, 2019, art. 166).

As emendas continuaram sujeitas ao contingenciamento das despesas, nos exatos termos do disposto na Emenda Constitucional nº 86, de 2015, apenas mudando o dispositivo do § 17 para o § 18.

Art. 166. [...].

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

[...] (Brasil, 2019, art. 166).

O § 19 passou a dispor sobre o que a emenda constitucional anterior tratava no § 18, ou seja, a respeito do polêmico conceito de “execução equitativa das programações de caráter obrigatório”, ou seja, execução equitativa das emendas. As emendas, assim como a totalidade das despesas públicas deveriam alocar recursos de acordo com critérios que levassem em conta os anseios e necessidades do país e da sociedade. Todavia, o dispositivo deixa transparecer que os critérios para que a execução das emendas sejam consideradas igualitárias é relacionado com a “autoria”.

Art. 165. [...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

[...]

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

[...] (Brasil, 2019, art. 165).

O art. 165, § 9º, foi acrescido do inciso III, para tratar dos critérios para a execução equitativa e dos procedimentos a serem adotados no caso de impedimentos legais e técnicos, cumprimentos de restos à pagar e limitação das programações de caráter obrigatório.

Art. 166. [...].

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

[...] (Brasil, 2019, art. 166).

Finalmente, a emenda constitucional de que se trata incluiu na Lei Maior o § 20 no art. 166 para dispor sobre emendas de bancada que aloquem recursos em despesas de investimentos com duração de mais de um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada. Nesse caso, as despesas deverão ser objeto de emendas pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou empreendimento.

Esse entendimento atribui responsabilidade ao Poder Legislativo no sentido de finalizar os investimentos que iniciar. No entanto, reveste de aparente ilegitimidade a despesa que, afinal de contas, se é legítima e de interesse da sociedade, deveria receber recursos, também, do Executivo e ter sua finalização garantida em prazo razoável, o que não foi previsto no dispositivo constitucional.

2.6 Emenda Constitucional nº 105, de 2019

Alguns poucos meses mais tarde, ainda em 2019, foi promulgada outra emenda constitucional, ampliando ainda mais a atuação do Congresso em matéria orçamentária. Assim, a Emenda Constitucional nº 105, de 2019, incluiu no

ordenamento jurídico o art. 166-A, criando duas modalidades de transferências de recursos por meio de emendas individuais impositivas, a transferência especial, prevista no inciso I do *caput* daquele artigo, que destina recursos a despesas sem destinação específica ou vinculação a finalidade definida, e a transferência com finalidade definida, nas quais os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

As transferências especiais têm por meta a transferência de recurso de emendas individuais impositivas a outro ente da federação, sem a necessidade de celebração de convênio ou outro instrumento congênere, e, portanto, sem necessidade de contrapartida, os quais passarão a pertencer ao ente no ato da efetiva transferência financeira e serão aplicadas em programações do ente beneficiado, sendo 70% em despesas de capital. Ou seja, os recursos passam a pertencer ao ente, que vai decidir o que fazer com eles, sem necessidade de convênio ou contrapartida.

Devido à facilidade de transferência desses recursos, as emendas individuais impositivas executadas por meio de transferências especiais passaram a ser conhecidas como “emendas pix”. Essas transferências foram alvo de grande polêmica enquanto estas páginas estão sendo escritas. De acordo com relatório da Organização Transparência Brasil, “[...] apenas 0,9% do montante de R\$ 8,2 bilhões previstos nas chamadas ‘emendas Pix’ para o Congresso Nacional em 2024 têm indicação de destino, ou seja, de quem será beneficiado com o dinheiro e de qual ação receberá esse investimento público” (Sampaio, 2024).

A EC nº 105, de 2019, introduziu o art. 166-A na Constituição Federal que, em seu *caput* e incisos I e II, trouxe, conforme exposto, as normas relativas à criação das referidas transferências.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a

aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

[...] (Brasil, 2019, art. 166-A).

O § 1º do mesmo artigo introduziu norma de responsabilidade fiscal, por meio da qual não se permite aumentar a despesa de pessoal ou o endividamento, esteada no aumento da base de cálculo dos seus limites a partir da utilização de receita intermitente. O parágrafo veda, também, a destinação desses recursos para o pagamento das despesas de pessoal e serviços da dívida. Assim, as emendas individuais impositivas, cuja destinação se dê por meio de transferências especiais ou com finalidade específica, somente poderão ser destinadas a despesas dos grupos de natureza de despesa “outras despesas correntes”, “investimentos” ou “inversões financeiras”.

Art. 166-A

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

[...] (Brasil, 2019, art. 166-A).

No parágrafo 2º do art. 166-A está o cerne das transferências especiais. É nele que estão os princípios básicos dessas transferências. Assim, o inciso I dispõe que os recursos dessas transferências serão repassados diretamente ao ente beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere. Até a aprovação desse dispositivo, havia três formas de transferências de recursos da União para os entes federados: transferências constitucionais, transferências legais e transferências voluntárias.

As transferências constitucionais se limitavam àquelas que não estabeleciam requisitos para a sua realização. Os recursos passavam a pertencer ao ente beneficiado, a partir da efetiva transferência financeira, que poderia dar a destinação que desejasse sem a necessidade de oferecer contrapartida. Além disso,

o critério para a destinação desses recursos é impessoal e abstrato, ou seja, todos os Estados, Distrito Federal e Municípios recebem, independentemente de atuação política³³.

As transferências voluntárias³⁴, por sua vez, são operacionalizadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres³⁵, conforme os recursos sejam transferidos diretamente pela União ou por meio de instituição financeira oficial de fomento. Deve haver interesse recíproco, ou seja, o ente beneficiário deve apresentar contrapartida e a despesa deve ser previamente definida. Além disso, apenas algumas despesas são contempladas, segundo a discricionariedade da União. No caso de emendas, a discricionariedade é do autor das emendas parlamentares.

O que o dispositivo constitucional criou foi uma transferência com características híbridas. É transferência constitucional, mas não é para todos e é discricionária. É por meio de emendas, normalmente executadas por meio de convênios ou contratos de repasse, mas, nesse caso, como nas demais transferências

³³ Ver o Manual para Obtenção de Recursos Federais para Municípios, Brasília: Senado Federal, 2012, p. 10, de autoria do formador, para maiores explicações sobre o tema.

³⁴ Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

³⁵ **Convênio:** instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração, disciplinado pelo Decreto nº 11.531, de 2023 e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023;

Termo de Fomento: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pelas organizações da sociedade civil, que envolvam a transferência de recursos financeiros, disciplinado pela Lei nº 13.019, de 2014 e pelo Decreto nº 8.726, de 2016;

Termo de Colaboração: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros, disciplinado pela Lei nº 13.019, de 2014 e pelo Decreto nº 8.726, de 2016;

Acordo de Cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros, disciplinado pela Lei nº 13.019, de 2014 e pelo Decreto nº 8.726, de 2016; e

Termo de Execução Descentralizada: Instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática, disciplinado pelo Decreto nº 10.426, de 2020”.

Contrato de Repasse: instrumento de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição financeira oficial federal, que atua como mandatária da União, disciplinado pelo Decreto nº 11.531, de 2023 e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 2023;

constitucionais, a utilização desses instrumentos está dispensada, assim como os recursos são considerados do ente beneficiário a partir do seu recebimento, devendo ser aplicados em serão aplicadas em programações finalísticas do ente federado beneficiado, e não da União.

Art. 166-A. [...].

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

[...] (Brasil, 2019, art. 166-A).

O § 5º estabelece que 70% dessas transferências são para despesas de capital. Esse percentual se acumula com o disposto no art. 166, § 9º. Ou seja, metade das emendas individuais impositivas deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde a outra metade é de livre destinação. As duas metades, todavia, devem destinar 70% para despesas de capital, que seriam investimentos ou inversões financeiras, basicamente, já que dificilmente uma emenda destinará recursos para amortização da dívida.

Esses percentuais, 50% para ações e serviços públicos de saúde, 70% para despesas de capital, são desprovidos de quaisquer elementos que possam emprestar-lhes ares de razoabilidade. Com efeito, não há motivos para destinar um determinado percentual fixo para uma despesa estabelecida, muito menos em sede de mandamento constitucional, independentemente de aferição periódica das reais necessidades do país e da sociedade. De igual modo, não mostra alinhada com as melhores práticas de elaboração dos orçamentos públicos o costume de vincular receita a uma determinada categoria econômica, no caso, a despesas de capital.

Art. 166-A. [...].

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

[...] (Brasil, 2019, art. 166-A).

O § 3º autoriza a contratação de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. O dispositivo é de difícil compreensão, seja relativamente aos seus destinatários, seja ao objeto a que se refere. Pode estar dispondo de contratação de consultorias

privadas para auxiliar os entes federados no acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos. Ou talvez o que a Lei Maior esteja indicando é a cooperação técnica entre entes federados com essa finalidade.

Art. 166-A. [...].

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

[...] (Brasil, 2019, art. 166-A).

O parágrafo 4º do art. 166-A, introduzido na Lei Maior por meio da emenda constitucional em comento, tratou de dar as características às transferências com finalidade específica. Diferentemente das transferências especiais, essas devem ter seus recursos vinculados à programação estabelecida na emenda e serão aplicados nas áreas de competência da União.

2.7 Crise política de 2022

Muitas foram as alterações promovidas durante o primeiro ano do governo Bolsonaro, talvez motivadas pelos desentendimentos públicos entre o Presidente da República e o Presidente da Câmara dos Deputados. Ao final do mandato, mais uma oportunidade para que o Congresso conquistasse ainda mais um espaço na discricionariedade do governo para a execução das despesas públicas.

O clima que imperava no Brasil após as eleições de 2022, com a derrota nas urnas do então Presidente da República, candidato à reeleição, era de inconformismo, de um lado, e abandono político de outro lado. Chegou-se ao desinteresse pelas ações de estado a tal ponto que o Presidente encerrou seu mandato antes da data, sem, no entanto, formalizar uma renúncia (Globo, 2022).

Esse clima de desinteresse e a ausência de interlocução com o Congresso ensejou a oportunidade para que, mais uma vez, se aprovasse emenda constitucional tendente a, de um lado, aumentar a impositividade na execução das dotações incluídas nas leis orçamentárias por meio de emendas parlamentares e, de outro lado, reduzir a discricionariedade na execução das dotações constantes dos orçamentos anuais.

Assim, foi promulgada, no dia 21 de dezembro de 2022, a Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

2.8 Emenda Constitucional nº 126, de 2022

A Emenda Constitucional nº 126, de 2022, basicamente, ampliou o montante de recursos de execução mandatórias, passando as emendas individuais impositivas de 1,2% para 2,0% da Receita Corrente Líquida, por meio da alteração do disposto no § 9º do art. 166.

Art. 166. [...].

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

[...] (Brasil, 2022, art. 166).

Além disso, a emenda constitucional em tela dividiu esse montante entre deputados e senadores, ficando 1,55% para os deputados federais e 0,45% para os Senadores da República. Esses percentuais correspondem aproximadamente à proporção entre o número de deputados e senadores em cada Casa do Congresso Nacional, com o valor destinado aos Senadores sendo quase o dobro do reservado aos deputados, talvez, em razão da extensão de seus mandatos.

Art. 166. [...].

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

[...] (Brasil, 2022, art. 166).

O § 11 apenas remete o percentual da execução mandatória das emendas impositivas para o § 9º, posteriormente majorado para 2% da Receita Corrente Líquida, além de ressaltar os percentuais que caberão aos deputados e senadores.

Art. 166. [...].

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

[...] (Brasil, 2022, art. 166).

O § 17 da emenda constitucional altera, mais uma vez, o dispositivo introduzido, pela primeira vez, pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e alterado pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019. Dessa feita, o percentual de inscrição de emendas individuais impositivas, em restos a pagar, para serem consideradas para fins de cumprimento da execução financeira, passa de 0,6% para 1,0% da Receita Corrente Líquida. Para as emendas de bancada, o percentual se manteve em 0,5%, até porque não houve alteração no montante de emendas impositivas de bancada nessa emenda constitucional.

Art. 166. [...].

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

[...] (Brasil, 2022, art. 166).

Finalmente, o § 19, alterado pela emenda, perde, mais uma vez, a oportunidade de corrigir a falha de redação observada e sobre a qual se comentou quando da análise das emendas anteriores. Assim, a redação apenas remete ao § 9º-A, introduzido pela primeira vez no ordenamento jurídico-constitucional pela emenda em comento, que trata de questões paroquiais de divisão do limite de emendas individuais impositivas entre deputados e senadores.

Cada vez mais, fica evidente o cuidado para tornar o orçamento público uma peça, cuja execução das despesas dependerá da classe política a que se pertence. Se for Senador, é possível conseguir a execução de 1,55% da Receita Corrente Líquida por meio de emendas individuais, além de outro 1% da mesma receita, em decisão alegadamente colegiada, através de emendas de bancada

Estadual ou do Distrito Federal. Se for Deputado, o alcance é um pouco menor, pois as emendas individuais podem alcançar, *in totum*, 0,45% da Receita Corrente Líquida. Se os recursos forem destinados a um ente da federação por meio de emenda individual impositiva convencional e a execução for por meio de convênio, o ente beneficiado deverá oferecer contrapartida e as despesas serão definidas e discriminadas no orçamento. Se a emenda for objeto de transferência especial, então, os recursos serão do ente beneficiário, sem necessidade de oferecimento de contrapartida ou assinatura de convênio ou instrumento congênere. São várias as classes que se vão criando, separadas por privilégios na execução das despesas públicas e nas quase não existe mobilidade política de curto prazo. Criou-se, assim, verdadeiro orçamento estamental, à luz das sociedades medievais, onde o interesse político individual se sobrepõe às necessidades do país e da sociedade.

2.9 Crise das Emendas Pix

As transferências especiais introduzidas na Norma Suprema por meio da criação do art. 166-A têm sido objeto de grande controvérsia por força de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) interposta, no dia 25 de julho de 2024, pela ABRAJI, impugnando o art. 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 105, de 2019. Nos termos da peça inaugural, “Este dispositivo, bem como todos os seus parágrafos, é conhecido como ‘emendas pix’, já que permite a transferência direta de recursos públicos, sem necessidade de vinculação a projetos ou atividades específicas, sem convênio ou outro instrumento congênere.” E continua, a peça inaugural, afirmando que “a falta de clareza sobre a autoria da destinação dos recursos, aliada à ausência de mecanismos robustos de fiscalização, gera cenário propício para a malversação e o desvio de verbas públicas, comprometendo a integridade do orçamento público e a confiança nas instituições democráticas.”

Em resposta à ADI 7688, o Ministro do STF, Flávio Dino, decidiu, em sede cautelar, que as transferências especiais somente sejam realizadas com atendimento aos requisitos constitucionais da transparência e rastreabilidade, nos termos do art. 163-A; que sejam fiscalizadas mediante atuação do TCU e da AGU; que os entes beneficiários de emendas pix insiram na plataforma transferegov.br, previamente, informações referentes ao plano de trabalho, objeto a ser executado, finalidade, estimativa de recursos e prazo; que a parcela destinada à Saúde somente

seja executada mediante prévio parecer das instâncias competentes do SUS no sentido de aferir as normas técnicas que o regem; que haja vinculação federativa entre Estado do autor das emendas e Estado beneficiário; que os entes beneficiários abram contas exclusivas para o recebimento dos recursos; entre outras determinações.

A execução das transferências chegou a ser suspensa e, no dia 20 de agosto de 2024, em reunião entre governo, STF e Congresso Nacional foi fechado acordo sobre critérios para a execução das emendas parlamentares, viabilizando, assim, a liberação dessas dotações.

No acordo, ficou decidido que, não obstante o mandamento constitucional que dispensa a identificação da despesa, as emendas pix ficam mantidas com pagamento obrigatório, mas passam a ter um projeto e a identificação do destino. Os recursos destinados a obras inacabadas serão priorizados sob a supervisão do TCU. As demais emendas individuais impositivas são mantidas. Os critérios para a liberação dos recursos deverão ser fixados pelo governo e pelo Congresso em até dez dias.

As emendas de bancada passam a ser destinadas a projetos de infraestrutura em cada estado e no Distrito Federal. Além disso, nos termos do acordo, a definição dessas despesas tem que ser feita pela bancada como um todo e não mais por um parlamentar individualmente. A esse respeito, cabe esclarecer uma prática comum no Congresso Nacional, conhecida como “rachadinha”. Trata-se de divisão, entre os parlamentares de uma bancada, das emendas que seriam coletivas e que passam a ser, na prática, individuais. Essa prática é possível em bancadas de Estados com menor número de integrantes, pois há situações em que o número de parlamentares integrantes da bancada é menor ou igual ao número de emendas (Brasil, 2006a).

Nesse caso, não é raro que os congressistas façam um acordo entre si e combinem que cada um apresente uma ou mais emendas que já são automaticamente aprovadas, sem a necessidade de convencer os pares acerca da oportunidade e conveniência de sua apresentação. O que o acordo feito entre os Poderes pretendeu fazer foi evitar essa prática e devolver a legitimidade das bancadas para aprovar, como órgão colegiado, as emendas estruturantes para o País. Não ficou claro, todavia, como isso será, efetivamente implementado.

Finalmente, o acordo tratou das emendas de comissão. Essas emendas, também coletivas, são apresentadas pelas comissões permanentes de cada Casa do Congresso Nacional. Nos termos do acordo, elas terão que ser destinadas a projetos de interesse nacional ou regional, de comum acordo entre governo e Congresso Nacional. Também não ficou claro como esse acordo entre governo e Congresso Nacional se dará.

Não obstante as dificuldades práticas apontada para o cumprimento do que foi combinado, o acordo foi selado e a execução das emendas pix foi liberada, sob o olhar de grande desconfiança do Judiciário e dos órgãos de controle interno e externo (Globo, 2024).

3 DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

3.1 Texto legal

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº , DE 2024

Altera a Constituição Federal para determinar novo regime de execução da lei orçamentária anual e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 165 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 165.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, **com a adoção de classificação de despesas que seja capaz de promover a compatibilização entre suas despesas e as despesas constantes das leis orçamentárias anuais, nos termos do disposto na lei complementar de que trata o § 9º deste artigo.**

§ 1º-A A Os planos plurianuais serão revistos anualmente, de maneira a incluir um ano a cada exercício findo, mantendo sempre o número de anos de projeções de despesas correspondente ao número de anos do mandato presidencial.

§ 5º-A A lei orçamentária anual conterá indicadores e metas capazes de aferir, para cada programa de trabalho, a eficiência, eficácia e efetividade do gasto público.

§ 9º Cabe à lei complementar:

III – estabelecer critérios para que sejam atribuídos indicadores e metas nas leis a que se refere o *caput* deste artigo, de maneira a permitir a aferição da eficiência, eficácia e efetividade das despesas públicas.

§ 10. A administração ~~tem o dever de executar~~ **deve executar integralmente** as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade **e assegurar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na legislação em vigor.**

§ 11.

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 13. O disposto ~~no inciso III do § 9º e~~ nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.” (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 165-A a 165-C:

“Art. 165-A. Quando não for possível o alcance dos resultados esperados por meio de indicadores e metas, essa condição será motivada, expressamente, pelo titular do órgão ou entidade à qual foi consignada, sempre que solicitada:

I – pela comissão mista de que trata o art. 166, § 1º; ou

II – pelas ações de controle e fiscalização realizadas nos termos dos arts. 70 e 71.

§ 1º Caso os motivos apresentados para a não consecução dos resultados esperados por meio de indicadores e metas sejam considerados insubsistentes, o titular do órgão ou entidade responderá por crime de responsabilidade.

§ 2º O titular do órgão ou entidade não será punido, nos termos do parágrafo anterior, caso demonstre que executou todo o orçamento conforme planejado, mas que, ainda assim, não conseguiu alcançar os resultados esperados, sem prejuízo da responsabilidade administrativa em caso de reincidência.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, o titular do órgão ou entidade também responderá, administrativamente, sem prejuízo das sanções civil e penal cabíveis.

Art. 165-B. É vedada a limitação de empenho e movimentação financeira, a qualquer título, das dotações necessárias à execução da despesa pública previstas nas leis orçamentárias anuais.

§ 1º Não se aplica a vedação prevista no *caput* deste artigo no caso de frustração na arrecadação de receitas, relativamente a

sua previsão, em montante que coloque em risco a consecução das metas de resultado primário ou nominal fixadas em lei, ou que impeçam a própria execução das despesas por comprovada insuficiência de recursos.

§ 2º Os recursos necessários ao pagamento de despesas de exercícios anteriores deverão constar da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

§ 3º A limitação de empenho e movimentação financeira que leve à inexecução de dotações orçamentárias aprovadas na lei orçamentária anual ou em créditos adicionais, em desconformidade com o disposto no art. 165, § 10, por força de frustração na receita, leva à responsabilização do titular do órgão incumbido das estimativas de receita, nos termos do art. 165-A, conforme limites estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 165, § 9º.

Art. 165-C. Em caso de transferência de recursos orçamentários para Estados, Distrito Federal ou Municípios, caberá à União a definição do objeto da despesa em sua lei orçamentária ou em crédito adicional, dos indicadores e metas que deverão ser alcançados nas duas esferas públicas, bem como da contrapartida a ser oferecida pelo ente beneficiado, quando houver, e das condições para a prestação de contas dos recursos recebidos.

Parágrafo único. Deve ser celebrado compromisso entre a União e o ente público destinatário, no qual seja assegurada a transferência dos recursos, o alcance de resultados, por meio da fixação de indicadores e metas adequados ao acompanhamento da evolução da política pública em tela, a oferta de contrapartida, quando aplicável, a determinação do objeto da despesa e sua previsão expressa na lei orçamentária ou em créditos adicionais, as condições gerais aplicáveis à execução desse objeto, os procedimentos para a prestação de contas, nos termos do *caput* deste artigo, e outras obrigações exigíveis por lei.” (NR)

Art. 3º O art. 166 passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

“Art. 166.

§ 21. As programações inseridas nas leis orçamentárias por meio de emendas, quando versarem sobre investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, deverão ter a alocação de recursos priorizada nos exercícios subsequentes em montante que garanta a finalização em tempo compatível com a boa execução dos recursos públicos, nos termos do disposto na lei complementar de que trata o § 9º deste artigo.

§ 22. As emendas de que trata o artigo anterior devem destinar recursos em montante suficiente para o início dos investimentos

em proporção que permita estimar seu término em prazo compatível com o projeto a que se destina.

§ 23. Caberá ao autor da emenda referida no parágrafo anterior alocar, nos exercícios subsequentes, no mínimo, o mesmo montante de recursos para a despesa até que ela seja finalizada.” (NR)

Art. 4º O art. 167 passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 167. São vedados:

.....
 XV - a transferência de dotações ao orçamento de outro ente da federação sem destinação a despesa previamente definida em lei orçamentária ou de crédito adicional.” (NR)

Art. 5º O art. 35, § 2º, do ADCT, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

“Art. 35.

§ 2º

.....
 IV - o projeto de revisão anual do plano plurianual, prevista no art. 165, § 1º-A, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;”

Art. 6º Revogam-se os §§ 9º ao 20 do art. 166, o art. 166-A, inciso I, e §§ 2º, 3º e 5º, renumerando-se os demais.

Art. 7º Revogam-se os arts. 111 e 111-A, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 8º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos no exercício financeiro subsequente àquele em que tiver início a vigência.

3.2 Justificação

JUSTIFICAÇÃO

A Administração Pública age como o arqueiro que joga suas flechas e depois corre para pintar os alvos ao seu redor, jurando tê-los acertado.

Essa é a percepção que se pode ter da gestão pública brasileira no contexto em que, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, se instituiu no País o conceito de orçamento estamental, no qual castas privilegiadas passaram a determinar a execução de parcelas importantes das despesas, sem necessariamente observar o interesse da sociedade. Além disso, a natureza autorizativa do orçamento, prevalente até os dias de hoje, mesmo após a aprovação da Emenda Constitucional nº 100, de 2019³⁶, leva à impossibilidade da implantação das políticas públicas aprovadas no exercício em curso. Os planos plurianuais, por sua vez, não guardam compatibilidade programática com as leis orçamentárias e nunca ficou clara a extensão das despesas que devem comportar. Há uma ausência quase absoluta de indicadores e metas de resultado que possam ser utilizados para balizar a destinação de recursos para determinada política pública. Todos esses fatores juntos acabam por facilitar a existência de obras inacabadas.

A emenda constitucional, ora sob apreciação, cuida de apresentar solução para os problemas elencados de maneira a dar maior racionalidade e efetividade para o planejamento e orçamento públicos, levando à consecução de resultados e à maior oferta de bens e serviços para a sociedade.

Desse modo, propõe-se a alteração da redação do § 1º do art. 165, *in fine*, incluindo a necessária compatibilização programática entre plano plurianual e leis orçamentárias anuais. Sem esse dispositivo, os planos plurianuais, sob o ponto de vista da classificação de suas despesas, não guardam qualquer relação com as leis orçamentárias, podendo representar as “despesas de capital e outras delas decorrentes”, conforme preceitua a Lei Maior, na forma de relação de intenções, sem que se possa identificá-las diretamente nas leis orçamentárias aprovadas durante sua vigência, ou, no extremo oposto, guardar absoluta correlação com a classificação das

³⁶ A Emenda Constitucional nº 100, de 2019, inseriu o § 10 no art. 165 da Constituição, determinando, *in verbis*: “§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.”

despesas utilizada nas leis orçamentárias de maneira que seja perfeitamente possível identificá-las nas duas leis.

As duas versões já ocorreram na prática, como os chamados planos plurianuais “invertebrados gasosos” dos primeiros mandatos após a aprovação da Constituição Federal de 1988, nos quais os investimentos considerados estratégicos eram elencados no plano, sem que fosse possível elencá-los diretamente nas leis orçamentárias dos anos em que eles vigeram. Não era necessário, portanto, alterar os planos para que as leis orçamentárias fossem compatibilizadas com eles.

No extremo oposto, houve planos plurianuais que trouxeram a totalidades das despesas, não apenas as de capital e outras delas decorrentes, classificadas exatamente como nas leis orçamentárias. Esse modelo representou evolução do processo de planejamento pátrio, mas havia a necessidade de alteração constante nos planos para a adequação das leis orçamentárias, o que tornou muito burocráticas as alterações necessárias no orçamento, ainda mais em um contexto em que a execução era autorizativa, com contingenciamentos não relacionados, necessariamente, com a frustração de receitas.

Independentemente da melhor configuração, o que a presente emenda constitucional propõe é a existência de compatibilidade programática entre plano e orçamentos anuais, no nível de agregação da despesa que será melhor definido na lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Lei Maior.

A compatibilização programática é muito importante, mas também é fundamental que o plano plurianual seja capaz de orientar o planejamento da União de médio prazo até o final do mandato presidencial. Da forma em que ele ocorre hoje, o que se observa é que, no primeiro ano do mandato, o plano plurianual tem vigência e institui as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes dos quatro anos subsequentes. No último ano de mandato, todavia, o País não tem mais um planejamento de médio prazo, porquanto a vigência do plano plurianual passa a ser apenas até o primeiro ano do mandato subsequente, não restando, sequer, a visão estratégica ou gerencial para orientar as tomadas de decisão.

Por esse motivo é que introduzimos, em nossa proposta, o § 1º-A no art. 165. Esse parágrafo estabelece a revisão anual nos planos plurianuais, com a

inserção de um novo ano a cada exercício financeiro findo, criando uma base móvel do tamanho do mandato presidencial, dando maior consequência e utilidade para o planejamento de médio prazo do estado brasileiro. Assim, esta emenda constitucional propõe que, enquanto não for aprovada a lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, o art. 35, § 2º, fique acrescido do inciso IV para que, no dia 31 de agosto de cada ano seja, encaminhada uma proposta de revisão do plano plurianual com a inserção de mais um ano no plano, coincidente, em tramitação, com a lei orçamentária anual, mas não em vigência, uma vez que tratará das despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como dos programas de duração continuada de quatro anos à frente, mantendo a capacidade de planejamento estatal de médio prazo durante todo o mandato.

Ao final do mandato, o novo presidente poderá revisar todo o plano plurianual se assim o desejar. Essa é uma questão de governo. Mas o aparato estatal terá sempre um plano de quatro anos norteando suas decisões. Essa é uma questão de estado.

Feita a compatibilização do plano com a lei orçamentária e ampliado seu alcance para quatro anos durante todo o mandato presidencial, a emenda ora proposta busca dar maior consequência ao conceito de orçamento-programa. Essa técnica orçamentária, adotada pelo Brasil, busca dar ênfase aos objetivos e metas a serem perseguidos pelo Estado, vinculando o planejamento com as despesas constantes das leis orçamentárias anuais. Ocorre que poucos são os indicadores e metas de resultados utilizados, na prática, para balizar a destinação de recursos a uma determinada política pública.

A desimportância conferida ao tema fica patente quando se compulsava o Manual Técnico de Orçamento para 2024³⁷ e se verifica que a palavra “indicador” aparece no texto apenas dez vezes, quatro delas se referindo a indicadores econômicos, de resultado primário ou fiscal, três vezes trata de indicadores de resultado, mas relativamente ao plano plurianual e no mesmo parágrafo, e apenas três vezes o MTO 2024 trata de indicadores de resultados nas leis orçamentárias anuais.

³⁷ O Manual Técnico de Orçamento é um documento atualizado anualmente pelo Ministério do Planejamento e Orçamento e consiste na principal fonte de informações relativa à elaboração das leis orçamentárias na esfera federal.

O problema é que, quando estão ausentes indicadores de resultado e metas quantitativas, ou ainda, quando eles até existem, mas apenas formalmente, sem utilização ou consequência prática para seu uso, o que resta para mensurar uma política pública é sempre a quantidade de dinheiro empregado nela. Na falta de melhor informação, o Estado passa a ter a falsa impressão de que gastar mais em determinada política é bom para a consecução dos resultados, o que, nem sempre, ou quase nunca, é verdade.

De fato, não se vê um pai comemorando o aumento do preço da mensalidade da escola dos filhos, acreditando que isso implicará na melhoria da sua educação. Curiosamente, no setor público é isso o que acontece. Quando se destina mais verbas para determinada política pública, se comemora. Ou seja, a comemoração vem por estarmos gastando mais, quando ela deveria acontecer no momento em que alcançássemos determinados indicadores de resultados.

É por esse motivo que a emenda constitucional ora apresentada propõe a inclusão, no § 5º do art. 165, de indicadores e metas capazes de aferir, para cada programa de trabalho, a eficiência, eficácia e efetividade do gasto público, de acordo com os critérios a serem adequadamente definidos na lei complementar de que trata o § 9º do art. 165, no qual foi inserido o inciso III para tratar exclusivamente desse importante tema.

As alterações apresentadas até aqui permitem a adoção das alterações que serão dispostas a seguir, que tratam da natureza impositiva do orçamento público.

No âmbito teórico-ideológico, a visão mais disseminada, até hoje, é a de que a lei orçamentária anual é apenas autorizativa. Essa é a percepção mais comum, ainda que a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, tenha introduzido o § 10 no art. 165 e estabelecido a obrigatoriedade da execução das programações orçamentárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade³⁸ e, depois, a Emenda Constitucional nº 102, também de 2019, tenha melhor disciplinado a matéria, introduzindo os §§ 11 a 15 no mesmo artigo.

³⁸ “Art. 165, § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

A presente proposta de emenda à constituição vem reforçar a compreensão de que o orçamento público é, e deve ser, de execução impositiva. Não subsiste à argumentação que dá azo à preocupação quanto à necessidade de flexibilidade em razão de impedimentos variados ou novas necessidades, que determinarão mudanças de rumo, pelo simples fato de que a flexibilidade continua existindo, como sempre existiu. O Poder Executivo poderá apresentar créditos adicionais alterando a proposta orçamentária. Ainda será possível, inclusive, a autorização para a abertura de créditos suplementares na própria lei orçamentária, conforme disposto no art. 165, § 8º.

Ademais, caso não seja possível a execução, por causas justificáveis, o titular do órgão ou entidade à qual foi consignada a despesa poderá justificar os motivos pelos quais não conseguiu executar. É o que dispõe o art. 165-A, *caput*, da proposta em análise.

O que a presente emenda combate é a execrável prática de não fazer nenhum tipo de previsão relativamente aos restos a pagar e às despesas de exercícios anteriores e, a partir do número de sua inscrição, esse valor representa, já de início, o montante de discricionariedade que o Chefe do Poder Executivo tem para escolher que despesas executar e quais deixar inertes. Ademais, a própria responsabilidade sobre o montante de receitas previsto deve ser imputado ao titular do órgão responsável. Não é possível para um país que quer ser sério em matéria financeira não ter sequer um percentual aceitável para falhas em previsões dessa natureza.

Por isso é que a presente proposta de emenda à constituição traz, em seu art. 1º, os primeiros normativos preparatórios para, em seguida, no art. 2º, tornar o orçamento público pátrio definitivamente, e racionalmente, de natureza impositiva.

Desse modo, o art. 1º propõe a alteração do § 10 do art. 165, com o propósito de atribuir a redação que alguns críticos julgavam ser necessária para dar a compreensão de que a execução é, de fato, impositiva. Ademais, introduziu o conceito de responsabilidade fiscal em que a administração pública deve assegurar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na legislação em vigor, com, por exemplo, as metas fixadas nas leis de diretrizes orçamentárias anualmente.

Os dois elementos constantes do mesmo dispositivo legal concorrem para a viabilização da execução integral dos orçamentos. O primeiro, dá nova redação

e esclarece que, a partir de agora, as leis orçamentárias anuais terão as suas programações orçamentárias, de fato, executadas, o outro, dispõe que é necessário observar as metas fiscais, assim como outros dispositivos, que virão mais adiante, também trarão outras normas relativas a justificativa, responsabilização, contingenciamento, previsão de receitas e de projeção de despesas e responsabilidade dos entes no caso de transferências voluntárias, todos temas necessários para, no conjunto, viabilizar a execução dos orçamentos, sem a equivocada percepção de que não é possível executá-lo e de que é sempre necessária uma grande flexibilidade.

Assim, propomos a exclusão do inciso III do § 11 do art. 165, para que a impositividade da execução das despesas não se aplique apenas às despesas primárias discricionárias, mas a todas as despesas. Na verdade, as despesas obrigatórias já têm a impositividade de sua execução prevista em outro instrumento legal e as despesas financeiras possuem outra natureza. Consideramos mais sensato, entretanto, propor a retirada desse conceito de despesas primárias discricionárias, até então ausente da Lei Maior, e fortalecer a lógica de que todo o orçamento, a partir de agora, deve ser executado.

A ausência de obrigatoriedade de execução orçamentária, aliada a estratégias para aumentar a discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a não previsão de restos a pagar e despesas de anos anteriores, bem como o subdimensionamento proposital de receitas, fazia com que parcelas significativas do orçamento deixassem de ter a etapa da execução submetida ao necessário e saudável controle do Poder Legislativo. Para se proteger dessas manobras, o Poder Legislativo, ao longo de décadas, foi aprovando leis que vinculam receitas a despesas, de maneira a reduzir a discricionariedade do Poder Executivo.

A partir do momento em que o orçamento for integralmente impositivo e que o Congresso verificar sua execução efetiva, ano após ano, no sentido oposto, a vinculação de receitas a despesas, não apenas deixará de ser necessária, como não será mais interessante e as leis tomarão caminho inverso e passarão a desvincular receita de despesa, também num processo de médio ou longo prazo.

Pelo exposto, não é difícil constatar que a argumentação no sentido de que o orçamento já é todo engessado com despesas obrigatórias e que, portanto,

não necessitaria, ou não justificaria, a adoção de regime impositivo, não passa de mais uma platitude acaciana e não deve prosperar.

O § 13 do art. 165, por sua vez, sofreu pequena correção em razão do inciso III do § 9º ter sido alterado na proposta de emenda à constituição ora em análise e sua continuidade no texto do parágrafo não faz mais sentido, devendo ser retirado.

O art. 2º da proposta trata da inserção, no texto constitucional, de três artigos que vão, uma vez aprovados, dar maior racionalidade ao regime de execução das despesas públicas.

De fato, o art. 165-A, e seus parágrafos, trata das consequências da não execução das leis orçamentárias anuais. O foco, todavia, é o da consecução dos resultados e não do gasto público. Não se deseja gastar mais, mas, ao revés, o que se busca é alcançar melhores resultados despendendo o mínimo de recursos. Não teria utilidade um conjunto de normas que conferisse consequência ao planejamento, tornasse o orçamento impositivo e estabelecesse a obrigatoriedade do acompanhamento de indicadores e metas, mas não desse consequência ao gestor público pela não observância dessas normas. Não se tem o condão punitivo aqui, mas apenas o objetivo de viabilizar a implementação das normas introduzidas no ordenamento jurídico.

Como já foi visto, o titular do órgão ou entidade pode justificar os motivos pelos quais não foi possível alcançar os resultados esperados pela execução da despesa. Essa justificativa somente terá que ser prestada caso seja demandada pela Comissão Mista de Orçamentos, prevista no art. 166, § 1º, da Lei Maior, ou pelas ações de controle e fiscalização realizadas pelo Congresso, pelo sistema de Controle Interno de cada Poder e pelo TCU. Caso os motivos apresentados sejam considerados insubsistentes, o titular poderia responder pelo crime de responsabilidade, além de responder, também, administrativamente, sem prejuízo de sanções penais e cíveis cabíveis.

Não será considerado crime de responsabilidade, todavia, se o agente público promoveu a execução da despesa, conforme previsto no planejamento estratégico do governo e, mesmo assim, não logrou êxito em alcançar os resultados esperados nos indicadores e metas fixados. Nesse caso, o gestor público será

estimulado a refazer seu planejamento, estabelecer novos alvos, programar outras ações para buscar os resultados almejados. Em caso de inércia, de reincidência, o gestor pode, sim, ser responsabilizado administrativamente. Não se quer punir o gestor que não foi capaz de alcançar resultados apesar do esforço para consegui-lo, mas tão somente afastar aquele que se demonstra indiferente aos maus resultados ou absolutamente incapaz de gerir a máquina pública.

Um dos fatores limitadores da execução das despesas atualmente é a limitação de empenho e movimentação financeira, prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, mais conhecida como contingenciamento. O contingenciamento deve ser aplicado sempre que for verificado que a previsão da receita não comporta o cumprimento do resultado primário ou nominal.

O contingenciamento se apresenta importante instrumento de responsabilidade fiscal e foi concebido para garantir finanças saudáveis na União ou no ente que o aplicar. Todavia, restaram ausentes nos requisitos para sua aplicação algumas hipóteses importantes, que, juntamente com falhas inerentes ao processo de dimensionamento de receitas e despesas, bem como a possíveis manobras deliberadas por parte do governo, esse instrumento passou a permitir o aumento, muitas vezes ilegítimo da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na escolha das despesas não executadas e, a *contrario sensu*, das despesas a serem executadas. Essa circunstância chegou a tal dimensão que parlamentares, percebendo excessiva discricionariedade na execução das despesas e vendo, muitas vezes, as de seu interesse sendo deixadas sem execução, passaram a chamar as leis orçamentárias de “peça de ficção”.

Foi nesse sentido que se introduziu na proposta ora analisada o art. 165-B, *caput*. Ele propõe a norma geral de vedação do contingenciamento a qualquer título das dotações necessárias à execução das despesas públicas. Essa norma geral, necessária, mas excessivamente rígida, é relativizada no § 1º, no caso em que se verifique a frustração na arrecadação de receitas, entendida como arrecadação a menor relativamente àquela inicialmente prevista.

Observe-se que a frustração de receitas pode não implicar, necessariamente, em risco à obtenção do resultado primário ou nominal previsto em lei ou, ainda, à execução das despesas que iriam resultar na entrega de bens e serviços à sociedade. De fato, outros fatores, podem levar a sobras orçamentárias

resultantes da execução regular das despesas, passíveis de serem utilizadas como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no montante necessário para a cobertura da frustração da receita, sem necessidade de contingenciamento. Assim, a proposta de emenda à constituição prevê que essa frustração não apenas precisa acontecer, mas deve dar-se em proporções que coloque em risco a consecução de metas de resultado primário ou nominal ou que impeçam a execução das despesas constantes das leis orçamentárias anuais.

Assim, o § 2º traz a solução para o problema até então existente de ausência de previsão, nas leis orçamentárias anuais, de despesas de exercícios anteriores, de maneira a evitar a concorrência de despesas não originalmente previstas com as receitas estimadas para determinado exercício.

O § 3º, por sua vez, responsabiliza o agente público incumbido da estimativa de receitas caso haja contingenciamento de despesas por força de frustração de receitas acima de determinados limites a serem fixados na lei complementar de normas gerais de finanças públicas, prevista no art. 165, § 9º, da Lei Maior.

Uma outra questão que mereceu a atenção da proposta de emenda à constituição em tela foi a necessária discriminação da despesa pública. Toda a sociedade tem acompanhado a polêmica que gravita em torno das conhecidas emendas Pix, introduzidas na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, e o assim chamado Orçamento Secreto, prática orçamentária iniciada a partir de 2020. O grande problema desses institutos é a excessiva discricionariedade dos membros do Poder Legislativo na destinação dos recursos, além de outras questões, como falta de transparência e ausência de controle do gasto público. Faremos uma análise mais acurada dessas questões mais adiante. Por ora, nos importa compreender que a ausência de detalhamento da despesa tem-se mostrado um problema que deve ser combatido.

Desse modo, esta proposta de emenda à constituição teve o cuidado de determinar, no art. 165-C, *caput*, que o objeto da despesa no caso de transferência voluntária de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios seja definido pela União. Não haverá mais transferências de recursos, caso essa emenda seja aprovada, sem que, na lei orçamentária, o destino dos recursos já esteja definido, em homenagem ao consagrado princípio orçamentário da discriminação. Ademais, o

dispositivo normativo também trata da obrigatoriedade de que seja a União a definir a contrapartida e as condições para a prestação de contas, como é saudável que seja.

O parágrafo único do art. 165-C, por sua vez, prevê a celebração de compromisso entre União e o ente federado para assegurar o cumprimento do que foi acordado em termos de objeto da despesa, contrapartida, forma de prestação de contas e outras obrigações exigíveis.

O art. 167 fica acrescido, caso a proposta em tela seja aprovada, do inciso XVI, que reforça, no artigo voltado às vedações na área orçamentária, que não será permitida a transferência de dotações ao orçamento de outro ente da federação sem destinação a despesa previamente definida em lei orçamentária ou de crédito adicional. Ou seja, mais uma vez, a Lei Maior busca evitar a ocorrência de destinação de recursos a despesas sem destinação específica ou vinculação a finalidade definida.

Uma vez iniciado um investimento, os recursos necessários para sua finalização devem ser garantidos pela Administração Pública, sob pena de que a despesa de capital em tela se torne mais uma obra inacabada. Importante estudo sobre o tema dá conta de que “a Controladoria-Geral da União (CGU) alegou que, no âmbito federal, haveria R\$ 79,7 bilhões em obras atrasadas, inacabadas, não iniciadas ou paralisadas, dos quais cerca de R\$ 19,1 bilhões já teriam sido empregados.” (Costa, 2019, p. 11)

Por conseguinte, não se afigura aceitável que investimentos sejam iniciados com volume tão baixo de recursos que não permita o início do projeto, ou que faça prever uma obra com duração muito longa, caracterizando o aporte de recursos por meio de emenda parlamentar como uma “janela orçamentária”, utilizada apenas como forma de forçar o prelúdio de obras sem a finalidade real de entregá-la à sociedade. Foi incluída previsão nesse sentido no § 22 do art. 166.

Importante notar que o titular do órgão ou entidade responsável pela execução terá a prerrogativa de negá-la, caso a destinação de recursos seja flagrantemente inadequada, devendo, nesse caso, justificar a inexecução, caso demandado pela Comissão Mista de Orçamentos ou por órgão de controle interno ou externo.

Após o início do investimento, tanto o Poder Executivo, quanto o parlamentar que propôs o início do investimento, ficam solidariamente responsáveis

pela alocação de recursos nos exercícios subsequentes, de maneira a garantir a entrega de bens e serviços para a população, nos termos da proposição, em seus §§ 21 e 23 do art. 166.. Não cabe, dentro da lógica da despesa pública voltada ao bem da sociedade, a responsabilização do parlamentar, unicamente, pela alocação de recursos, como se fosse uma punição por ter proposto uma despesa. Se essa despesa foi considerada importante e aprovada pelo Congresso, no novo regime de execução ora proposto, é justo que todo aparato estatal se volte para garantir sua execução até a consecução da política pública para a população.

Da forma como está proposto, o sistema orçamentário passa a ser um sistema equilibrado em que as despesas são propostas e aprovadas, mas podem não ser executadas, caso não haja a conveniência para a sociedade por motivos técnicos justificáveis.

A proposta em tela, no entanto, não trata apenas de inserções de novos dispositivos na Lei Maior. Ao contrário, está propondo a revogação de grande número de dispositivos constitucionais, que considera prejudiciais ao regime de execução das leis orçamentárias. Assim, no art. 6º da proposição contém uma infinidade de propostas em seu bojo que precisam ser esclarecidas aos Pares, com o objetivo de convencê-los no sentido de angariar apoio para a aprovação dessa importante matéria.

Destarte, a presente proposta de emenda à constituição propõe a revogação dos §§ 9º ao 20 do art. 166, bem como do art. 166-A, *caput*, e §§ 1º ao 5º.

“Art. 166.

.....
 § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

I - (revogado);

II - (revogado);

III - (revogado);

IV - (revogado).

§ 15. (Revogado)

§ 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o *caput* do art. 169.

§ 17. Os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira até o limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei orçamentária, para as programações das emendas individuais, e até o limite de 0,5% (cinco décimos por cento), para as programações das emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

§ 18. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e

que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria, observado o disposto no § 9º-A deste artigo.

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.

Entre os anos de 2015 e 2022 foram aprovadas quatro emendas à constituição que, em seu conjunto, aprovaram a execução diferenciada de parcela de recursos das leis orçamentárias introduzidas por meio de emendas parlamentares. Foram aprovadas a Emenda Constitucional nº 86, de 2015 e a Emenda Constitucional nº 126, de 2022, que alteraram o art. 166, com o estabelecimento da impositividade das emendas individuais e de bancada, bem como a Emenda Constitucional nº 105, de 2019, que criou as transferências especiais e com finalidade definida para as emendas individuais impositivas. Além dessas três emendas, a Emenda Constitucional nº 100, de 2019, aprovou o § 10, que teria tornado todo o orçamento impositivo, mas que alterou as disposições constantes dos §§ 12 a 16 e ainda incluiu os §§ 19 e 20 no art. 166.

Desse modo, a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, introduziu o § 9º no art. 166 para determinar a execução de emendas individuais até o limite de 1,2% da receita corrente líquida - RCL, destinando metade desse valor às ações e serviços públicos de saúde. O § 10 esclareceu que esse montante será computado para fins de cumprimento, pela União, dos 15%, no mínimo, da receita corrente líquida em ações e serviços públicos de saúde.

Em seguida, no § 11 do art. 166, a citada emenda constitucional trata, especificamente, da impositividade da execução das emendas, ao dispor que “é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo” e limita a impositividade a 1,2% da RCL. Ou seja, o Congresso pode aprovar emendas cujo montante ultrapasse esse percentual, mas a Lei Maior está esclarecendo que o Poder Executivo somente terá a obrigação de executá-las até esse percentual. Esse percentual foi modificado pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022, que, ademais, o distribuiu entre Deputados e Senadores à razão de 1,55% e 0,45% respectivamente.

O § 12, que inicialmente previa a possibilidade de não execução em caso de impossibilidade de ordem técnica, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 126, de 2020, para destinar mais 1% da RCL às emendas de bancada de parlamentares dos Estados ou Distrito Federal.

Ainda se tentou dar racionalidade à execução das emendas, ao dar à lei complementar prevista no art. 165, § 9º, a incumbência de dispor sobre critérios para a “execução equitativa” para a realização do disposto no § 11 do art. 166. Segundo (Silva; Bittencourt, 2019, p. 14, grifo nosso), todavia, tal norma constitucional tem por objetivo explicar o inexplicável:

“[...] primeiro, porque se a equitatividade (seja lá o que for) é um valor constitucional em torno do orçamento, não há razão para que não seja aplicável a todo o gasto público, e não apenas às programações de ‘caráter obrigatório’. Segundo, e mais ostensivamente contrário aos princípios democráticos, tal conceito de equitatividade não está se referindo a valores ou princípios da administração pública, mas a favorecimento ou não dos autores das emendas. O que importa - é o que textualmente afirma o dispositivo constitucional - **não é a relação entre cidadãos que são igualmente contribuintes, e que têm igual direito às prestações públicas, mas a igualdade entre parlamentares e seus interesses individuais.**”

Assim, não se pode olvidar que o próprio texto constitucional cuida de deslegitimar o conjunto de deliberações parlamentares sobre o orçamento. Na verdade, a partir da citada emenda constitucional, ficou evidente que é o interesse individual de cada parlamentar que deve ser “equitativamente” atendido pelo orçamento público, e não as necessidades do país ou dos cidadãos.

“Sob outro ângulo, a expressão ‘execução equitativa’ tem sido interpretada como uma cota pessoal que adere ao mandato parlamentar. Aliada à grande flexibilidade de remanejamento das programações incluídas na lei orçamentária anual, abre-se caminho para uma forma de patrimonialismo orçamentário, atribuindo-se ao membro do Legislativo poder de gestor, interferindo no estágio da execução da despesa. **O foco do orçamento público deixa de ser o objeto das programações e a entrega de bens e serviços, mas a vontade particular de parlamentares em exercício**” (Greggianin, 2015, p. 172, grifo nosso).

Ademais, com aprovação da proposta ora em análise, a totalidade das despesas públicas passa a ser de execução efetivamente obrigatória, não tendo mais sentido manter um grupo de despesas com tratamento diferenciado, como se fosse possível uma despesa mais impositiva que as outras, mantendo a lógica que impera no imaginário popular de que todos são iguais perante a lei (orçamentária), mas uns são mais iguais do que os outros.

A proposta de emenda constitucional em tela, ao tempo em que fornece instrumentos para que a execução da despesa pública seja, efetivamente, impositiva no seu todo, de um lado, ao passo em que demonstra a ilegitimidade do tratamento diferenciado para as emendas parlamentares, extingue, de outro lado, qualquer tratamento dado a emendas parlamentares, porquanto deixam de ter qualquer utilidade prática no bojo do novo regime de execução das despesas ora proposto.

A Emenda à Constituição nº 86, de 2019, abriu uma exceção perigosa no § 13 ao dispensar a adimplência de Estados e Municípios para receberem recursos de emendas. Muitas vezes, o parlamentar destina recursos para um Estado ou Município que, estando inadimplente, deixa de poder receber os recursos a ele destinados. Assim, com o objetivo de viabilizar a execução obrigatória das emendas e não ter problemas com a eventual inadimplência do Município ou Estado foi que o Congresso, por meio da emenda constitucional em tela, aprovou o relaxamento da exigência de adimplência do ente, que não deve ser do interesse da sociedade.

Esse dispositivo teve curta vigência e foi alterado pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019, que, em seu lugar, excepcionalizou a obrigatoriedade da execução de emendas individuais ou de bancada no caso de “impedimentos de ordem técnica”, cujo cronograma para análise e verificação foi previsto no parágrafo seguinte. Referida emenda constitucional cuidou de tornar a execução das despesas públicas obrigatória. Suas alterações no art. 166, todavia, buscaram garantir a execução, exclusivamente, das emendas parlamentares, tanto individuais, quanto de bancada de deputados e senadores de Estados e Municípios.

É o que se observa nos §§ 12,13,14, 16, 18 e 20 do art. 166. Todos se referem aos §§ 11 ou 12, ou aos dois, e, no bojo de uma proposta em que a execução privilegiada de despesas voltadas ao interesse político não cabe em relação ao total das despesas, com objetivo de implementação de políticas públicas, todos

esses parágrafos devem ser revogados. Os §§ 17 e 19 também se referem às emendas que pretendemos suprimir do ordenamento constitucional, motivo pelo qual propomos sua revogação.

É por esse motivo que os §§ 9º ao 20 do art. 166 devem ser, todos revogados. Eles não se encaixam no novo regime de execução da despesa pública proposto, porquanto buscam apenas viabilizar a criação de categorias diferenciadas de despesas públicas, cuja execução privilegiada se descola das necessidades da população.

O art. 166-A, por sua vez, inserido por meio da Emenda Constitucional nº 105, de 2019, criou duas modalidades de transferências de recursos por meio de emendas individuais impositivas, uma das quais, a transferência especial, prevista no inciso I do *caput* daquele artigo, que destina recursos a despesas sem destinação específica ou vinculação a finalidade definida.

Art. 166-A. As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:

I - transferência especial; ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º Os recursos transferidos na forma do *caput* deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o *caput* deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.

§ 2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênere;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o

acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, os recursos serão:

I - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e

II - aplicados nas áreas de competência constitucional da União.

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do *caput* deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.

Enquanto esta proposta de emenda à constituição está sendo debatida, essas transferências especiais têm sido objeto de grande controvérsia por força de ADI interposta, no dia 25 de julho de 2024, pela ABRAJI, impugnando o art. 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 105, de 2019. Nos termos da peça inaugural, *“Este dispositivo, bem como todos os seus parágrafos, é conhecido como ‘emendas pix’, já que permite a transferência direta de recursos públicos, sem necessidade de vinculação a projetos ou atividades específicas, sem convênio ou outro instrumento congêneres.”* E continua, a peça inaugural, afirmando que *“a falta de clareza sobre a autoria pra a destinação dos recursos, aliada à ausência de mecanismos robustos de fiscalização, gera cenário propício para a malversação e o desvio de verbas públicas, comprometendo a integridade do orçamento público e a confiança nas instituições democráticas.”*

Não se trata de dificultar a legítima transferência de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios. Ademais, entendemos que a participação do Poder Legislativo na destinação dos recursos públicos é pilar da democracia moderna. Longo é o caminho percorrido pelo orçamento público desde os tempos do Rei João Sem Terra, quando o rei quase definia sozinho o destino do dinheiro tomado do povo por meio dos impostos, até os dias de hoje, mas o fato é que não se pretende regredir nesse processo evolutivo. Assim, o que se busca com a proposta de emenda à constituição é dar total transparência para a destinação de recursos públicos, de maneira que alocações obscuras, desprovidas de autores ou destinação e especificação sejam banidas definitivamente do processo orçamentário pátrio.

Assim é que se busca, de um lado, extinguir as emendas pix, formalizadas por meio de emenda constitucional, mas também criar o arcabouço normativo capaz de impedir a existência do orçamento secreto, outra criação recente

da Idade das Trevas Orçamentária, que foi capaz de permitir a criação de um regime de execução no qual o parlamentar que destina o recurso público para determinada despesa não faz questão de aparecer, algo nunca antes visto na história do Brasil e talvez, do mundo. Ao contrário, faz questão de não ser identificado e luta por isso contra todas as recomendações, inclusive, do Supremo Tribunal Federal.

Por todos esses motivos é que se propõe a revogação dos dispositivos que criaram as emendas *pix* no ordenamento constitucional, quais sejam, o inciso I do *caput* do art. 166-A, e os §§ 2º, 3º e 5º do mesmo artigo. Relativamente ao orçamento secreto, para que não seja mais possível sua indesejável existência, propusemos, como já foi visto, a exigência de discriminação das despesas e a vedação de destinação de recursos a Estados, Distrito Federal e Municípios em observância do princípio da especialização.

Por todo o exposto, verifica-se que, ainda mais importante do que os dispositivos inseridos na Lei Maior por meio da proposta de emenda à constituição em tela, é a revogação recomendada, no art. 6º, dos dispositivos introduzidos na Constituição Federal na chamada “Idade das Trevas Orçamentária”, período entre 2015 e 2022, em que quase todas as emendas aprovadas na área orçamentária tiveram por norte criar e fortalecer o “orçamento estamental”, cujo objetivo maior foi o de tratar parcelas significativas das despesas públicas como verdadeira forma de patrimonialismo orçamentário para beneficiar castas de políticos, e não os interesses do país ou dos cidadãos.

Diante do exposto, conclamamos os demais pares para a aprovação desta importante proposta de emenda à constituição, que propõe novo regime e confere maior legitimidade à execução da despesa pública.

Sala das Sessões,

Senador FULANO DE TAL

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, membros do Congresso Nacional tentam garantir a execução de suas emendas como instrumento político-eleitoral. A negociação com o Poder Executivo deixou de ser considerada legítima e esperada, ao passo que parlamentares buscavam, desde a década de 1990, espaço político para tornar o orçamento impositivo. Tal proposta, obviamente, não interessava ao governo, que tinha maioria no Congresso, de modo que nunca foram observadas as condições político-partidárias necessárias para a aprovação de emenda constitucional que tornasse o orçamento impositivo.

Somente em 2015, no auge dos escândalos da operação Lava-Jato, aproveitando-se da fragilização do governo federal diante da sua baixa aprovação, foi que o Congresso Nacional logrou êxito na aprovação, não de um orçamento impositivo como um todo, mas na obrigatoriedade da execução das emendas individuais.

Em 2019, o Congresso Nacional, aproveitando-se do pouco diálogo com o Poder Executivo (Andreassa, 2020), ampliou o alcance das emendas impositivas via criação das transferências especiais e com finalidade definida. As emendas especiais, por não exigirem a definição da despesa e pela facilidade na transferência dos recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios, passaram a ser chamadas de Emendas Pix.

Também foi naquele ano que surgiu o procedimento de execução orçamentária, onde o relator-geral reserva uma parte importante de recursos, deixando a definição da destinação final para procedimento a ser adotado ao longo do exercício financeiro. Houve muitas denúncias de malversação no uso desses recursos, mas, independentemente de desvios, o fato é que, destinar recursos ao longo do exercício financeiro e sob o critério exclusivo da indicação de um parlamentar, coloca os recursos públicos a uma distância cada vez mais preocupante do necessário alcance de resultados aferíveis por meio de indicadores e metas.

Em dezembro de 2022, tem-se outro momento político propício para mudanças contra o interesse do governo. As eleições para presidente da república já haviam ocorrido e, o presidente em exercício, que havia perdido o pleito à reeleição, agia com manifesto desinteresse na gestão do Estado, chegando, inclusive, a deixar o país e o governo antes do final do mandato. Nesse contexto, o Parlamento viu a

oportunidade para ampliar ainda mais sua atuação, tornando impositiva a execução de parcelas cada vez maiores da lei orçamentária anual, sem o devido cuidado com o alcance de resultados para a sociedade, muito menos com transparência e controle do gasto público.

Nesse sentido, ampliou o montante das emendas individuais impositivas ao tempo em que, incluiu, também, as emendas de bancada. Ao final, ainda dividiram os percentuais destinados às emendas de deputados e senadores, como que estabelecendo um limite para que não houvesse mais debate, não apenas entre os Poderes Legislativo e Executivo, mas também entre as duas Casas do Congresso Nacional.

Tais mudanças levaram ao estabelecimento de verdadeiro orçamento estamental, onde castas políticas estabeleceram privilégios na execução das despesas públicas com características cada vez mais de um certo patrimonialismo orçamentário do que de atendimento às necessidades do país e da sociedade.

Foi nesse contexto que o presente trabalho veio apresentar uma Proposta de Emenda à Constituição, que resgate o protagonismo da sociedade relativamente ao gasto público e devolva ao Congresso Nacional a percepção de que o bom resultado de seu trabalho, na área de planejamento e orçamento, será a consecução de políticas públicas com entrega efetiva de bens e serviços à população, observados os princípios da eficiência, eficácia e efetividade.

REFERÊNCIAS

- ABRAJI. **Ação Direta de Inconstitucionalidade com técnica de interpretação conforme**. Brasília, 2024. Disponível em: <<https://abraji.org.br/publicacoes/acao-direta-de-inconstitucionalidade-com-tecnica-de-interpretacao-conforme>>. Acesso em: 23 ago. 2024.
- ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Marcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal: com resumos**. 4. ed. Brasília: Gestão Pública, 2022. v. 1.
- ANDREASSA, Luiz. Bolsonaro e o Congresso em 2019: 5 dados para entender a relação. **Politize!**, [S. l.], fev. 2020. Disponível em: <https://www.politize.com.br/bolsonaro-e-o-congresso/>. Acesso em: 28 ago. 2024.
- ANFIP; FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL. **Análise da seguridade social em 2022**. Brasília: ANFIP, 2023.
- APROVAÇÃO do governo Bolsonaro cai 15 pontos e vai a 34%, diz Ibope: índice de aprovação é inferior ao de FHC, Lula e Dilma no mesmo período do primeiro mandato; reprovação do governo subiu de 11% para 24%. **G1**, [S. l.], mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/20/governo-bolsonaro-tem-aprovacao-de-34-e-reprovacao-de-24-diz-pesquisa-ibope.ghtml>. Acesso em: 28 ago. 2024.
- AZEDO, Luiz Carlos. Quem mexeu nas minhas emendas?: os parlamentares já não precisam se preocupar com o sucesso das políticas públicas nem com a prestação de contas aos seus eleitores na eleição. **Correio Braziliense**, Brasília, ago. 2024. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/08/6921357-analise-quem-mexeu-nas-minhas-emendas.html>. Acesso em: 20 ago. 2024.
- BACCI, Enio. Manifestação no Plenário da Câmara dos Deputados. Discussão, em primeiro turno, da Proposta de Emenda à Constituição no 565-B, de 2006. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 33559, ago. 2013.
- BARRETO, Kellen. Na véspera do fim do mandato, Bolsonaro deixa o Brasil e viaja para a Flórida: Bolsonaro deve passar o mês de janeiro na Flórida. **G1**, Brasília, dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/30/aviao-presidencial-decola-presidencia-nao-informa-se-bolsonaro-embarcou.ghtml>. Acesso em: 26 ago. 2024.
- BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial**. Brasília: Senado Federal: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle [s. d.].
- BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Número de assinaturas para apresentação de emendas de bancadas estaduais ao projeto de Lei Orçamentária Anual – LOA (artigo 47, inciso I e § 1º, incisos I e II, da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional)**. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/CCBE/num_ass_banc_LOA.pdf. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Projeto de Lei Orçamentária para 2020 (projeto de lei nº 22/2019-CN)**: relatório final apresentado. Presidente: Senador Marcelo Castro (MDB/PI). Relator-Geral: Deputado Domingos Neto (PSD/CE). Brasília, 2019. v. I.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal. **Nota técnica conjunta nº 6, de 2013**: subsídios à apreciação do projeto de Lei Orçamentária para 2014 – PL nº 9/2013-CN (Mensagem nº 76/2013-CN-358/2013, na origem). Brasília, 2013. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/NTC06.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – Senado Federal. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – Câmara dos Deputados. **Monitor fiscal e orçamentário (dados de agosto/2019)**. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações – Senado Federal, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, 2006. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-Atualizada-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007**. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc100.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 102, de 26 de setembro de 2019**. Dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e altera o art. 165 da Constituição Federal e o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc102.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 105, de 12 de dezembro de 2019**. Acrescenta o art. 166-A à Constituição Federal, para autorizar a transferência de recursos federais a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios mediante emendas ao projeto de lei orçamentária anual. Brasília, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc105.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Brasília, 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer o novo regime de pagamentos de precatórios, modificar normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autorizar o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios; e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 127, de 22 de dezembro de 2022**. Altera a Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que compete à União prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios e às entidades filantrópicas, para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; altera a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, para estabelecer o superávit financeiro dos fundos públicos do Poder Executivo como fonte de recursos para o cumprimento dos pisos salariais profissionais nacionais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc127.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015**. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm?ref=correiiosabia.com.br. Acesso em: 20 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023**. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do *caput* e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília, 2023. Disponível em: [BRASIL. **Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília, 1998. Disponível em: \[BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: \\[BRASIL. **Lei nº 13.978, de 17 de janeiro de 2020**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: \\\[BRASIL. **Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília, 2023. Disponível em: \\\\[BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 1964. Disponível em: \\\\\[BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: \\\\\\[BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento**. Brasília: SOF, 2024.\\\\\\]\\\\\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 ago. de 2024.</p></div><div data-bbox=\\\\\\)\\\\\]\\\\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.</p></div><div data-bbox=\\\\\)\\\\]\\\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm. Acesso em: 15 ago. 2024.</p></div><div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13978.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.</p></div><div data-bbox=\\\)\\]\\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com. Acesso em: 15 ago. de 2024.</p></div><div data-bbox=\\)\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 20 ago. 2024.</p></div><div data-bbox=\)](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis//LCP/Lcp200.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20200%2C%20DE%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%202023&text=Institui%20regime%20fiscal%20sustent%C3%A1vel%20para,socioecon%C3%B4mico%2C%20com%20fundamento%20no%20art. Acesso em: 18 ago. 2024.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 203, de 2016 (complementar)**. Dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro quanto ao

exercício financeiro, à elaboração, organização e fiscalização de planos e orçamentos públicos e à gestão financeira e patrimonial da administração pública, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Autoria: Senador Wilder Moraes (PP/GO). Brasília, 2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125720>. Acesso em: 17 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7688 Distrito Federal**. Decisão. Requerente: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – ABRAJI. Intimado: Presidente da República. Intimado: Congresso Nacional. Relator: Min. Flávio Dino. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/08/01141937/ADI7688_assinado.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

CONTI, José Maurício. **As emendas parlamentares, o 'orçamento secreto', a cooptação e corrupção na política**. São Paulo, [s. d.]. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/fa5e70e83422-as-emendas-parlamentares-o-orcamento-secreto-a-cooptacao-e-corrupcao-na-politica->. Acesso em: 20 ago. 2024.

COSTA, Fábio Gondim Pereira da; CAVALCANTE NETO, Orlando de Sá. **Manual de obtenção de recursos federais para os municípios**. Brasília: Senado Federal, 2012.

COSTA, Otávio Gondim Pereira da. **Entre a conformidade e a segurança jurídica: uma proposta de inovação legislativa para a contratação e a gestão de obras públicas**. 2019. 121 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Brasília, 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense: 1991. 640 p.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2023. 368 p.

GREGGIANIN, Eugênio. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. 2015. 85 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Legislativo) – Programa de Pós-Graduação, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2015.

JORNAL NACIONAL. **Bolsonaro e Rodrigo Maia voltam a expor publicamente clima de tensão**: relação difícil entre governo e Congresso impacta Bolsa de São Paulo. Aumentou entre os investidores a preocupação sobre o futuro da reforma da Previdência. **G1**, [s. l.], mar. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2019/03/27/bolsonaro-e-rodriogo-maia-voltam-a-expor-publicamente-clima-de-tensao.ghtml>. Acesso em: 28 ago. 2024.

JORNAL NACIONAL. **Governo, Supremo e Congresso fecham acordo sobre critérios para emendas parlamentares**: pelo acordo negociado pelos Três Poderes, as emendas Pix ficam mantidas com pagamento obrigatório, mas passam a ter um projeto e a identificação do destino. **G1**, [s. l.], ago. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2024/08/20/governo-supremo-e->

congresso-fecham-acordo-sobre-criterios-para-emendas-parlamentares.ghtml. Acesso em: 26 ago. 2024.

MACHADO, Augusto Alexandre. A execução do orçamento e a eficiência da Administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 23-39, jul./set. 1948. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v13.1948.10670>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/10670/9664>. Acesso em: 26 ago. 2024.

MARQUES, José. STF tem 13 investigações sobre suspeitas em emendas em meio a crise sobre tema: apurações são preliminares e foram protocoladas pela Procuradoria-Geral da República no último mês. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2024/08/stf-tem-13-investigacoes-sobre-suspeitas-no-uso-de-emendas-em-meio-a-crise-sobre-tema.shtml>. Acesso em: 20 ago. 2024.

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

MENDES, Marcos; DIAS, Fernando Álvares Correia. **A PEC do orçamento impositivo**. Brasília: Senado Federal: CONLEG: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2014.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. **Public finance in theory and practice**. 5. ed. Singapore: McGraw-Hill Book Company, 1989.

OLIVEIRA, Ribamar. PEC não tornou Orçamento impositivo. **Valor**, [s. l.], mar. 2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/coluna/pec-nao-tornou-orcamento-impositivo.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2024.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Barueri, SP: Atlas, 2023. 312 p.

POLATO, Amanda; D'AGOSTINO, Rosanne. Operação Lava Jato completa um ano com 82 réus e 11 condenados: empreiteiras são alvo de ações civis; STF e STJ investigam 52 políticos: PF apura esquema de lavagem de dinheiro e corrupção na Petrobras. **G1**, São Paulo, mar. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2015/03/operacao-lava-jato-completa-um-ano-com-82-reus-e-11-condenados.html>. Acesso em: 24 ago. 2024.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. **Controle do orçamento público e o juízo de constitucionalidade**: problemas na execução e na inexecução orçamentária. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp155288.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2024.

SAMPAIO, Cristiane. Dinheiro público: apenas 0,9% das 'emendas Pix' aprovadas pelo Congresso para 2024 tem destino conhecido, afirma ONG: percentual é apontado em nota técnica da Transparência Brasil, que pede banimento desse tipo de transação. **Brasil de Fato**, Brasília, jul. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/07/30/dinheiro-publico-apenas-0-9-das->

emendas-pix-aprovadas-pelo-congresso-para-2024-tem-destino-conhecido-afirma-
ong. Acesso em: 23 ago. 2024.

SANTOS, Adiel Lopes dos. **Caráter da Lei Orçamentária anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Brasília: Senado Federal: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2016.

SILVA, Fernando Veiga Barros e; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”**: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. Brasília: Senado Federal, 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. rev. e atual. Salvador: JusPODVIVUM; São Paulo: Malheiros, 2020. 936 p.

SILVA, José de Ribamar Pereira. **Lei orçamentária impositiva**: uma determinação da Constituição Federal. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas) – Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio Corrêa de. **Transposição, remanejamento e transferência orçamentária**: possibilidade de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, [2014]. Disponível em:
https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/downloads/20140425-artigo_transposicoes.pdf. Acesso em: 25 ago. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Processo, 2018. 444 p.

VELASCO, Clara; D'AGOSTINO, Rosanne; REIS, Thiago; ARAGÃO, Leo (ed.). Linha do tempo da Lava Jato. **G1**, [s. l.], set. 2015. Disponível em:
<https://especiais.g1.globo.com/politica/2015/lava-jato/linha-do-tempo-da-lava-jato/>. Acesso em: 28 ago. 2024.